



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Câmpus de Marília

Gabriella de Souza Vono

**Crime Organizado Transnacional e suas abordagens multilaterais de  
enfrentamento na América do Sul (1990-2020):**

Descontinuidade ou consolidação da Guerra às Drogas na região?

Marília-SP  
2024

Gabriella de Souza Vono

**Crime Organizado Transnacional e suas abordagens multilaterais de  
enfrentamento na América do Sul (1990-2020):**

Descontinuidade ou consolidação da Guerra às Drogas na região?

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Relações Internacionais (CCRI), da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC), da Universidade Estadual Paulista – UNESP - Câmpus de Marília, para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar

Marília- SP  
2024

V948c

Vono, Gabriella de Souza

Crime Organizado Transnacional e suas abordagens multilaterais de enfrentamento na América do Sul (1990-2020) : Descontinuidade ou consolidação da Guerra às Drogas na região? / Gabriella de Souza Vono. -- Marília, 2024

126 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Relações Internacionais) -  
Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília  
Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar

1. Crime Organizado Transnacional. 2. América do Sul. 3. Guerra às Drogas. 4.  
integração regional. 5. segurança internacional. I. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
Câmpus de Marília

Gabriella de Souza Vono

**Crime Organizado Transnacional e suas abordagens multilaterais de  
enfrentamento na América do Sul (1990-2020):**

Descontinuidade ou consolidação da Guerra às Drogas na região?

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Relações Internacionais (CCRI) da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC), da Universidade Estadual Paulista – UNESP - Câmpus de Marília, para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar  
UNESP – Câmpus de Marília  
Orientador

Dra. Giovanna Ayres Arantes de Paiva  
San Tiago Dantas (PUC/UNESP/UNICAMP) – São Paulo

Mestranda Júlia Henrique Lira  
San Tiago Dantas (PUC/UNESP/UNICAMP) – São Paulo

Marília, 18 de dezembro de 2023

Dedico o presente trabalho aos meus pais, que me apoiam em toda a minha trajetória, e aos amigos e amigas que cruzaram meu caminho nos anos em que estive na universidade. Igualmente, o dedico à UNESP e à toda comunidade acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Ana Paula Marin de Souza, Alexandre Vono e Lilian Kelly Alves da Cruz pelo incentivo e apoio não somente no decurso dos anos da graduação, mas também durante toda a minha trajetória de vida. Da mesma forma, agradeço meus “irmãos de quatro-patas”, Homer e Lisa, por todo o carinho sobre-humano.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar pelo auxílio na elaboração da presente monografia, bem como pelas oportunidades acadêmicas concedidas durante o curso que auxiliaram no meu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

Agradeço à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) e, especialmente, à Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) por difundirem o Ensino, a Pesquisa e a Extensão de maneira pública e democrática, proporcionando experiências únicas e enriquecedoras no âmbito acadêmico. Deixo, igualmente, um agradecimento aos docentes do curso de Relações Internacionais e servidores da UNESP-Marília.

Agradeço à toda a minha família – avós, tios e tias, primos e primas, etc. – por cada contato que, ainda que a distância, serviram de amparo em tempos de saudade. Com carinho, deixo um agradecimento especial aos meus primos Luiza e Lucca Giovannelli.

Não menos importante, agradeço à minha “família” unespiana por me proporcionarem os melhores momentos da minha graduação. À Sthéfani, Isabella Rodrigues, Matheus, Mariana, Maria Luiza, Lucas, Beatriz, João Vitor, Andressa, Isabella Costa, Inara, Maria Vitória, X e Daiane agradeço, acima de tudo, pela companhia e amizade.

“[...] Se correr o guarda prende, se ficar o banco toma. Brasileiros pós ditadura ainda se encontram em estado de coma semi profundo, e um dos sintomas mais visíveis é a falta de percepção. Acariciam o lobo, achando que é o seu animal de estimação. Não conseguem diferenciar banqueiros de bancários; mega traficantes de meros funcionários. E assim permanecem estagnados, quando não regredindo. Enquanto o comando Delta tem cada vez mais motivos pra permanecer sorrindo.”

Planet Hemp (2000)

## RESUMO

O Crime Organizado, com destaque para o narcotráfico, está entre os principais fenômenos que afligem a segurança dos Estados e das populações na América do Sul, frequentemente alcançando um caráter transnacional e figurando no cerne das agendas de segurança internacional do subcontinente. As abordagens de enfrentamento, representadas sobremaneira pela Guerra às Drogas lançada pelos Estados Unidos e difundidas em escala hemisférica, são postas no centro da problemática, visto que historicamente demonstraram-se contraproducentes para conter a violência e o desenvolvimento dos mercados ilegais na região. No entanto, entre o final do século XX e as primeiras décadas do século XXI, ganha espaço na América do Sul iniciativas para o fortalecimento da integração regional pautadas na construção de organismos de concertação multilateral autônoma entre os Estados do subcontinente e, com efeito, a questão da criminalidade transnacional e do problema das drogas começa a ser abordada de maneira distinta no âmbito dessas organizações. Isto posto, a presente pesquisa monográfica elege tais abordagens multilaterais mais recentes de enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional (COT) na América do Sul como objeto de estudo nuclear e, como enfoque, tem-se o tratamento dado ao tráfico internacional de drogas ilícitas. O objetivo geral é verificar possíveis rupturas e/ou continuidades que essas abordagens sul-americanas apresentam com relação às práticas da Guerra às Drogas. A metodologia adotada é o estudo de caso de três organizações regionais sul-americanas - a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) -, amparado na análise documental dos órgãos competentes pela pauta no âmbito dessas organizações e pela revisão bibliográfica de artigos científicos sobre o tema. Ao final, infere-se que, no agregado de fatores considerados, não é possível afirmar a descontinuidade da Guerra às Drogas na América do Sul, uma vez que as abordagens multilaterais no subcontinente concentram-se em ações pontuais de cooperação técnica que pouco contribuem para revisitar o paradigma tradicional. Não obstante, ainda que as abordagens multilaterais de enfrentamento ao COT na América do Sul sejam incipientes e não tenham avançado significativamente para constituir uma via alternativa com relação à Guerra às Drogas, essas considerações não devem subtrair a importância da cooperação regional mais autônoma em torno dessa temática.

**Palavras-chave:** Crime Organizado Transnacional; América do Sul; Guerra às Drogas; integração regional; segurança internacional.

## ABSTRACT

Organized crime, especially drug trafficking, is one of the main issues affecting the security of states and populations in South America, often becoming transnational in nature and featuring at the core of the subcontinent's international security agendas. The confrontation approaches, represented mainly by the War on Drugs launched by the United States and disseminated on a hemispheric scale, are placed at the center of the problem, since historically they have proved counterproductive in containing violence and the development of illegal markets in the region. Nevertheless, between the end of the 20th century and the first decades of the 21st century, initiatives to strengthen regional integration gained ground in South America, based on the construction of autonomous multilateral consultative bodies between the states of the subcontinent and, as a result, the issue of transnational crime and the problem of drugs began to be addressed in a different way within the framework of these organizations. This monographic research therefore chooses the most recent multilateral approaches to tackling Transnational Organized Crime (TOC) in South America as its main object, focusing on the treatment given to international illicit drug trafficking. The general objective is to verify the possible ruptures and/or continuities that these South American approaches exhibit in relation to the practices of the War on Drugs. The methodology adopted is a case study of three South American regional organizations - the Andean Community of Nations (CAN), the Southern Common Market (MERCOSUR) and the Union of South American Nations (UNASUR) - based on a documentary analysis of the bodies responsible for the agenda within these organizations and a bibliographical review of scientific articles on the subject. Finally, it can be inferred that, in the aggregate of the factors considered, it is not possible to assert the discontinuity of the War on Drugs in South America, since multilateral approaches in the subcontinent concentrate on specific technical cooperation actions that do little to revisit the traditional paradigm. Nevertheless, even though multilateral approaches to tackling TOC in South America are in their incipient stages and have not made significant progress towards establishing an alternative approach to the War on Drugs, these considerations should not undermine the importance of more autonomous regional cooperation on this issue.

**Keywords:** Transnational Organized Crime; South America; War on Drugs; regional integration; international security.

## RESUMEN

El crimen organizado, especialmente el narcotráfico, es uno de los principales fenómenos que afectan a la seguridad de los Estados y las poblaciones de América del Sur, adquiriendo a menudo un carácter transnacional y ocupando un lugar central en las agendas de seguridad internacional del subcontinente. Los enfoques de confrontación, representados sobre todo por la Guerra contra las Drogas lanzada por Estados Unidos y difundida a escala hemisférica, se sitúan en el centro del problema, ya que históricamente han demostrado ser contraproducentes para contener la violencia y el desarrollo de mercados ilegales en la región. Sin embargo, entre finales del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, en América del Sur ganaron terreno las iniciativas de fortalecimiento de la integración regional a partir de la construcción de órganos multilaterales autónomos de consulta entre los Estados del subcontinente y, en efecto, la cuestión del crimen transnacional y el problema de las drogas comenzó a ser abordada de manera diferente en el marco de estas organizaciones. Por ello, esta investigación monográfica escoge como principal objeto de estudio las más recientes aproximaciones multilaterales al abordaje del Crimen Organizado Transnacional (COT) en América del Sur, centrándose en el tratamiento dado al tráfico ilícito internacional de drogas. El objetivo general es verificar las posibles rupturas y/o continuidades que estos enfoques sudamericanos presentan en relación a las prácticas de la Guerra contra las Drogas. La metodología adoptada es un estudio de caso de tres organizaciones regionales sudamericanas - la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) - apoyado en el análisis documental de los órganos responsables de la agenda en esas organizaciones y en una revisión bibliográfica de artículos científicos sobre el tema. Al final, se puede inferir que, en el agregado de los factores considerados, no es posible afirmar la discontinuidad de la Guerra contra las Drogas en América del Sur, ya que los abordajes multilaterales en el subcontinente se concentran en acciones puntuales de cooperación técnica que poco contribuyen a revisar el paradigma tradicional. Sin embargo, aunque los enfoques multilaterales para enfrentar el COT en América del Sur son incipientes y no han avanzado significativamente hacia el establecimiento de un enfoque alternativo a la Guerra contra las Drogas, estas consideraciones no deben restar importancia a una cooperación regional más autónoma en este tema.

**Palabras-claves:** Crimen Organizado Transnacional; América del Sur; Guerra contra las Drogas; integración regional; seguridad internacional.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Principais fluxos do tráfico de cocaína (2018-2020)	41
Figura 2 – Cultivo ilícito global da coca por hectare (2010-2021)	41
Quadro 1 - Convenções da Organização das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional e a questão das drogas ratificadas pelos países da América do Sul	55
Quadro 2 – Documentos analisados da Comunidade Andina (1990-2020)	77
Quadro 3 – Documentos analisados do Mercado Comum do Sul (1990-2020)	88
Quadro 4 – Documentos analisados da União Sul-Americana de Nações	92

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AUC</b>	<i>Autodefensas Unidas de Colombia</i>
<b>CADA</b>	Comitê Andino para o Desenvolvimento Alternativo
<b>CAN</b>	Comunidade Andina de Nações
<b>CDS</b>	Conselho de Defesa Sul-Americano
<b>CECLA</b>	Comitê Executivo de Coordenação na Luta Antidrogas
<b>CEED</b>	Centro de Estudos Estratégicos em Defesa
<b>CICAD</b>	Comissão Interamericana Contra o Abuso de Drogas
<b>CIJ</b>	Corte Internacional de Justiça
<b>CMC</b>	Conselho do Mercado Comum
<b>CMRE-CAN</b>	Conselho de Ministros de Relações Exteriores da Comunidade Andina
<b>COT</b>	Crime Organizado Transnacional
<b>CP-CAN</b>	Conselho Presidencial da Comunidade Andina
<b>CSH</b>	Comissão de Segurança Hemisférica
<b>CSPMD</b>	Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas
<b>CSSCJDOT</b>	Conselho em Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações
<b>CTTF</b>	Comando Tripartite da Tríplice Fronteira
<b>CV</b>	Comando Vermelho
<b>DEA</b>	<i>Drug Enforcement Administration</i>
<b>ECI</b>	Equipes Conjuntas de Investigação
<b>ELN</b>	Exército da Libertação Nacional
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FARC</b>	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
<b>FBI</b>	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
<b>M-19</b>	Movimento Revolucionário 19 de Abril

<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>PCC</b>	Primeiro Comando da Capital
<b>PESC</b>	Política Externa de Segurança Comum Andina
<b>RED</b>	Reunião Especializada de Autoridades em Matéria de Drogas
<b>REMPM</b>	Reunião Especializada de Ministérios Públicos
<b>RMI</b>	Reunião de Ministros do Interior
<b>RMIS</b>	Reunião de Ministros do Interior e da Segurança
<b>SAI</b>	Sistema Andino de Integração
<b>SISME</b>	Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança
<b>SG-CAN</b>	Secretaria Geral da Comunidade Andina
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UNASUL</b>	União de Nações Sul-Americanas
<b>UNODC</b>	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>BREVE PANORAMA DO CRIME ORNGANIZADO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL</b>	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>Preliminares conceituais: em busca de uma definição acadêmica e institucional para “Crime Organizado”/ “Crime Organizado Transnacional”</b>	<b>22</b>
<b>2.2</b>	<b>A “nova era” do Crime Organizado: o processo de transnacionalização e a relevância da ação internacional como via de enfrentamento</b>	<b>27</b>
<b>2.3</b>	<b>Dinâmicas do Crime Organizado Transnacional na América do Sul e a centralidade do narcotráfico na agenda de segurança regional</b>	<b>34</b>
<b>3</b>	<b>AS ABORDAGENS TRADICIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO CRIME ORNGANIZADO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL</b>	<b>46</b>
<b>3.1</b>	<b>A edificação da “Guerra às Drogas” como uma política de segurança dos EUA para a região sul-americana</b>	<b>47</b>
<b>3.2</b>	<b>A institucionalização das abordagens tradicionais do combate ao COT e da Guerra às Drogas nos países da América do Sul</b>	<b>56</b>
<b>3.3</b>	<b>Limitações das abordagens tradicionais e a importância da cooperação multilateral sul-americana como abordagem alternativa</b>	<b>65</b>
<b>4</b>	<b>AS ABORDAGENS SUL-AMERICANAS RECENTES DE ENFRENTAMENTO AO CRIME ORNGANIZADO TRANSNACIONAL</b>	<b>70</b>
<b>4.1</b>	<b>“Contexto”: fortalecimento do regionalismo sul-americano no início do século XXI e o lançamento das bases gerais da cooperação regional contra o COT</b>	<b>72</b>
<b>4.2</b>	<b>Estudo de caso a partir das organizações multilaterais na América do Sul: CAN, MERCOSUL e UNASUL como abordagens alternativas em potencial</b>	<b>76</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Comunidade Andina de Nações</b>	<b>78</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Mercado Comum do Sul</b>	<b>87</b>
<b>4.2.3</b>	<b>União Sul-Americana de Nações</b>	<b>93</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise das abordagens multilaterais regionais: reestruturação ou consolidação da Guerra às Drogas?</b>	<b>101</b>
<b>4.3.1</b>	<b>O binômio oferta-demanda e o princípio da responsabilidade compartilhada</b>	<b>105</b>
<b>4.3.2</b>	<b>As condições de abertura ao excepcionalismo e a militarização</b>	<b>107</b>
<b>4.3.3</b>	<b>A política antidrogas e alternativas ao proibicionismo</b>	<b>109</b>

4.3.4	Integralização de perspectivas e a primazia do “social”	111
4.3.5	Autonomia e consistência das abordagens sul-americanas	113
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>115</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>119</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Crime Organizado figura entre os fatores que mais afligem a segurança dos Estados e das populações na América do Sul<sup>1</sup>. Justamente em virtude da alta criminalidade, a região é atualmente ranqueada pelo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) como líder nos índices de homicídios intencionais, de modo a atingir níveis de violência semelhantes ou superiores ao de países acometidos por conflitos armados no enclave tradicional Estado-Estado. Essa violência generalizada no subcontinente é, com frequência, atribuída à atuação de organizações criminosas, as quais gerenciam mercados ilícitos extremamente rentáveis como o narcotráfico e crimes conexos à cadeia de produção e distribuição de drogas ilícitas. Nesse sentido, o UNODC igualmente evidencia que a região se destaca como uma das principais produtoras mundiais de drogas e, em termos mais recentes, ganha notoriedade como local de consumo e destino final da produção. As atividades vinculadas ao narcotráfico no subcontinente são ainda engendradas por problemas estruturais, tais como as marcantes desigualdades socioeconômicas, instabilidade política, entre outros fatores (UNODC, 2019).

As grandes entidades do crime que se apresentam na América do Sul raramente restringem suas atividades às fronteiras de um único Estado. Na realidade, as organizações criminosas atuantes no subcontinente transbordam limites geográficos com regularidade, se estruturando em redes complexas de ilegalidade cujas dinâmicas abrangem e/ou provocam efeitos diretos em mais de um país. Esse fenômeno recebe o epíteto de Crime Organizado Transnacional (COT) e atribui ainda mais complexidade à temática da criminalidade na América do Sul. Exemplo proeminente do COT no espaço sul-americano são as cadeias do tráfico de drogas ilícitas que começam a se estruturar a partir da década de 1960/1970, com etapas que se distribuem entre os Estados da região e são, posteriormente, potencializadas com o processo de globalização que toma forma nos anos 1990 (Andreas; Nadelmann, 2006).

Em decorrência dessas configurações transnacionais, a capacidade de cada Estado individualmente de enfrentar a criminalidade é engessada, uma vez que as atividades delitivas extrapolam sua jurisdição e fogem a alçada de suas instituições competentes. Além do mais, as respostas repressivas isoladas de cada Estado provocam um risco iminente de

---

<sup>1</sup> Na presente pesquisa, são considerados todos os doze Estados autônomos que integram o subcontinente sul-americano, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O foco, contudo, não equivale ao estudo desses casos individuais, mas sim nas dinâmicas transnacionais da criminalidade e nas ações conjuntas de enfrentamento ao COT que ganham proeminência na região como um todo. Em adição, outras dimensões regionais sub e supra-regionais também serão ocasionalmente citadas na pesquisa (por exemplo, “região Andina”, “Cone Sul”, “América Latina”, “Américas”/hemisfério americano”) de acordo com a necessidade de isolar ou integrar determinadas dinâmicas segundo sua extensão geográfica.

deslocamento dessas organizações para outros Estados limítrofes, o que facilita a sua reestruturação e a continuidade das práticas delitivas. Com efeito, em face a esses desafios associados ao processo de transnacionalização do crime, ações coordenadas internacionalmente lograram maior relevância para arquitetar abordagens de enfrentamento ao COT. Tendo isso em perspectiva, a cooperação regional, em particular, constitui um caminho interessante para a contenção da criminalidade transnacional (Bezerra, 2020).

Via de regra, pode-se dizer que o tema do COT e, destacadamente, do tráfico de drogas contravencionais, questões tradicionalmente circunscritas à agenda de segurança pública, passaram a ser consubstanciadas como uma problemática na agenda de segurança internacional (Rodrigues, 2017). Vale salientar que o estado da arte das questões de segurança internacional passou por transformações no pós-Guerra Fria. Nesse período - e até mesmo com uma série de antecedentes nas décadas anteriores - , os temas de segurança tratados nas esferas dos Estados e das Organizações Internacionais assumiram um enfoque multidimensional, isto é, considerando atinentes ao âmbito securitário não apenas assuntos militares, mas também econômicos, políticos e sociais, de modo a adicionar temas, atores e perspectivas inéditas ou marginalizadas pelas concepções de segurança até então vigentes. É evidente, portanto, uma expansão da agenda e dos estudos de segurança, previamente concentrados em pautas tradicionais como a de defesa militar e a dos conflitos interestatais (Buzan, Waeber, Wilde, 1998). Concomitantemente com a expansão da agenda de segurança, há uma redefinição da percepção de “ameaças”, de modo a incluir questões como o COT na agenda de segurança, sob a categoria de “ameaças não-tradicionais”/ “novas ameaças”.

A priori, as abordagens de combate ao COT na América do Sul desenvolvidas a partir do arcabouço da segurança internacional foram lançadas pelos Estados Unidos (EUA) em meados das décadas de 1960/1970, como uma resposta ao aumento do consumo doméstico de narcóticos proibidos no país que, já na época, era retratado como uma “ameaça” ao bem-estar da população estadunidense e para a economia do país. As ações antidrogas empreendidas pela grande potência americana acometeram especialmente os países latino-americanos, culpabilizados pela produção de drogas como a *cannabis* e, posteriormente, a cocaína que eram exportadas para os EUA. Nesse contexto, a Guerra às Drogas tem suas primeiras menções nos discursos de políticos estadunidenses e, logo, passa a configurar uma prática real que incide sobre os Estados da América do Sul. Essa estratégia capitaneada pelos EUA tem suas nuances no decorrer das décadas posteriores, contudo, seu foco permaneceu inalterado: o combate unilateral à produção de drogas ilícitas no subcontinente, perspectiva que implicou não só a difusão da política proibicionista por meio de convenções globais e regionais mas

também à ingerência logístico-militar dos EUA nos países que concentravam a oferta de narcóticos na América do Sul. Ademais, a lógica da Guerra às Drogas foi internalizada no âmbito doméstico dos países da região, materializando-se como a abordagem mais tradicional de combate ao COT e à questão das drogas (Nasser, 2014).

No quadro da Guerra às Drogas, observa-se que parte dos problemas sociais e políticos relacionados ao Crime Organizado não são imputáveis estritamente à atuação de grupos criminosos. Na realidade, as abordagens de enfrentamento ao COT, em geral, e ao narcotráfico, em particular, foram igualmente problemáticas. Por décadas, os Estados conduzem estratégias securitizadas para combater atividades criminosas, muitas das quais foram edificadas a partir das influências diretas dos EUA, com sua postura declaradamente proibicionista e, inclusive, militarizada. Nesse escopo, as estratégias adotadas foram contraproducentes no sentido de tornar a violência ainda mais generalizada, menosprezar pautas transversais aos direitos humanos e à saúde pública e, ademais, fortalecer as organizações ilícitas que, a princípio, pretendia-se combater. Por se tratar de uma abordagem edificada com base nos interesses estadunidenses e exportada para o hemisfério americano como um todo, também desconsidera-se algumas dinâmicas próprias que retroalimentam o COT nos países da América do Sul (Vasconcelos, 2019).

Em um momento posterior, entre o final do século XX e as primeiras décadas do século XXI, ganha espaço na América do Sul iniciativas para o fortalecimento da integração regional autônomas, pautadas, sobremaneira, na construção de organismos de concertação multilateral entre os Estados do subcontinente. Alguns desses organismos cooptaram paulatinamente os paradigmas da agenda de segurança do pós-Guerra Fria e procuraram desenvolver uma agenda de segurança positiva e horizontal, não raro, objetivando se contrapor à sobrepujança da agenda de segurança dos EUA na região. Nesse escopo, a questão do COT e do problema mundial das drogas começa a ser abordada de maneira distinta no âmbito de organizações regionais sul-americanas como a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), demonstrando algumas rupturas com relação à abordagem tradicional representada pela Guerra às Drogas (Martinez; Lyra, 2015).

Tendo isso em vista, a presente pesquisa monográfica elege essas abordagens multilaterais mais recentes de enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional na América do Sul como objeto de estudo nuclear. Como enfoque, tem-se o tratamento dado ao tráfico internacional de drogas ilícitas no subcontinente, considerado o pivô do COT na região. A análise do objeto em pauta será desenvolvida de modo a avaliar possíveis distanciamentos

e/ou continuidades das abordagens sul-americanas que denotam maior autonomia com relação à abordagem tradicional da Guerra às Drogas.

A escolha do tema justifica-se pela relevância do COT como uma das principais questões de segurança na América do Sul. Como mencionado previamente, mesmo com a ausência de conflitos interestatais, o crime e a violência são práticas que afetam desproporcionalmente a região sul-americana, em grande parte imputáveis às suas formas deficitárias de enfrentamento operadas até então. Além do mais, o tema excede fronteiras geográficas e, portanto, compete às relações internacionais. Nesse sentido, é de grande importância precisar estratégias de dimensão regional para o enfrentamento do problema, especialmente no que diz respeito à modalidade de cooperação sul-sul, assegurando que estas que evitem ingerências e justaposições de interesses externos ao subcontinente, tal como ocorreu no caso dos Estados Unidos no paradigma da Guerra às Drogas. Por fim, com base em uma análise de conjuntura recente, são perceptíveis algumas iniciativas de revitalização das organizações e blocos regionais, muitas das quais são capitaneadas pelo Brasil para aumentar a cooperação multidimensional em seu entorno estratégico. Depreende-se, portanto, uma importância renovada da temática da cooperação regional sul-americana, ao mesmo tempo em que ganha relevo o melhor entendimento sobre o processo que desencadeia o esvaziamento e a efemeridade dessas instituições regionais.

Tal como pressupõe o título, o objetivo geral da pesquisa é verificar possíveis rupturas e/ou continuidades que as abordagens calcadas em iniciativas autônomas sul-americanas apresentam com relação à abordagem tradicional da Guerra às Drogas. Na realidade, essa questão proposta não é inédita e já foi explorada por um conjunto de autores, os quais eventualmente divergem em afirmar uma ruptura significativa ou uma consolidação efetiva das práticas da Guerra às Drogas na América do Sul. Autores como Martinez e Lyra (2015), Dias (2015) e Chichoski (2019), por exemplo, argumentam que as abordagens regionais sul-americanas em resposta ao agravamento do COT diferem-se substancialmente das abordagens tradicionais alimentadas pelos EUA desde a década de 1960/1970 e, inclusive, é plausível falar de um “abrandamento” da estratégia da Guerra às Drogas considerando o marco do “novo regionalismo” que surge nas primeiras décadas do século XXI. Como contraponto, autores como Labate e Rodrigues (2015) e Rezende (2019) atentam para a incipiência das abordagens sul-americanas de enfrentamento ao COT, realçando a proeminência das abordagens tradicionais e a inexorável continuidade da Guerra às Drogas, a qual incide sobre as abordagens regionais e, até mesmo, sobre as legislações nacionais dos Estados da América do Sul.

A hipótese aqui aventada é a de que a Guerra às Drogas não deve ser tratada no pretérito, permanecendo como abordagem de maior relevo para o enfrentamento ao COT na América do Sul. Esta abordagem, de fato, foi interiorizada nas agendas de combate à criminalidade e nas políticas proibicionistas antidrogas dos Estados na América do Sul, ao passo que as abordagens multilaterais no subcontinente focam em ações pontuais de cooperação técnica que pouco contribuem para revisitar o paradigma das Guerra às Drogas. Todavia, algumas rupturas também despontam com a maior concertação regional, sobretudo, quando se trata do maior balanceamento entre ações de combate à oferta, por um lado, e de combate à demanda de narcóticos, por outro, o que evita a atribuição unilateral de culpa aos chamados “países produtores” que supostamente ameaçam a estabilidade de “países consumidores” - notoriamente, os Estados Unidos.

No ímpeto de verificar essas questões, a metodologia adotada pela presente monografia é, essencialmente, o estudo de caso de três organizações regionais sul-americanas - a CAN, o MERCOSUL, e a UNASUL. Os critérios de elegibilidade dessas organizações foram: 1) abrangência à nível regional, congregando parte significativa dos países da América do Sul e/ou suas sub-áreas geográficas como a região Andina e o Cone Sul; 2) caráter estritamente sul-americano, em conjunto com sua maior autonomia no que se refere aos projetos de segurança hemisférica capitaneados pelos EUA; 3) determinada especialização para tratar da tônica do crime transnacional e do narcotráfico, seja pela seleção recorrente da pauta nos fóruns de discussão multilaterais ordinários - como por exemplo reuniões ministeriais e cúpulas presidenciais, a depender do caráter da organização - e/ou pela criação de comissões e agências centradas na temática de enfrentamento ao COT e ao problema mundial das drogas.

Já em termos de materiais, a pesquisa debruça-se na análise documental de tratados constitutivos e demais documentos normativos; declarações conjuntas de autoridades públicas na ocasião de reuniões multilaterais; planos de ação e seus respectivos relatórios; e as notícias publicizadas nos sítios eletrônicos da CAN, do MERCOSUL e da UNASUL. Complementarmente, também emprega-se a revisão bibliográfica de artigos científicos que discorrem sobre o tema do COT na América do Sul, discutindo aspectos das abordagens de enfrentamento no plano internacional. A partir dessas fontes, verifica-se os principais pontos que indicam rupturas e continuidades em um paralelo com a Guerra às Drogas.

No tocante a sua estrutura, a monografia encontra-se organizada em três seções. Na primeira, é esboçado um quadro acerca do Crime Organizado Transnacional na América do Sul no espaço-tempo que se categoriza como “nova era” da criminalidade transnacional

(Andreas; Nadelmann, 2006). De maneira preliminar, nesta seção há uma breve discussão conceitual sobre o conceito de Crime Organizado, seguida por algumas considerações sobre seu processo de transnacionalização. Por fim, adentra-se na temática principal, ou seja, o histórico das dinâmicas do COT na América do Sul, em especial daquelas concatenadas ao narcotráfico, apontando para as causas estruturais que impulsionam o COT no subcontinente e as principais consequências acarretadas pela operacionalização dos mercados ilegais.

Na segunda seção, é descrito o processo de construção das abordagens tradicionais de combate à criminalidade transnacional e ao problema das drogas ilícitas que emergiram entre as décadas de 1960-1970. Em particular, essa seção trata da edificação da Guerra às Drogas como uma política de segurança dos EUA para a região sul-americana e, por conseguinte, de seu processo de institucionalização na região por intermédio de normativas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Ao final desta seção, elenca-se as principais limitações das designadas abordagens tradicionais, abrindo espaços para de discutir outras vias de enfrentamento ao COT a partir de concertações regionais sul-americanas.

As abordagens de enfrentamento ao COT desenvolvidas no âmbito das organizações regionais na América do Sul, epicentro desta pesquisa, são tópicos abordados na terceira seção. A princípio, apresenta-se um contexto concernente ao fortalecimento do regionalismo sul-americano no início do século XXI e o lançamento das bases gerais da cooperação regional contra o COT. Isto posto, são elaborados os estudos de caso, respectivamente, da CAN, MERCOSUL e UNASUL, seguidos pela análise dessas abordagens regionais a partir de potenciais fatores que indicam a reestruturação e/ou consolidação da Guerra às Drogas na América do Sul. Dentre esses fatores que servem como instrumento de comparação entre ambas os conjuntos de abordagens pormenorizados na presente monografia, destacam-se: 1) o princípio da responsabilidade compartilhada, que remete duplo enfrentamento à oferta e à demanda; 2) a abertura ao excepcionalismo; 3) o tratamento político da temática das drogas; 4) a integralização de perspectivas; 5) a autonomia e consistência da abordagem regional. Cada um desses fatores serão esmiuçados nas seções subsequentes.

## **2. BREVE PANORAMA DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL**

Esta seção dianteira da monografia procura esboçar um quadro conceitual e descrever as manifestações proeminentes do fenômeno do Crime Organizado Transnacional (COT) na

América do Sul. O ponto de partida é uma breve discussão terminológica à nível acadêmico e institucional acerca dos conceitos de “Crime Organizado”/“Crime Organizado Transnacional”, a fim de identificar os principais fatores que o constituem e compreender a complexidade das atividades ilícitas consubstanciadas nestes conceitos apresentados, com destaque para aquelas que ganham particular relevância no cenário sul-americano - nomeadamente, o narcotráfico e suas atividades “acessórias”. Consecutivamente, pretende-se descrever o processo de transnacionalização das organizações criminosas e seus respectivos mercados ilícitos que, endossados pelo avanço da globalização na década de 1990, deram forma à uma “nova era” do Crime Organizado Transnacional e reiteraram a importância da cooperação internacional em matéria de enfrentamento à questão. Isto posto, o foco será finalmente redirecionado à América do Sul, principal *locus* da análise desenvolvida, buscando realizar um breve mapeamento da problemática do COT no subcontinente e identificar seus respectivos atores, dinâmicas, causas e efeitos.

### **2.1. Preliminares conceituais: em busca de uma definição acadêmica e institucional para “Crime Organizado”/ “Crime Organizado Transnacional”**

Em um primeiro momento, é válido discutir possíveis definições de “Crime Organizado” e, mais especificamente, “Crime Organizado Transnacional”, termos centrais para o escopo da presente monografia. Regra geral, a precisão desses conceitos ganha relevo para identificar a complexidade das atividades criminosas organizadas que se desenvolvem na contemporaneidade e que repercutem como questões prioritárias de segurança na América do Sul. Não obstante, ressalta-se que as definições de “Crime Organizado” são múltiplas, tanto no âmbito acadêmico quanto jurídico-institucional, considerando estruturas, elementos, atores e encadeamentos diversos entre atividades ilícitas.

Na percepção de Oliveira (2020), esforços para pautar uma definição para “crime” sempre estiveram presentes nas sociedades, cada qual embasando-se naquilo que, em dada conjuntura histórica, era considerado como incongruente com os arranjos sociais estabelecidos e, portanto, passível de repressão e punição. Especialmente em termos mais recentes, verifica-se que essa concepção fundamental de crime ganha novos contornos, tendo em vista a maior dimensionalidade e gravidade que assumem determinados ciclos de atividades ilícitas. Frequentemente, tais atividades se distanciam da esfera do individual para aproximar-se do coletivo, com atos criminosos aparentemente isolados sendo interconectados

por organizações de funcionamento complexo. Essas novas articulações do crime é o que embasa o conceito de “Crime Organizado”, constituído essencialmente por “associações permanentes, com papéis bem estabelecidos, atuação ordenada e estrutura hierárquica definida, com o objetivo de obter lucro” (Oliveira, 2020, p. 8).

Partindo de uma perspectiva similar, os autores Paoli e Beken (2014), no *“The Oxford Handbook in Criminology and Criminal Justice”*, conceituam o “Crime Organizado” como “(1) um conjunto de organizações ilegais estáveis cujos membros sistematicamente se envolvem em crimes, e (2) um conjunto de atividades criminosas graves conduzidas para o ganho monetário” (Paoli; Vander Beken, 2014, p. 14, tradução nossa)<sup>2</sup>. Nessa concepção basilar, presume-se a ilegalidade e gravidade dos atos cometidos como fatores substanciais para designar uma organização criminosa. Todavia, outros elementos como a possibilidade de concatenação entre atividades ilícitas e instituições legais não encontram-se subsumidos nessa definição genérica dada por esses autores.

Observa-se que o componente econômico, que dá ênfase ao lucro como objetivo primordial das organizações criminosas, aparenta ser um mínimo comum nas definições de “Crime Organizado”. É com base nesse pressuposto que os autores Ibáñez e Framis (2015) colocam a questão do lucro como central e, desta forma, conceituam as organizações criminosas como

[...] toda organização criada com o propósito expresso de obter e acumular benefícios econômicos através de seu contínuo envolvimento em atividades predominantemente ilícitas e que assegure sua sobrevivência, funcionamento e proteção recorrendo à violência, à corrupção ou à fusão com empresas legais (Ibanéz; Framis, 2015, p. 21, tradução nossa)<sup>3</sup>.

O caso do narcotráfico é talvez o mais exemplar para demonstrar a finalidade econômica do COT e a rentabilidade sem precedentes gerada pelas atividades ilegais vinculadas ao tráfico. Grosso modo, “os narcotraficantes atuam como empresários de um setor econômico ilegal que apesar de todas as particularidades impostas por tal situação jurídica, buscam acumular capital, conquistar mercados, diversificar investimentos e reinvestir em seu ramo principal” (Rodrigues, 2017. p. 191).

<sup>2</sup> “[...] (1) a set of stable organizations illegal per se or whose members systematically engage in crime, and (2) a set of serious criminal activities mostly carried out for monetary gain” (Paoli; Vander Beken, 2014, p. 14).

<sup>3</sup> “[...] toda organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales” (Ibáñez; Framis, 2015, p. 21).

A maior clareza acerca de sua finalidade essencialmente econômica proporciona, inclusive, um melhor discernimento entre os conceitos de “Crime Organizado” - norteados por ganhos materiais - e “Terrorismo” - orientado para atingir objetivos políticos - , que por ora se confundem, sobretudo, tendo em vista algumas organizações que operam na América Latina e a forma como são enquadradas como ameaças por parte das autoridades competentes (Sain; Games, 2014). Ainda no que concerne a definição de Ibáñez e Framis (2015), nota-se que esses autores, além de pautarem a definição de “Crime Organizado” em função de sua “finalidade”, consideram de suma importância apontar os “meios” pelos quais as organizações criminosas operam para atingi-la, dentre os quais sublinha-se a violência e a corrupção.

O recurso à violência é praticamente intrínseco ao funcionamento do Crime Organizado, sendo uma ferramenta útil para a sua definição. De acordo com Rodrigues (2017), o *status* de “ilegal” impossibilita que eventuais disputas emergidas entre organizações criminosas e entre essas entidades e seus membros sejam levadas à arena jurídica na busca de uma resolução e, com efeito, a violência se constitui como um fator corriqueiro de “solução de controvérsias”. Logo, não raro é o uso da violência por parte das organizações criminosas como meio para obter benefícios e exercer controle sob determinados territórios e mercados, bem como asseverar sua própria proteção (Sain; Games, 2014).

A corrupção, igualmente, é considerada por autores como Sain e Games (2014) como coeficiente imprescindível para caracterizar e categorizar “Crime Organizado”, notoriamente, quando se trata das associações entre as organizações criminosas e as estruturas formais da sociedade. Esses autores se embasam nas etapas de desenvolvimento do Crime Organizado narradas por Serrano (2005), que emprega como critério o grau de interação entre as organizações criminosas e os setores “legais” da economia e das instituições políticas<sup>4</sup>.

Em uma tentativa de sistematizar um conceito para “Crime Organizado” que reunisse a amplitude dos fatores que o definem, Sampó (2017) listou cinco elementos para compreender tanto as finalidades quanto o *modus operandi* das organizações criminosas, sendo eles: 1) a finalidade de obtenção de benefícios econômicos e maximização de lucros e oportunidades; 2) o envolvimento proeminente com atividades de provisão de bens e serviços ilegais; 3) a complementaridade entre mercados ilícitos e negócios legais; 4) a capacidade de resiliência das organizações criminosas a longo-prazo contra medidas de enfrentamento,

---

<sup>4</sup> Estas etapas são, em ordem crescente: 1) “predatória”, caracterizada pela fragilidade das organizações criminosas frente aos aparatos de repressão estatal; 2) “parasitária”, que se discerne da primeira na medida em que ocorre um processo de infiltração das organizações criminosas nos sistemas políticos e econômicos formais, como no caso emblemático das milícias, onde o Estado perde a capacidade de se sobrepor; 3) “simbiótica”, fase pautada na dependência mútua entre crime organizado e o governo, inviabilizando qualquer aparato de ação desta última instituição (Serrano, 2005).

somada ao desenvolvimento de esquemas de proteção; 5) o emprego da violência e da corrupção para multiplicar suas oportunidades de negócios. A concepção de “Crime Organizado” de Sampó (2017) parece, desta forma, sintetizar os conceitos mencionados previamente por outros acadêmicos e, com efeito, pode facilitar a identificação de organizações criminosas em sua complexidade.

No âmbito jurídico-institucional, a principal definição de “Crime Organizado” é dada pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000), também designada por “Convenção de Palermo”. Esse documento foi aprovado na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em novembro de 2000, em Nova Iorque, e entrou em vigência em setembro de 2003. Trata-se do principal marco legal e instrumento multilateral concernente à questão da criminalidade organizada, contando com um amplo número de Estados signatários que sintonizam as definições da Convenção com seus mecanismos jurídicos de direito interno. A delimitação do conceito de “grupo criminoso organizado” encontra-se estabelecida em seu Artigo nº2 :

[...] a) "Grupo criminoso organizado" - grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (ONU, 2000, p. 5).

Deste modo, infere-se que a definição atribuída em Palermo entona boa parte dos elementos apresentados nos estudos sobre criminalidade organizada, ainda que de maneira pouco aprofundada quando se trata de particularidades regionais (Pereira, 2013).

Essas concepções apresentadas até o momento servem de parâmetro para identificar as principais atividades ilícitas e mercados ilegais emoldurados no conceito de “Crime Organizado”. Para Sampó (2017), as infrações mais recorrentes empreendidas pelas organizações criminosas são o narcotráfico, o tráfico de armas, o tráfico de pessoas, o contrabando ilícito de mercadorias, a biopirataria e a lavagem de dinheiro. Observa-se ainda que essas atividades, no mais das vezes, estão imbricadas e operam de modo complementar. O caso da América do Sul exemplifica essa questão: o narcotráfico é tido como pivô das práticas ilícitas gerenciadas pelas organizações criminosas, todavia, práticas como o tráfico de armas e a lavagem de dinheiro costumam estar interconectadas na busca que essas organizações criminosas voltadas ao narcotráfico travam para perseguir a alta rentabilidade e desenvolver seus esquemas de proteção (Sain; Games, 2014). Em paralelo, no caso do narcotráfico é comum uma interlocução com atividades do sistema legal, o que é reverberado no caso da

lavagem de dinheiro e corrupção de atores do Estado (Vasconcelos, 2019). Apesar de não ter a intenção de desconsiderar o “todo” das atividades abarcadas pelo conceito e suas concatenações, reitera-se que o recorte da presente monografia dará lugar privilegiado aos estudos sobre narcotráfico e suas formas de enfrentamento.

Por fim, infere-se que a atuação das organizações criminosas cujos lucros provêm das atividades ilícitas supra-narradas raramente está circunscrita às fronteiras político-geográficas dos Estados, haja vista que tais mercados ilegais encontram-se dispersos e tendem a gerar implicações simultâneas em mais de um país. O processo de transnacionalização do “Crime Organizado” será descrito com maior acuidade na subseção posterior. Destarte, é importante abarcar possíveis conceituações de “Crime Organizado Transnacional” (COT), uma nuance de inenarrável relevo dentro da categoria de “Crime Organizado”.

Na linha institucional predominante, a definição de COT tende a introduzir uma série de elementos que indicam “transnacionalidade” ao conceito mais bem consolidado de “Crime Organizado”. A Convenção de Palermo, cuja matéria primordial é a identificação do COT e o estabelecimento de parâmetros de cooperação internacional acerca da temática, estabelece em seu Artigo nº3 que a transnacionalidade do crime organizado é verificável quando esta

[...] (a) É cometida em mais de um Estado; (b) É cometida em um Estado, mas parte substancial da sua preparação, planejamento, direção ou controle ocorre em outro Estado; (c) É cometido em um Estado, mas envolve um grupo criminoso organizado que pratica atividades criminosas em mais de um Estado; (d) É cometida em um Estado, mas tem efeitos substanciais em outro Estado (ONU, 2000, p. 6).

Não obstante, autores como Rodrigues (2017) problematizam o emprego da terminologia “transnacionalidade” e expressam uma predileção pelo uso do conceito de “transterritorialidade” para nominar o fenômeno de deslocamento territorial das organizações criminosas mais robustas, principalmente, tratando-se daquelas que regem o tráfico internacional de drogas ilícitas. No prisma desse ator,

[...] é muito usual encontrar o termo “transnacional” para designar o narcotráfico, entendendo-o como um fenômeno que atravessa ou não respeita os limites políticos dos Estados nacionais. A noção de “transterritorial”, no entanto, sofisticada a análise na medida em que reconhece que as ações e táticas de organizações, como as empresas ilegais do narcotráfico e os terrorismos fundamentalistas, estabelecem conexões não entre os países ou entre agentes que manifestam identidades nacionais, mas entre regiões (áreas dentro de metrópoles, regiões de províncias, zonas fronteiriças, etc.) que são espaços relativamente móveis, nos quais esses grupos se posicionam e se

deslocam, recompondo territorializações a todo momento (Rodrigues, 2017, p. 26).

Logo, a discussão de “transterritorialidade” pautada por Rodrigues (2017) é de grande valia para entender a dinâmica do “Crime Organizado” que transpassa fronteiras nacionais.

Para todos os efeitos, o conceito de “Crime Organizado Transnacional” será adotado na presente monografia, posto que é o mais frequentemente elencado em documentos normativos e relatórios oficiais de organismos internacionais, bem como é o mais recorrente nos próprios estatutos de direito interno dos países sul-americanos, os quais incorporam por unanimidade a Convenção de Palermo. Doravante, pretende-se abordar a transnacionalização do Crime Organizado em termos de processo e sublinhar a importância que foi denotada à ação internacional para seu enfrentamento.

## **2.2. A “nova era” do Crime Organizado: o processo de transnacionalização e a relevância da ação internacional como via de enfrentamento**

Como mencionado, verifica-se que na realidade presente “as atividades criminosas organizadas excedem os contornos geográficos e alcançam pessoas e instituições situadas a milhares de quilômetros da localização do núcleo da organização” (Oliveira, 2020, p. 5). Em termos alternativos, as grandes entidades do Crime Organizado fragmentaram-se e houve uma consecutiva redistribuição de suas atividades e de seus mercados ilícitos de maneira a abranger mais de um Estado-nação, originando redes transnacionais cada vez mais complexas e que prejudicam as capacidades institucionais dos países para atuar no combate à essas organizações que transbordam suas jurisdições (Andreas; Nadelmann, 2006). No que se refere ao caso do narcotráfico, por exemplo, observou-se uma espécie de “divisão internacional do tráfico de drogas ilícitas”, com estruturas criminosas sediadas em Estados diferentes se especializando em etapas específicas da cadeia das drogas (cultivo, produção, transporte, distribuição, consumo, etc.) (Rodrigues, 2017, p. 181).

Tendo em vista tal problemática, essa subseção da monografia objetiva descrever como se desenrolou a transnacionalização do Crime Organizado em seus moldes mais recentes e pretende compreender o movimento sincrônico que alimentou a necessidade da ação internacional para o desenvolvimento de estratégias conjuntas o enfrentamento à criminalidade transnacional.

A literatura disponível sobre o tema frequentemente identifica os catalisadores da transnacionalização do Crime Organizado no quadro mais amplo do processo de “globalização” que toma forma nas décadas de 1980 e 1990. Na perspectiva de Fabeiro, Veloso e Kalb (2021), a globalização foi responsável por criar “novas dimensões para velhos problemas” e, no tocante ao COT, ao menos seis pontos poderiam ser elencados para justificar a maneira com que o processo globalizador contribuiu para que as organizações criminosas se constituíssem em redes de alçada transnacional, a saber:

- 1) A globalização do comércio, da tecnologia, do transporte, das comunicações, dos sistemas financeiros e da informação, que permite que as organizações criminosas atuem além das fronteiras; 2) Os movimentos e a migração populacional, que facilitam a criação de redes para operações criminosas, as quais oferecem melhores oportunidades para o recrutamento, maior cobertura, mais lealdade e apoio; 3) Um sistema financeiro baseado no dinheiro virtual/digital, que facilita a movimentação rápida e fácil de fundos, assim como o crescimento dos paraísos fiscais para que as organizações criminosas ocultem seus rendimentos; 4) Lucros diferenciados para as organizações criminosas, onde os preços de venda final e os lucros são elevados e o custo de produção é baixo; 5) Diferenças entre as legislações dos países, que estimulam o crime organizado: as organizações tendem a preferir operar naqueles países onde a legislação é frouxa ou suas instituições têm escassa efetividade na sua aplicação; 6) Capacidades diferenciadas dos Estados para impor riscos/custos para as operações destas organizações criminosas (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021, p. 134).

É factível que o agrupamento dessas condições pavimentaram o caminho para a transnacionalização do Crime Organizado em termos hodiernos, contexto narrado pelos autores Andreas e Nadelmann (2006) como “nova era” ou “era moderna” do Crime Organizado Transnacional. Ao trazer à tona a ideia de “nova/moderna”, os autores procuram esclarecer que a transnacionalidade do crime não é algo exclusivo da atualidade; pelo contrário, manifestações transnacionais de empreendimentos ilícitos se fizeram presentes desde séculos passados - a exemplo da pirataria no século XVII e do tráfico de escravos a partir do século XIX. A globalização, no entanto, teria impulsionado uma nova onda de transnacionalização do crime, sobre a qual pretende-se debruçar esta monografia.

Sem negligenciar os impactos significativos da globalização, todavia é necessário ter cautela ao exacerbar os efeitos do mesmo para a constituição da nova era do COT. Em realidade, existiram uma série de precedentes relevantes que já anunciavam o processo de transnacionalização das grandes organizações criminosas e de seus mercados ilícitos em momentos anteriores ao marco histórico impreciso da globalização. A título de exemplo, menciona-se a atuação difusa das empresas narcotraficantes nas Américas já nas décadas de

1960/1970 como manifestações da criminalidade com claros contornos internacionais, tal como considera-se a consequente declaração da “Guerra às Drogas” pelos estadunidenses com uma política combate de amplitude regional e global (Rodrigues, 2017). Essa nova era do COT, portanto, coincide particularmente com a transnacionalização das empresas criminosas gerenciadoras do tráfico de narcóticos no hemisfério americano e, por conseguinte, da exacerbação das estratégias confeccionadas para o seu enfrentamento à nível nacional e internacional, fatos que antecedem brevemente o apogeu do processo globalizador (Andreas; Nadelmann, 2006).

Uma vez impulsionado pela globalização, o COT suscitou a necessidade de constituir e fortalecer relações interestatais para coordenar estratégias políticas e estabelecer mecanismos jurídicos-administrativos de enfrentamento entre os Estados. Isto implica dizer que o problema da criminalidade magnifica a importância do concerto internacional entre os países afetados mutuamente pela questão. A globalização acarretaria então em um efeito duplo: por um lado, a aceleração dos fluxos entre fronteiras nacionais, inclusive, das organizações criminosas e mercados ilegais; por outro, a aproximação e maior inclinação à cooperação internacional, motivada pela necessidade de se compor e executar estratégias conjuntas de enfrentamento a seus problemas compartilhados (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021).

Nesse sentido, autores como Dias (2015) e Martinez e Lyra (2015) chamam atenção para a problemática das abordagens nacionais isoladas quando se trata da questão de enfrentamento ao COT, já que essas tendem a ser ineficazes por não abarcar toda a estrutura das organizações criminosas, fragmentadas em Estados diferentes como uma estratégia para garantir sua resiliência e atuar acima das regulamentações nacionais. Em adição, esses autores ressaltam que medidas unilaterais e isoladas podem culminar no “efeito balão”, termo que remete às consequências que as medidas repressivas adotadas contra as organizações criminosas em um país provocam em um outro Estado próximo. Um exemplo habitual do efeito balão seria o da migração de atividades criminosas para os demais Estados da região na proporção em que ocorre um enrijecimento de políticas repressivas em um único Estado. Assim, a partir do emprego dessas abordagens isolacionistas, pouco se contribui para a resolução da questão do COT em âmbito regional.

A difusão de diretrizes de ordem internacional para fazer frente ao advento da transnacionalização do crime organizado conduziu autores como Dias (2015) e Oliveira (2020) a aplicar em seus estudos o conceito dos neo-institucionalistas Nye e Keohane de “interdependência complexa”, cuja fundamentação aponta para a maior tendência à cooperação intrínseca ao sistema internacional, na medida em que essa proporcione benefícios

mútuos aos Estados envolvidos em seu ímpeto de enfrentar determinadas questões compartilhadas. No tocante ao COT, nota-se que a cooperação internacional, de fato, foi elevada a posição de elemento chave para promover os mecanismos de prevenção, repressão e punição aos crimes transnacionais (Andreas; Nadlemann, 2006; Oliveira, 2020).

Regra geral, na nova era do COT as medidas de ação internacional para seu enfrentamento evoluíram de um número limitado de ações conjuntas *ad hoc* da polícia e de acordos de extradição para uma ampla gama de mecanismos e instituições internacionais transversais à temática do combate ao COT. A título de exemplo, cita-se uma série de esforços desdobrados em escala regional e mundial rumo à homogeneização de leis de justiça criminal; à expansão dos orçamentos, competências e poder das agências internacionais responsáveis pela questão; à sofisticação da vigilância global e tecnologias de rastreamento; à cooperação policial através de redes transgovernamentais e organizações internacionais; ao emprego das forças militares, de inteligência e autoridades jurídicas de maneira conjunta; ao aumento do controle do crime transnacional na pauta da diplomacia; à consolidação de acordos bilaterais e multilaterais, regionais e globais concernentes à temática (Andreas; Nadlemann, 2006).

Em função desses apontamentos, observa-se que as modalidades de cooperação internacional com relação ao enfrentamento ao COT são múltiplas, regularmente assumindo um caráter jurídico (Auxílio Direto, Cartas Rogatórias, Extradição, Transferência de Pessoas Condenadas e Transferências de Execução), técnico (troca de informações, treinamentos e capacitação) e/ou administrativo (equipes conjuntas de investigação e cooperação policial internacional). É válido pontuar que atualmente prevalece justamente a cooperação administrativa, cujo segmento proeminente é a cooperação policial internacional<sup>5</sup> (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021). Não raro, a cooperação é estabelecida de maneira direta entre órgãos homólogos de Estados distintos e, portanto, pode envolver departamentos e autoridades específicas do Estado, de modo a prescindir do crivo dos órgãos diplomáticos ou de ações e instruções providas diretamente da liderança de Estado (Oliveira, 2020).

Não obstante, a função da diplomacia quando se alude ao tópico de enfrentamento ao COT não pode ser negligenciada, posto que parte notória das abordagens que os Estados empregam são definidas nas linhas de tratados internacionais - bilaterais ou multilaterais, regionais ou globais - , cujo compromisso cabe fundamentalmente ao corpo diplomático dos Estados implicados. Nessa égide,

---

<sup>5</sup> A cooperação policial internacional é descrita por Fabeiro, Veloso e Kalb (2021) como “qualquer forma de manutenção da ordem, aplicação da lei, manutenção da paz, investigação criminal, compartilhamento de inteligência ou outra forma de trabalho policial que transcende ou cruza as fronteiras nacionais” (p. 7).

[...] a totalidade dos acordos multilaterais [...] são criados para reduzir, transcender ou contornar os obstáculos básicos apresentados por soberanias conflitantes, tensões políticas e diferenças entre os sistemas de aplicação da lei. Eles buscam o consenso sobre a substância do direito penal de cada nação, promovem maior previsibilidade e comunicação, criam compromissos de cooperação e estabelecem diretrizes e estruturas para regularizar e facilitar a cooperação internacional policial e de persecução penal (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 9, tradução nossa)<sup>6</sup>.

Esses mecanismos multilaterais com frequência são debatidos e aprovados no âmbito das organizações internacionais. Em uma dimensão global, a ONU assume uma liderança incontestada na promoção de convenções sobre o ações internacionais para o enfrentamento ao COT, com destaque para a já citada Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000). De modo complementar, a Assembleia Geral da ONU também já foi o *locus* de aprovação de variadas resoluções mais específicas sobre as atividades ilegais abarcadas pelo conceito de Crime Organizado, trabalhando temáticas como o tráfico de pessoas, fabricação e tráfico de armas de fogo e tráfico de narcóticos. Em termos agenciais, a competência de zelar pelas convenções supracitadas, bem como criar, implementar e avaliar planos de ação circundantes à temática do COT, foi atribuída ao *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), órgão fundado em 1997 com sede em Viena.

Não menos importante é a composição de tratados e órgãos especializados no enfrentamento ao COT ou transversais à temática operando em escala regional, os quais coexistem com os paradigmas de pretensão global da ONU. Vale salientar que essa forma de cooperação centrada em extensões geográficas delimitadas atentam para as singularidades com que o COT se manifesta em determinadas localidades. Sua importância pode, então, ser resumida da seguinte forma:

Para aprimorar as relações internacionais no contexto global, é basilar a interlocução e o empenho para soluções integradas entre os Estados componentes de um mesmo complexo regional. O fortalecimento das relações regionais é passo vital para a identificação conjunta dos problemas e a aplicação das soluções que possam dar maior efetividade à luta contra o crime organizado transnacional (Oliveira, 2020, p. 27).

---

<sup>6</sup> “All multilateral policing arrangements (...) are created to reduce, transcend, or circumvent the basic obstacles presented by conflicting sovereignties, political tensions, and differences among law enforcement systems. They seek consensus on the substance of each nation’s criminal law, promote greater predictability and communication, create commitments to cooperate, and establish guidelines and frameworks to regularize and facilitate international police and prosecutorial cooperation” (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 9).

A regionalização das iniciativas de enfrentamento ao COT é um tema recorrente especialmente quando se trata da modalidade de cooperação Sul-Sul, sendo esta aplicada de modo mais horizontal e vislumbrando a produção de estratégias focadas nas características e problemas estruturais compartilhados por esses países. É com base nessa percepção que a cooperação engendrada em escala regional ocupa o cerne da presente monografia. Os instrumentos propriamente sul-americanos de enfrentamento ao COT serão tópicos do capítulos subsequentes.

Uma análise mais pormenorizada da construção de diretrizes internacionais para enfrentamento ao COT, contudo, não deve se limitar à esfera do institucional e da cooperação, pontos tradicionalmente ressaltados no escopo das teorias liberais das Relações Internacionais. Isto porque é necessário ter em perspectiva as estruturas de poder no sistema internacional e o modo como elas definem as dinâmicas entre as potências e os Estados menos desenvolvidos, argumento tributário aos autores realistas das Relações Internacionais. Contribuindo para esse raciocínio, Andreas e Nadelmann (2006) argumentam que

[...] é necessária uma forte dose de realismo em nossa história para nos lembrar que os esforços internacionais de controle do crime refletem, em última análise, os interesses e as agendas dos Estados mais capazes de coagir e cooptar os outros. Os Estados imperiais e coloniais introduziram, muitas vezes por imposição, suas próprias normas de justiça criminal para quaisquer povos que estivessem sob seu domínio. E, na medida em que os Estados Unidos se comportam hoje como uma potência imperial, embora com o objetivo de acesso territorial em vez de domínio territorial direto, eles seguem o padrão histórico de exportação de normas de justiça criminal, prioridades de aplicação da lei e práticas de policiamento. De fato, o controle internacional do crime é uma das dimensões mais importantes da hegemonia dos EUA na política mundial. Essa hegemonia é exercida por meio de uma mistura de "hard" e "soft" power, utilizando toda a gama de mecanismos unilaterais, bilaterais e multilaterais de aplicação da lei e redes transgovernamentais. A globalização e a americanização significam cada vez mais a mesma coisa nesse domínio (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 9, tradução nossa)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> “[...] we need a strong dose of realism in our story to remind us that international crime control efforts ultimately reflect the interests and agendas of those states best able to coerce and coopt others. Throughout history, imperial and colonial states have introduced, often by imposition, their own criminal justice norms to whatever peoples fell under their rule. (...) And, to the extent that the United States today behaves as an imperial power, albeit with the objective of territorial access rather than direct territorial rule, it very much follows the historical pattern of exporting criminal justice norms, law enforcement priorities, and policing practices. Indeed, international crime control is one of the most important dimensions of U.S. hegemony in world politics. This hegemony is exercised through a mixture of “hard” and “soft” power, utilizing the full range of unilateral, bilateral, and multilateral law enforcement mechanisms and transgovernmental networks. Globalization and Americanization increasingly mean the same thing in this domain” (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 9).

Como desdobramento, os autores igualmente sugerem que nessa configuração de forças os Estados não-potências tendem a reproduzir aspectos legais, processos jurídicos e políticas administrativas concernentes ao crime já estabelecidas nos países centrais. Em seus termos,

[...] os países menos poderosos e, principalmente, os menos desenvolvidos têm desempenhado um papel mais secundário e reativo na internacionalização do controle do crime: eles recebem os adidos policiais da Europa e dos Estados Unidos, harmonizam suas leis e procedimentos criminais com as normas estrangeiras e ratificam convenções internacionais elaboradas por iniciativa de outros. Considere, por exemplo, o profundo impacto dos esforços antidrogas promovidos pelos EUA em muitos países da América Latina e do Caribe. E compare isso com os apelos em grande parte fúteis do México e de outros países para que os Estados Unidos reforcem suas leis de controle de armas e reduzam o fluxo ilegal de armas para grupos criminosos em toda a região. Não se trata de sugerir que os países em desenvolvimento não tenham seus próprios interesses e relações transfronteiriças de aplicação da lei e, às vezes, se agarrem aos esforços internacionais de policiamento para promover suas próprias agendas domésticas, mas sim que os modelos, métodos e prioridades do controle internacional do crime são substancialmente determinados e exportados pelos Estados mais poderosos do sistema internacional (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 10, tradução nossa)<sup>8</sup>.

Essa interpretação de cunho realista é essencial para compreender o processo pelo qual o problema da criminalidade organizada transnacional foi elevado de um tópico corriqueiro de segurança pública a um problema iminente de segurança internacional, com essa tendência de classificação surgida nos países desenvolvidos sendo amplamente replicada nos países do Sul global (Rodrigues, 2017; Rezende, 2019). É o caso da criação e da difusão em escala mundial da “Guerra às Drogas”. Na realidade, na medida em que as potências do sistema internacional - principalmente os Estados Unidos, expoente no processo de globalização nas últimas décadas do século XX - viram-se afetadas pelo aumento vultoso da demanda interna por narcóticos, a política rígida antidrogas foi exportada para os países que recebiam a alcunha de “produtores”, a saber, os países latino-americanos (Rodrigues, 2017). Desde então, ao passo

---

<sup>8</sup> *“Less powerful and especially less developed countries have typically played a more secondary and reactive role in the internationalization of crime control: they host the police attachés of Europe and the United States, harmonize their criminal laws and procedures to foreign tunes, and ratify international conventions drafted at the initiative of others. Consider, for instance, the profound impact of U.S.-promoted antidrug efforts on many Latin American and Caribbean countries. And contrast this to the largely futile calls from Mexico and other countries for the United States to tighten its gun control laws and curb the illegal outflow of arms to criminal groups throughout the region. This is not to suggest that developing countries do not have their own cross-border law enforcement interests and relationships and sometimes latch on to international policing efforts to further their own domestic agendas, but rather that the models, methods and priorities of international crime control are substantially determined and exported by the most powerful states in the international system”* (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 10).

que se avançava a transnacionalização do Crime Organizado, abordagens securitizadas de combate ao COT começaram a tomar forma no globo e foram replicadas, em particular, nos Estados da América Sul.

Essas abordagens internacionais de enfrentamento que emergem como uma resposta ao avanço da transnacionalização da criminalidade na nova era do COT serão mais apropriadamente descritas em um momento posterior. Em seguida, apresentamos as características gerais do COT na América do Sul, de modo a reiterar as dinâmicas transnacionais que permeiam o funcionamento dos mercados ilícitos e as operações das organizações criminosas mais expoentes no subcontinente.

### **2.3. Dinâmicas do Crime Organizado Transnacional na América do Sul e a centralidade do narcotráfico na agenda de segurança regional**

A presença do COT é verificável nas mais diversas regiões do globo. No entanto, algumas particularidades históricas e um conjunto de questões políticas, sociais e econômicas atuais fazem com que a América do Sul logre certo destaque nos estudos sobre criminalidade organizada transnacional (Dias, 2015; Oliveira, 2020). Essa visibilidade da região é imputável, em particular, às atividades vinculadas ao tráfico internacional de drogas ilícitas, sendo a América do Sul classificada como uma peça nuclear na “divisão internacional do narcotráfico”, especialmente em razão de deter o controle sobre tráfico mundial de cocaína e das volumosas receitas geradas por esse mercado ilegal<sup>9</sup> (Rodrigues, 2017).

De início, cabe esboçar um breve histórico acerca da evolução do narcotráfico e de suas atividades acessórias no hemisfério, com o propósito de demonstrar como o tópico é inserido reiteradamente nas agendas de segurança nacionais e regional. Importante ressaltar que, conforme Bezerra (2020), práticas ilegais como o contrabando na América Latina não se restringem à atualidade; pelo contrário, procedem desde o período colonial, traçando rotas e estratégias ilícitas que posteriormente foram reincorporadas pelos atores criminosos presentes no contexto atual. Aqui, todavia, serão tomados em conta os desdobramentos mais recentes da criminalidade transnacional na região.

---

<sup>9</sup> Dados da UNODC (2010) apontam para a cocaína como a *commodity* que gera as maiores riquezas para o Crime Organizado Transnacional, sobretudo, quando se trata dos fluxos da droga para os Estados Unidos e Europa. A despeito da dificuldade em precisar os números do tráfico e suas receitas derivadas - sob essa estimativa recai o entrave da subnotificação -, os lucros do narcotráfico foram estimados em US\$ 320 bilhões no ano de 2016, equivalente a 1% do PIB mundial na época em que os dados foram levantados (JUSTO, 2016).

Quando se trata da “nova era” do COT na América Latina, deve-se realçar que essa teve suas primeiras expressões nos anos 1960, sobretudo, sustentado pelo aumento vertiginoso da demanda por substâncias ilícitas nos EUA (Troncoso; Garay, 2017). Isto porque a disseminação do uso de substâncias psicoativas nesse país proporcionou uma ampla janela de oportunidades para que os produtores e comerciantes ilegais de drogas atingissem níveis sem precedentes de rentabilidade, a qual era ainda mais dilatada pelo caráter oligopolista do narcotráfico (Rodrigues, 2017). Pode-se afirmar, portanto, que “a demanda da sociedade norte-americana é o mais relevante fator exógeno que conduz ao desenvolvimento do crime transnacional na América do Sul” (Nasser, 2014, p. 152).

Na década de 1970, a demanda estadunidense e europeia por narcóticos que mobilizavam os mercados clandestinos na América Latina continuou progredindo. Não obstante o enrijecimento das diretrizes repressivas nos EUA, país em que o avanço do proibicionismo fora uma característica dominante na retórica de enfrentamento ao Crime Organizado, permaneceu em curso a evolução do contrabando internacional de drogas com origem em países latino-americanos, a princípio, centralizados em cartéis no México e Caribe que voltavam-se à produção de *cannabis* e à sua exportação para os EUA (Rodrigues, 2017). Com efeito, nota-se que a América do Sul especificamente, neste momento inicial do desenvolvimento do narcotráfico nas Américas, encontrava-se fora do radar dos grupos criminosos organizados e, por conseguinte, das políticas militarizadas de combate empreendidas pelos EUA.

Entretanto, as ações iniciais do governo estadunidense no exterior dentro de seu quadro estratégico de combate às drogas contribuíram para o processo de fragmentação internacional e migração das atividades criminosas vinculadas à cadeia do narcotráfico para os países da América do Sul. Como exemplo, a Operação Intercept iniciada no México em 1969 e, consecutivamente, a Operação Bucanero engendrada na Jamaica a partir de 1974, ambas coordenadas pelos EUA objetivando erradicar plantações de *cannabis*, permitiu um rearranjo das redes do COT a partir, desta vez, do território colombiano:

Um dos resultados imediatos das ações repressivas no México e na Jamaica não foi o fim do tráfico de maconha para os Estados Unidos, mas o deslocamento das plantações para o departamento (estado) colombiano de La Guajira, na costa atlântica do país, uma região onde já se praticava o cultivo da maconha com vista ao mercado norte-americano. A perseguição à maconha no México e na Jamaica contribuiu para que o tráfico dessa droga crescesse na Colômbia, permitindo que a *cultura marimbera* local atingisse um maior estágio de sofisticação de volume de transações. Na Colômbia, as redes de comercialização e as estratégias de trânsito nos circuitos ilegais

construídos em torno do negócio da maconha serão fundamentais para o estabelecimento, anos depois, do extremamente lucrativo negócio do tráfico de cocaína. Com a maconha, os traficantes colombianos se lançaram num mercado das drogas mundializado e com características até então jamais vistas (Rodrigues, 2017, p. 179).

Isto posto, já nos anos de 1980, o foco do tráfico internacional de drogas ilícitas é transposto, em grande parte, para os países da América do Sul, “efeito balão” das operações patrocinadas pelos EUA no México e na Jamaica. Desde então, a Colômbia se efetiva como novo epicentro do COT nas Américas, constituindo uma cadeia produtiva de narcóticos em forte interação com os países limítrofes, o que torna-se evidente no compasso em que ganha proeminência o tráfico de cocaína na passagem dos anos 1970 para a década de 1980. Esse novo nicho de mercado do narcotráfico possibilitou que o Estado sul-americano se consolidasse como pioneiro nesse arranjo ilegal com crecentes níveis de demanda em países desenvolvidos - Estados Unidos e países da Europa - , poucos fornecedores e, portanto, altamente lucrativo.

Após o predomínio da maconha, importante para a estruturação das redes de tráfico, mas de curta duração, observou-se surgir com força na América Latina uma economia narcotraficante centrada na exportação de cocaína. O aumento da demanda norte-americana por cocaína encontrou em várias regiões da América Latina condições para que redes de suprimentos fossem montadas. Pequenas áreas de cultivo tradicional foram, então, incorporadas a uma nova racionalidade empresarial, que, crescendo nos interstícios da ordem legal, organizou um novo e potente ramo econômico. [...] Na divisão que o mercado ilegal latino-americano estabelece, as organizações do tráfico colombianas assumem a dianteira na estruturação das etapas de refino da cocaína e exportação da droga para grupos atacadistas em atuação nos EUA (Rodrigues, 2017, p. 181).

Nessa conjuntura inédita, o narcotráfico na Colômbia foi estruturado de maneira oligopolista, coordenado majoritariamente pelos cartéis de Medellín e Cali, grupos que rapidamente adentraram a economia formal e a vida política colombiana, de modo a assumir a dianteira da produção de narcóticos em escala global. Essa sobrepujança dos grupos narcotraficantes colombianos, dominando especialmente as etapas de refino e exportação da cocaína, teve implicações diretas para os demais países da região sul-americana, os quais foram paulatinamente incorporados à divisão internacional do tráfico de drogas que emergia nas Américas, no sentido de fornecer os insumos e proporcionar rotas de escoamento para o grande polo produtor colombiano (Rodrigues, 2017).

Logo, paralelamente aos cartéis na Colômbia, a nova geografia das drogas nas Américas pautada no mercado de cocaína imbricou produtores primários de países sul-americanos onde o cultivo da coca já se fazia presente nas comunidades tradicionais. Produtores, principalmente, da Bolívia e do Peru se associaram aos empresários ilegais colombianos e tornaram-se responsáveis pelo cultivo da folha de coca e manufatura da pasta base que seria exportada para os centros de refino na Colômbia. Para mais, países limítrofes ao grande produtor andino passaram a atuar como áreas de trânsito da droga produzida na Colômbia com destino para os EUA e para a Europa. Colocando de forma esquemática:

A primeira divisão internacional de funções do tráfico de cocaína nos anos 1980 obedecia ao esquema geral: 1) produção das folhas de coca e da transformação destas em pasta base (primeiro produto do beneficiamento da coca) na Bolívia e no Peru e exportação para os empresários ilegais colombianos; 2) uma vez na Colômbia, a pasta base é refinada em laboratórios pertencentes às grandes organizações do tráfico, e o produto final, o cloridrato de cocaína, exportado para os Estado Unidos e revendido a grandes grupos de atacadistas que depois repassam as drogas a clientes seus, varejistas dos grandes centros que lidam diretamente com os consumidores; 3) os países fronteiriços ao centro produtor andino, como o Brasil, Equador, Venezuela, Panamá, entre outros, figuram principalmente como áreas de trânsito (contando com grupos especializados de atravessadores ou intermediários entre os traficantes colombianos e os atacadistas em ação nos EUA e na Europa) e como países fornecedores de insumos químicos necessários para o processamento da droga (Rodrigues, 2017, p. 182).

Adicionalmente, o agravamento da questão do COT na América do Sul nesse período da década de 1980 deve ser analisado a partir do pano de fundo mais amplo da Guerra Fria, momento histórico em que os movimentos de guerrilha atuantes nos países da cadeia de produção da cocaína na região andina<sup>10</sup> se associaram às atividades narcotraficantes como fonte de custeio, justaposição que deu origem aos grupos paramilitares designados por “narcoguerrilhas”. No tocante à militarização do Crime Organizado, a Colômbia é asseguradamente o caso mais emblemático: no final da década de 1980, o cultivo intensivo de coca para fins ilícitos ganhou força no sudeste do país em meio à intensificação de conflitos por terra, o que tornou o cenário propício para que grupos paramilitares proeminentes de esquerda - a exemplo das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), do Exército da Libertação Nacional (ELN) e do Movimento 19 de Abril (M-19) - iniciassem seu

---

<sup>10</sup> A “região Andina” ou “América Andina” é uma sub-área geográfica da América do Sul que abrange o conjunto de países atravessados pela Cordilheira dos Andes, sendo eles: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Essa subdivisão regional é importante para entender algumas dinâmicas do COT na América do Sul, sendo a região andina a que mais concentra as atividades de cultivo da folha de coca (nem sempre dada como ilícita) e transformação do produto em cocaína .

engajamento na produção de cocaína, sendo estes rapidamente classificados como ameaças à segurança nacional. De maneira similar, no Peru, o grupo guerrilheiro de esquerda maoísta Sendero Luminoso inseriu-se nas cadeias narcotraficantes, operando nas plantações da folha de coca no Vale do Huallaga, que sustentavam a produção do narcótico derivado na Colômbia. Na Bolívia, por seu turno, o cultivo de coca com destino às refinarias colombianas se converteu em uma oportunidade econômica para os camponeses que, todavia, tiveram que lidar com o aumento das restrições impostas pelo governo às plantações ilegais, irrompendo um quadro de violência generalizada no país, agravada ainda pelos recorrentes conflitos com paramilitares da direita boliviana. Essa cooptação do narcotráfico pela luta armada nos países supracitados, evidenciam a militarização do COT na América do Sul, bem como de suas formas de combate embasada em uma aproximação dos países da região com relação aos EUA e sua respectiva abordagem estritamente combativa (Cruz, 2017).

Nos anos 1990, entrou em vigor uma política de segurança nacional e internacional rígida que visava a destituição dos cartéis colombianos, os quais, de fato, perderam seu potencial oligopolístico em meados da década. Em contrapartida, ocorreu uma fragmentação das atividades do narcotráfico a partir da proliferação de grupos criminosos de menor porte e, inclusive, potencializou-se o braço narcotraficante dos grupos guerrilheiros como as FARC, o ELN e a recém fundada organização paramilitar de contrainsurgência *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), que usufruíram de parte da estrutura deixada pelos cartéis, com ênfase para o recrutamento de seus ex-membros nas periferias (Cruz, 2017). Esse conjunto de fatores alteraram significativamente as dinâmicas do narcotráfico na região andina, uma vez que os novos grupos formados e/ou fortalecidos pela desintegração dos oligopólios dos cartéis começaram a se envolver nas atividades de cultivo da cocaína dentro do próprio território colombiano. A autoprodução colombiana da matéria prima da cocaína também foi impulsionada pelo aumento da rigidez nas fronteiras, que entravam a entrada do produto base proveniente do Peru e da Bolívia (UNODC, 2010).

Relaciona-se a essa nova configuração do narcotráfico nas Américas nos anos 1990 o aumento da demanda por cocaína no Cone Sul<sup>11</sup>, região até então considerada de “trânsito” do narcótico para países terceiros. Em suposição, o consumo da cocaína nos países do Cone Sul estaria vinculado aos excedentes dos cultivos peruanos e bolivianos que perderam

---

<sup>11</sup> Semelhante a região Andina, o Cone Sul corresponde a uma sub-região geopolítica da América do Sul, composta pelos países mais ao sul do subcontinente. A imprecisão desse critério geográfico dificulta um maior discernimento acerca da região na literatura. Regra geral, considera-se como parte do Cone Sul os seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. A posição desses países na divisão internacional do tráfico de drogas é geralmente complementar aos principais elos da cadeia na região Andina.

parcialmente a capacidade de serem exportados para as refinarias na Colômbia e, por conseguinte, encontram vazão nestes demais países da sub-região.

O crescimento do consumo de cocaína no Cone Sul parece estar ligado ao aumento da produção na Bolívia e no Peru, primordialmente fornecedores para as refinarias colombianas, mas que perderam espaço com o aumento da produção de cocaína colombiana e aprimoramento dos controles de tráfego aéreo. [...] Com isso, a cocaína disponível nesses países, sobretudo na Bolívia, passou a circular pelo Cone Sul, inclusive para consumo local em comunidades pobres no Brasil e na Argentina, sob a forma de produtos cada vez menos refinados, o que não impedia também o consumo da cocaína de melhor qualidade pelos compradores de maior poder aquisitivo (Bezerra, 2020, p. 10).

Nesse processo, é de fato registrado um aumento sustentado do consumo de drogas ilícitas nos centros urbanos na Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai a partir dos anos 1990 (Nasser, 2014). No final dessa década, ainda observa-se a extensão da variedade de substâncias contravencionais consumidas nos países do Cone Sul, com a cocaína sendo consumida juntamente com outras drogas sintéticas como a heroína (Procópio, 1999). Isso acarretou a evolução de grupos criminosos organizados que passaram a conduzir a comercialização dos narcóticos nesses países (Bezerra, 2020).

Desta forma, a integração do Cone Sul nas dinâmicas do narcotráfico entre a década de 1990 e 2000 não se limita ao exercício do consumo de drogas ilícitas. Países do Cone Sul, de fato, não se destacam como produtores de substâncias psicotrópicas - com exceção do cultivo de *cannabis* no Paraguai -, sendo que as drogas que circulam no mercado de varejo da região são provenientes de países vizinhos do complexo andino e acabam por ser introduzidas por meio de fronteiras terrestres, aéreas e marítimas porosas (Sain; Games, 2014). Ainda sim, Estados dessa sub-região como o Uruguai, o Brasil e a Argentina passaram a integrar novos espaços na dinâmica do narcotráfico. Em termos genéricos, esses países mencionados ocuparam um espaço especial no transporte de drogas ilícitas, com infraestruturas portuárias que se destacaram em matéria de escoamento regional e mundial das mercadorias de contravenção (Procópio, 1999). O Uruguai, em particular, passou a sediar práticas de lavagem de elevados montantes dinheiro que resguardou a roupagem “legal” das entidades criminosas que operavam regionalmente (Procópio, 1999), enquanto que o Brasil foi agregado aos fluxos narcotraficantes na tríplice fronteira compartilhada com o Paraguai e a Bolívia, inclusive, produzindo grande parte das armas de fogo circulantes na região e empregadas nas economias criminosas (Dias, 2015). Sintetizando essa ideia, esses Estados do Cone Sul,

[...] de países de menor importância, passaram a ter mais destaque com o aumento do consumo de drogas ilegais, o adensamento das rotas em direção a centros consumidores europeus, a consolidação de práticas de lavagem de dinheiro, as mudanças nas organizações narcotraficantes - que sofisticam os modos de ocupar territórios, diversificar-se nos ilegalismos e associar-se a figuras do Estado - e a crescente militarização do combate ao tráfico de drogas, seguindo padrões aproximados, mas não idênticos, aos já estabelecidos entre colombianos e mexicanos (Rodrigues, 2017, p. 17).

Em complemento, organizações criminosas robustas começaram a surgir no Cone Sul, engajadas na distribuição atacada e varejista de substâncias psicotrópicas, bem como no tráfico de armas de fogo <sup>12</sup>. Dentre essas entidades criminosas do Cone Sul, as principais situam-se no Brasil: a princípio, logrou destaque já nos anos 1990 a organização designada Comando Vermelho (CV), fortemente atuante no Rio de Janeiro; em um momento posterior, é fundado o Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo, grupo cuja atuação dispara nos anos 2000 e, inclusive, se espalha para outros países sul-americanos, com ênfase para suas atividades que tomam forma na tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Bolívia (Pereira, 2013). No que se refere a atuação transnacional deste último grupo,

[...] em busca da ampliação de seus lucros, o PCC vem, ao longo dos últimos anos, atuando cada vez mais em parceria com grupos estrangeiros, inclusive ampliando sua presença em países vizinhos como Paraguai. O país conta com cidades importantes para a rota do narcotráfico na região de fronteira com o Brasil. O PCC passou a se associar a criminosos locais com o objetivo principal de eliminar concorrentes e aumentar suas margens de lucro. Com a consolidação do acesso aos canais de produção de droga nos países vizinhos, passou a investir também na expansão da distribuição no mercado europeu. [...] O grupo criminoso brasileiro não somente se estabeleceu no país vizinho, como cooptou diversos criminosos lá mesmo. São criminosos paraguaios, nas prisões daquele país, que agora adotam as mesmas práticas do grupo criminoso brasileiro (Bezerra, 2020, p. 14-15).

O marco histórico da globalização nesse período serviu como mola propulsora do narcotráfico na América do Sul em geral, cujo efeito imediato foi a estruturação de uma rede transnacional do Crime Organizado cada vez mais complexa e interseccionada na região, seja no complexo andino, seja no Cone Sul. Nesse raciocínio, para Nasser (2014), foi especificamente nas décadas de 1990 e 2000, com a Guerra Fria encaminhada para seu desfecho, que os grupos criminosos sul-americanos passaram a se movimentar com maior

---

<sup>12</sup> “O tráfico de armas é também um elemento fundamental desse ciclo de criminalidade transnacional no continente. Os Estados Unidos, neste caso, cumpre a função inversa, de fonte de produtos que serão traficados para os países do sul do continente americano, mas também para municiar outros grupos criminosos e paramilitares com armamentos, um fator importante para a manutenção da violência e da insegurança nos países da América do Sul” (Nasser, 2014, p. 152).

facilidade entre fronteiras nacionais. Essa perspectiva vai ao encontro dos atores que atribuem a transnacionalização do Crime Organizado ao processo de globalização, já que na América do Sul essa época seria caracterizada pela introdução de inovações tecnológicas como a telefonia celular, o dinheiro eletrônico e a Internet, bem como pela solidificação de reformas político-econômicas globalizantes que liberalizaram o mercado e diminuíram o poder regulatório dos governos nacionais. Esse cenário, nos termos de Taylor (2005), alimentou as chamadas “estruturas de oportunidade” para o desenvolvimento do COT a partir de redes descentralizadas.

Para além do processo de globalização liberal que pavimentou o terreno para a expansão de entidades criminosas, tais organizações alcançaram novos patamares em termos de associação com estruturas da economia legal e dos governos, dinâmica que intensificou o impacto do COT na vida econômica e política dos Estados sul-americanos. Na descrição de Sain e Games (2014),

[...] foi determinante o alto nível de corrupção existente nos setores público e privado, tanto nos órgãos de controle e fiscalização econômica, fiscal e financeira, e nas instituições de segurança e judiciais dedicadas a identificar, impedir e reprimir a criminalidade, como em setores empresariais, bancos e entidades financeiras do setor privado. Frente a estes atores, o suborno por parte dos grupos criminosos organizados se generalizou como forma eficiente de inserção, influência e controle sobre parte da economia legal, bem como sobre os órgãos governamentais e o sistema político, o que constitui uma condição fundamental para o desenvolvimento do crime organizado na região. Apenas quando isso não foi possível a atividade criminosa se orientou com o objetivo de danificar ou destruir tais instâncias por meio da coação ou de ações violentas (Sain; Games, 2014, p. 127).

Essa gradação de fusão entre organizações criminosas e estruturas formais públicas e privada descrita por Sain e Games (2014) faz com que o COT na América do Sul seja enquadrado, desde a década de 2000, nas fases “predatória” e “parasitária” no espectro categórico proposto por Serrano (2005). Isso implica dizer que os Estados sul-americanos

[...] ainda mantém, em graus variados, a capacidade de assegurar o Estado de direito na maior parte de seu território, promover a aplicação da lei em alguma medida e proteger razoavelmente as suas instituições democráticas. Ainda assim não deve ser descartada a possibilidade de uma evolução da relação entre crime e Estado a ponto de se tornar simbiótica. De fato, os Estados sul-americanos sofrem, neste contexto, de fragilidades institucionais dos mais variados aspectos, que vão da perda de soberania territorial em certos espaços, passando pela incapacidade de controlar a violência urbana, até o apoio e a prática de atividades criminosas pelos seus próprios agentes públicos (Nasser, 2014, p. 150).

Em complemento, é frequentemente indagado pelos pesquisadores que trabalham a temática do COT na América do Sul as “causas” que tornam a região propícia ao desenvolvimento de redes do narcotráfico e que dificultam o seu controle por parte dos Estados nacionais e das políticas regionais (Pereira, 2013; Sain, Games, 2014).

Já foi mencionada a globalização como propulsora do narcotráfico estruturado para além da fronteira dos Estados sul-americanos, bem como a interpenetração das organizações criminosas nas esferas político-econômicas formais como um elemento que multiplica as dificuldades de enfrentar a problemática. Esses fatores conduziram ao enquadramento do Crime Organizado não somente como um problema no âmbito da segurança pública, mas também internacional (Rodrigues, 2017).

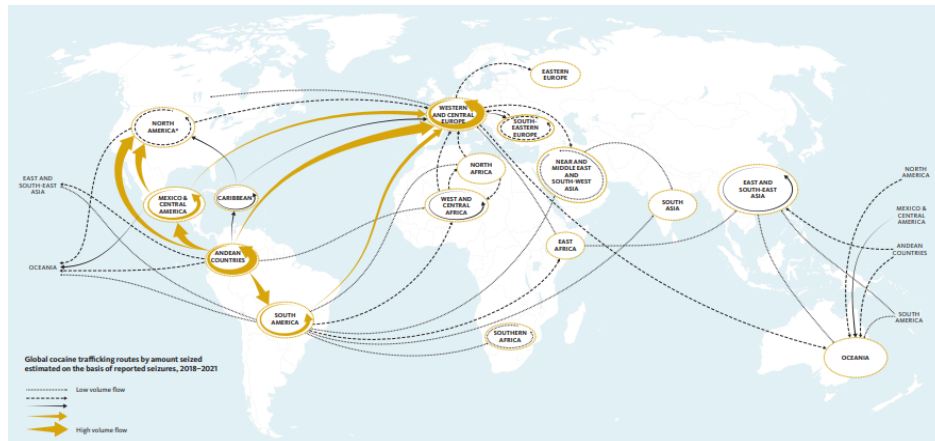
Todavia, não menos importante, é o esforço de sublinhar questões propriamente estruturais sul-americanas que explicam a proeminência da região no que concerne à evolução do COT, sejam essas as marcantes desigualdades socioeconômicas e instabilidades políticas recorrentes ou, até mesmo, vicissitudes associadas a fatores geopolíticos (Oliveira, 2020). De acordo com os autores Sain e Games (2014), dentre as condições estruturais que mais favorecem o COT na América do Sul encontram-se: 1) o alto nível de informalidade na economia, marcado pelo estabelecimento de dispositivos de evasão fiscal que podem ser reaproveitados para mascarar fundos e facilitar a prática da lavagem de dinheiro; 2) a alta marginalidade urbana, somada ao fraco controle das agências do Estado em locais periféricos; 3) anacronismo no enfrentamento à criminalidade por parte das forças policiais.

Em complemento, segundo Rodrigues (2017), a causalidade do avanço do COT na América do Sul desde a década de 1970 pode ser atribuída aos seguintes fatores: 1) proximidade geográfica com os EUA, país de maior demanda; 2) sedução econômica, haja vista as altas taxas de rentabilidade proporcionadas pelas atividades criminais; 3) vantagens comparativas, tanto em termos de aspectos naturais quanto no quesito de práticas sociais que favoreceram os mercados ilegais.

Em função dessas condições estruturais e conjunturais propícias ao narcotráfico, observa-se a evolução do mesmo no contexto sul-americano atual inobstante as medidas de enfrentamento ao COT, as quais serão melhor abordadas nos capítulos posteriores da presente pesquisa. Os indicadores mais recentes da UNODC (2020; 2021; 2022; 2023), publicados no Informe Mundial sobre Drogas, evidenciam que o subcontinente continua sendo o principal responsável pela produção e tráfico de quase que a totalidade da cocaína no mundo,

concentrada especificamente na região andina, principal origem dos fluxos deste narcótico - tal como representado na Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Principais fluxos do tráfico de cocaína (2018-2020)



Fonte: *United Nations Office on Drugs and Crime* (2020)

Atualmente, estima-se que, em números aproximados, 70% dos cultivos de coca do mundo estão localizados na Colômbia, 20% no Peru e cerca de 10% na Bolívia. Em adição, a fabricação da cocaína na América do Sul registrou um aumento recorde de 2.304 toneladas em 2021 com relação ao ano precedente, atingindo a faixa de 296.600 toneladas de cocaína neste mesmo ano - números que podem ser observados na Figura 2 abaixo. Isso ocorre em função de uma alta na demanda global pelo produto ilícito e, como consequência, identifica-se uma tendência de crescimento do tráfico deste narcótico nas Américas.

Figura 2 – Cultivo ilícito global da coca por hectare (2010-2021)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bolivia (Plurinational State)	31.000	27.200	25.300	23.000	20.400	20.200	23.100	24.500	23.100	25.500	29.400	30.500
Colombia <sup>a</sup>	62.000	64.000	48.000	48.000	69.000	96.000	146.000	171.000	169.000	154.000	142.800	204.300
Peru <sup>b</sup>	61.200	64.400										
Peru <sup>c</sup>	62.500	60.400	49.800	42.900	40.300	43.900	49.900	54.100	54.700	61.800	80.681 <sup>e</sup>	
<b>Total</b>	<b>154.200</b>	<b>155.600<sup>d</sup></b>	<b>133.700</b>	<b>120.800</b>	<b>132.300</b>	<b>156.500</b>	<b>213.000</b>	<b>245.400</b>	<b>246.200</b>	<b>234.200</b>	<b>234.200</b>	<b>296.600</b>

Fonte: *United Nations Office on Drugs and Crime* (2023)

Apesar dos avanços consideráveis resultantes dos acordos de paz entre o governo colombiano e as FARC em 2016, as autoridades do país permanecem em busca de uma

negociação bem consolidada com o ELN e com as facções dissidentes das FARC, ademais, a violência derivada das ações do Crime Organizado ainda se perpetua no país, atenuadas, contudo, por um cessar-fogo assinado no ano de 2023 (FARC [...], 2023). Em termos de violência gerada na conjuntura recente, destacadamente, pelo narcotráfico, deve-se citar ainda o caso do Equador, que se transformou abruptamente de um dos países mais seguros da América Latina para um dos Estados com maiores índices de assassinato, com gangues rivais estando envolvidas em massacres em presídios e ataques às espaços públicos e personalidades políticas (Valdiviezo, 2023).

No tocante à demanda, observa-se que a pandemia do Covid-19 deflagrada nos últimos anos não culminou na redução do consumo de narcóticos como a cocaína e, em determinados casos, provocou ainda um efeito contrário que gerou o aumento do consumo. É evidente o aumento sistemático da demanda por narcóticos em centros urbanos dos Estados sul-americanos, bem como incremento das rotas ilegais que partem do subcontinente e seguem para redistribuição de produtos ilícitos em países da Europa e, mais recentemente, da África. Essas “novas” demandas acabam por sustentar o aumento da produção de cocaína, que escalou em 35% somente entre os anos de 2020 e 2021 (Mackintosh, 2023).

As “consequências” negativas da atuação das organizações criminosas na América do Sul são inumeráveis. Segundo o Informe Mundial sobre Drogas da UNODC (2023), existe uma conexão entre o mercado de drogas ilícitas e uma ampla gama de problemas socioambientais, tais como a delinquência urbana, os conflitos por terra, a destruição do meio ambiente, a degradação dos direitos humanos, entre outros.

Dentre essas problemáticas desencadeadas pelo Crime Organizado Transnacional, sublinha-se a generalização da violência nas sociedades, resultante da elevada concorrência entre grupos criminosos pelo controle do armazenamento, distribuição e comercialização de drogas ilegais, bem como em virtude dos embates entre grupos criminosos e forças policiais e militares do Estado. Em suma,

[...] pode-se dizer que a violência do crime atinge mais profundamente a sociedade e os indivíduos, manifestando-se para além do conflito armado. Pobreza e exclusão social são, simultaneamente, causa e consequência da atuação do crime organizado. Fatores como a corrupção, desigualdade social, debilidade das instituições públicas, deficiências da legislação e a porosidade das fronteiras, estão presentes em todos os países componentes [da América do Sul] e dificultam os esforços empreendidos para combater o problema (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021, p. 15)

O COT na América do Sul também representa um entrave significativo à governabilidade democrática, “visto que o poder desintegrativo destes negócios diminui – ou até mesmo destrói – a capacidade regulatória dos Estados, mina as capacidades dos governos democráticos e afeta o desenvolvimento das economias locais” (Sain; Games, 2014, p. 119). É a partir da amálgama desses fenômenos que o COT e, destacadamente, o narcotráfico, ocupam um lugar de destaque nas agendas de segurança internacional na América do Sul.

Não obstante, parte significativa dos problemas sociais e políticos supracitados não são de responsabilidade exclusiva dos grupos criminosos que atuam regionalmente. Curiosamente, as abordagens de enfrentamento ao COT, em geral, e ao narcotráfico, em particular, são igualmente problemáticas (Rodrigues, 2017; Mercadante, 2018). Por décadas, os Estados sul-americanos empreenderam estratégias securitizadas para combater as atividades criminosas, muitas das quais foram edificadas a partir das influências diretas dos Estados Unidos, com sua postura declaradamente “proibicionista” e, em alguns casos, militarizada. Nesse escopo, as estratégias adotadas foram inócuas ou, até mesmo, contraproducentes, no sentido de tornar a violência ainda mais generalizada, menosprezar pautas transversais aos direitos humanos e à saúde pública e, ademais, fortalecer as organizações que, *à priori*, pretendia-se combater na América do Sul (Rezende, 2019).

Isto posto, os capítulos subsequentes serão dedicados a uma análise das abordagens de enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional no âmbito dos países sul-americanos, desde que este foi enquadrado como uma “ameaça” de grande relevância na agenda de segurança internacional com o avanço do narcotráfico entre o final da década de 1960 e o início de 1970. *A priori*, serão descritas as abordagens tradicionais de combate ao COT, cuja representação de maior destaque na América do Sul é a Guerra às Drogas e sua respectiva institucionalização nos Estados do subcontinente. Vale salientar que, tal como previsto por Andreas e Nadelmann (2006) ao discorrerem sobre a nova era do COT, essas abordagens tradicionais emergem sob tutela dos Estados Unidos e ecoam nas convenções internacionais e nas políticas nacionais dos países da América do Sul, alastradas na difusão de linhas de ação proibicionistas/punitivistas e até mesmo militarizadas de combate unilateral à oferta de drogas contravencionais. Desta forma, algumas limitações dessas abordagens também serão sublinhadas no próximo capítulo, de modo a abrir caminhos para o debate de abordagens alternativas que considerem as questões estruturais que perpetuam o crime e a generalização da violência na América do Sul.

### **3. AS ABORDAGENS TRADICIONAIS DE ENFRENTAMENTO AO COT NA AMÉRICA DO SUL: UM ENFOQUE NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GUERRA ÀS DROGAS**

Essa seção da monografia pretende descrever o processo de construção das abordagens tradicionais de enfrentamento ao COT na América do Sul dentro do arcabouço da segurança internacional, atentando para as fragilidades das mesmas e, portanto, abrindo espaço para refletir sobre abordagens regionais alternativas.

De antemão, cabe um esclarecimento de que por “abordagens tradicionais” entende-se o conjunto de diretrizes de combate ao COT que iniciam seu processo de consolidação gradual nos Estados sul-americanos entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970, como uma resposta ao agravamento da questão do narcotráfico no hemisfério americano. Desde então, tais abordagens repercutiram na América do Sul sob forte influência dos interesses dos Estados Unidos e, não raro, foram incorporadas por organizações regionais e extrarregionais em convenções concernentes à temática do COT (Nasser, 2014). Ressalta-se ainda que, denomina-se tais abordagens como “tradicionais” em razão de sua proeminência no hemisfério, inclusive, no contexto atual, perfazendo mecanismos do direito internacional e as políticas internas dos Estados da América do Sul.

A principal e mais rígida representação das abordagens tradicionais é, declaradamente, a instituição da “Guerra às Drogas”, a qual será pormenorizada neste capítulo. Tendo em vista as características dessa abordagem de enfrentamento à problemática do narcotráfico, uma série de autores analisam a Guerra às Drogas à luz da teoria da securitização (Martinez; Lyra, 2015; Rezende, 2019)<sup>13</sup>. Com base nessa percepção, a Guerra às Drogas é frequentemente descrita como uma abordagem de enfrentamento “securitizada”, uma vez que verifica-se a presença de elementos discursivos que declaram a problemática como uma ameaça existencial à segurança dos Estados. Por conseguinte, o enfrentamento das atividades ilícitas a partir dos ordinários aparatos civis de segurança pública é sobrepujado pela adoção de medidas

---

<sup>13</sup> Nos conformes dessa teoria, que tem como expoente os autores da Escola de Copenhague, prevalece a concepção de que “[...] as questões de segurança são construídas a partir das práticas sociais, o que se dá através de discursos proferidos por atores diretamente interessados e com capacidade efetiva de estabelecer as agendas de segurança. [...] Com efeito, a securitização é prontamente estabelecida quando uma ameaça emergencial percebida motiva uma politização extrema que, passando pelo discurso de um ator securitizador poderoso, gera impactos na forma como os atores lidarão com a nova ameaça estabelecida” (Rezende, 2019, p. 7). Em complemento, Martinez e Lyra (2015) citam três estratégias expoentes para securitizar um determinado tópico: a) ameaça existencial à sobrevivência de; determinado objeto referencial, que (b) necessite de medidas excepcionais para protegê-lo, as quais (c) são justificadas e legitimadas, levando à quebra dos procedimentos democráticos normais.

excepcionais, dentre as quais se destacam a ingerência externa por parte dos Estados Unidos e a militarização do combate ao narcotráfico (Rodrigues, 2012). Nesse raciocínio, a característica fundamental que define as “abordagens tradicionais” de combate ao COT é sua essência securitizada.

Em um primeiro momento, a Guerra às Drogas será o foco da discussão deste capítulo, haja vista sua proeminência como principal estratégia de combate ao COT que incidiu sobre a América do Sul a partir de um forte apelo securitário por parte dos Estados Unidos. Posteriormente, será verificado o processo de institucionalização dos principais instrumentos internacionais que se enquadram no escopo das “abordagens tradicionais” de enfrentamento ao COT a nível regional. Por fim, pretende-se realizar um balanço dessas abordagens tradicionais que, regra geral, são respaldadas na difusão internacional das políticas punitivistas e proibicionistas concebidas nos EUA, desconsiderando particularidades dos Estados na América do Sul. Ao indicar as limitações das mesmas, reitera-se a necessidade de pensar a existência de abordagens alternativas produzidas a nível regional.

### **3.1. A edificação da “Guerra às Drogas” como uma política de segurança dos EUA para a região sul-americana**

Segundo Andreas e Nadelmann (2006), a “nova era do COT” nas Américas significou, indissociavelmente, o início de uma “nova era do controle da criminalidade transnacional”. Grosso modo, o conjunto de diretrizes administrativas, legais e jurídicas de enfrentamento ao COT que emerge nesse contexto se desenvolveu a partir de uma marcante liderança exercida pelos EUA, na medida em que esse Estado foi capaz de internacionalizar sua política anti-crime em consonância com os objetivos consagrados na sua agenda de segurança. O *suprassumo* das medidas de controle da criminalidade internacional conduzidas pelos EUA, eram evidentemente aquelas orientadas ao combate ao narcotráfico, as quais viriam a receber o título de “Guerra às Drogas” pelo fato de securitizar seu enfrentamento. Colocando nos termos dos autores,

[...] a era moderna do controle da criminalidade internacional remonta à vigorosa campanha de *law enforcement* lançada contra o tráfico nacional e internacional de drogas pelos Estados Unidos no final da década de 1960 e início da década de 1970. A evolução do controle internacional do crime nas

décadas seguintes foi fortemente moldada pelos esforços de repressão às drogas por parte do governo dos Estados Unidos e pela internacionalização de sua fixação geral no tráfico de drogas (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 5, tradução nossa)<sup>14</sup>.

Os primeiros movimentos dos Estados Unidos para a construção de um aparato de combate ao COT que tivesse repercussão internacional foi, em realidade, uma resposta ao aumento do consumo de drogas internamente, fato que desencadeava problemas no âmbito da saúde pública e gerava prejuízos econômicos à grande potência (Sain; Games, 2014). O alvo principal das políticas de combate ao COT foram os países latino-americanos, na proporção em que ocorria o estabelecimento e a realocação dos grupos criminosos e seus respectivos ofícios do crime no subcontinente. A América do Sul, nomeadamente, passou a ser considerada na agenda de segurança dos EUA como uma “região estratégica no que se refere à criminalidade transnacional, dada as conexões estabelecidas há longa data entre grupos criminosos que operam em trânsito do norte ao sul do continente” (Williams, 2010, p. 190 *apud* Nasser, 2014, p. 151).

Em outras palavras, o agregado de iniciativas estadunidenses para fazer frente ao crescimento da criminalidade transnacional e promover a internacionalização de um aparato de segurança próprio incidiu, sobremaneira, no seu próprio hemisfério, mais especificamente, nos países em que se verificava a presença de elos da cadeia do tráfico internacional de drogas ilícitas. Cabe destacar que

[...] as dinâmicas securitárias no continente americano, em geral, e na América do Sul, em particular, não podem ser adequadamente analisadas sem considerações sobre o posicionamento da superpotência norte-americana. Com a problemática do narcotráfico não é diferente: ao discutir o tema na região, é necessário ter em mente a influência e definições norte-americanas nos cálculos sul-americanos (Martinez; Lyra, 2015, p. 667).

Essas considerações pautadas pelos autores justificam a importância de se analisar a instituição da “Guerra às Drogas” como uma política de segurança dos produzida pelos EUA para a região sul-americana, o que será feito doravante nesta subseção.

Foi no decurso do governo de Richard Nixon (1969-1974) que o abuso crescente de drogas ilícitas nos EUA respaldou a produção da chamada Guerra às Drogas, em um primeiro

---

<sup>14</sup> “[...] *the modern era of international crime control can be dated to the vigorous law enforcement campaign launched against domestic and international drug trafficking by the United States in the late 1960s and early 1970s. The evolution of international crime control in subsequent decades was powerfully shaped by the drug enforcement efforts of the U.S. government and the internationalization of its general fixation on drug trafficking*” (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 5).

ímpeto de securitização do narcotráfico e de moralização internacional da questão da produção de narcóticos (Rezende, 2019). Em 1971, o presidente estadunidense declarou, na ocasião de um discurso à Casa Branca, que “o inimigo público número um dos Estados Unidos é o abuso de drogas” e que “para combater e derrotar esse inimigo, é necessário realizar uma estratégia nova e abrangente” (Nixon, 1971, tradução nossa)<sup>15</sup>. Essa postura de Nixon acolheu a pressão que vinha sendo exercida pelos conservadores norte-americanos e resultou na inauguração de um processo assíduo de criminalização da totalidade da cadeia produtiva de narcóticos, fomentando o desenvolvimento de uma economia ilegal (Martinez; Lyra, 2015).

Ainda que a problemática do uso de drogas fosse uma preocupação que se reverberava na dimensão interna, o “inimigo” que ameaçava a ordem pública estadunidense foi projetado externamente. Isto é, a estratégia de Nixon se alicerçava em uma dicotomia entre “países consumidores” e “países produtores” de substâncias psicotrópicas, sendo os primeiros - supostamente o caso dos EUA - considerados como “vítimas” dessa segunda categoria de Estados - presumidamente os Estados latino-americanos, os quais abrigavam parte majoritária da produção de drogas que destinava-se aos EUA - . Essa divisão reducionista foi elencada para justificar ingerências externas dos EUA em nome do combate a oferta de drogas que chegava ao país, adotando uma linha de ação com efeitos diretos aos países nos quais se territorializava a produção de narcóticos e engendrando a consolidação das abordagens tradicionais combativas de enfrentamento ao COT.

O governo de Richard Nixon declarou que a droga era o inimigo número um dos Estados Unidos e deu início às grandes operações de interceptação internacionais e combate às redes de tráfico, levando à prática repressiva um discurso que exteriorizava o problema do tráfico, criando as categorias *país produtor* e *país consumidor* que norteiam até hoje a Guerra às Drogas patrocinada pelos norte-americanos. Seguindo tais parâmetros, os Estados Unidos colocam-se na posição de *vítima* que é agredida por criminosos internacionais atuantes a partir de países latino-americanos, que são responsáveis pela produção de drogas ilegais consideradas pelos discursos políticos e moralistas como corruptas da moral e da saúde dos jovens norte-americanos (Rodrigues, 2017, p. 178).

Com esse escopo, é criado durante o governo Nixon, mais especificamente no ano de 1973, o *Drug Enforcement Administration* (DEA), “agência que centraliza o planejamento das ações antidrogas, responsável pela reformulação do aparato repressivo norte-americano e

---

<sup>15</sup> “America’s public enemy number one in the United States is drug abuse. In order to fight and defeat this enemy, it is necessary to wage a new, all-out offensive” (Nixon, 1971).

pelas primeiras operações contra o narcotráfico” (Mercadante, 2018, p. 4). Foi também na época de Nixon que ganhou espaço na agenda de segurança internacional estadunidense as supracitadas operações de combate às drogas no México e na Jamaica, que terminaram por transpor o núcleo das operações narcotraficantes para a região andina (Rodrigues, 2017).

Nos anos que sucederam imediatamente o governo Nixon, a Guerra às Drogas é parcialmente minimizada em razão dos constrangimentos econômicos provocados pela crise do petróleo, que diminuíram os recursos financeiros disponíveis para sustentar a “luta” contra o inimigo externo materializado na figura dos narcotraficantes da América Latina. As práticas discursivas apoiadas no proibicionismo e na securitização do tráfico internacional de drogas, todavia, permaneciam (Martinez; Lyra, 2015).

Posteriormente, durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), é notória continuidade dos esforços para a exportação do modelo proibicionista e punitivista estadunidense iniciada com Nixon. Ao lado da necessidade de se enfrentar a problemática do abuso de drogas em âmbito interno, a política de combate ao COT capitaneada pelos EUA somava-se agora a sua estratégia de segurança primordial que pregava o combate às guerrilhas de esquerda na conjuntura da Guerra Fria, as quais na década de 1980 cooptaram as atividades narcotraficantes na região dos Andes como forma de custear seus movimentos. Com efeito,

[...] o conceito de Guerra às Drogas se acentuou nos governos de Ronald Reagan, com ênfase na militarização, como forma de pressão para que países andinos como Colômbia e Peru adotassem medidas excepcionais contra insurgências tais como as das FARC e do El Sendero Luminoso, respectivamente. A administração Reagan concluiu o movimento iniciado por Nixon de – amparados por uma retórica proibicionista e punitivista agregada – movimentar a temática de combate às drogas de um espectro de saúde pública dos EUA para a agenda de segurança internacional subordinada à política externa estadunidense. Nesse momento, os países sul-americanos passaram a ser observados de maneira contumaz, certamente tidos como hospedeiros ou mesmo patrocinadores de atividades narcotraficantes, segundo a perspectiva estadunidense (Rezende, 2019, p. 4).

Foi justamente no íterim da administração de Reagan que é assinada a *National Security Decision Directive No. 221*, diretriz responsável por caracterizar a temática das drogas ilícitas como um problema de segurança nacional não só para os EUA, mas também para toda a América Latina (Cruz, 2017). Da mesma forma, foi ratificado pelo presidente estadunidense um tratado bilateral com a Colômbia em 1981, cujo foco era a extradição de condenados por associação ao tráfico internacional de drogas (Nasser, 2014).

Observando em conjunto as reações de Nixon e Reagan frente à criminalidade transnacional pautada na exportação de narcótico aos EUA, chama atenção a maior poder conferido às agências federais de inteligência para atuar exteriormente a sua jurisdição, um dos pilares das política de excepcionalidade dos EUA na conjuntura da Guerra Fria que foi paulatinamente reconfigurado para abranger questões criminais com enfoque na região dos Andes (Andreas; Nadelmann, 2006). O DEA, em conjunto com o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), particularmente, tiveram uma função essencial para fazer com que a estratégia norte-americana sucedesse, possibilitando a exportação de um paradigma legal e jurídico de combate ao COT para os países latino-americanos no geral:

No fim da década de 1980, corpos policiais em vários países da América do Sul já conviviam com agentes da DEA, que repassavam seu conjunto de técnicas investigativas e motivavam a criação de setores especializados em tráfico de drogas nas instituições policiais e de justiça. Estas novas formas de investigação, dada a lei civil em países da América Latina, eram vistas até então como desnecessárias, inaceitáveis e geralmente ilegais. Por isso o seu uso teve de passar por uma progressiva alteração de aspectos culturais e legais, viabilizando um processo que pode ser caracterizado como “americanização” da repressão internacional às drogas nos países da região. O FBI, por sua vez, aumentou suas atividades no exterior a partir da década de 1980. Forneceu técnicas investigativas e conduziu investigações internacionais e programas de treinamento em vários países da América do Sul, especialmente naqueles que tinham uma presença importante de grupos de tráfico internacional de drogas, como a Colômbia (Nasser, 2014, p. 159).

Tendo em vista as questões colocadas até então, percebe-se, de fato, o envolvimento significativo dos EUA nas questões que envolvem o combate ao COT nas Américas desde as décadas de 1960-1970. Não obstante, o marco histórico do término da Guerra Fria consistiu em um “divisor de águas” quanto a esse envolvimento, uma vez que ocorreu nesse contexto uma reformulação genérica dos objetivos e das estratégias pontuadas na agenda de segurança internacional e da política externa norte-americana. Se até então o cerne dessa agenda era a contenção do comunismo internacional - ao passo que a temática da criminalidade transnacional, ainda que presente, permanecia em um segundo plano -, o fim da ordem bipolar e do grande antagonista representado na figura da União Soviética teria aberto espaços para que fossem abordadas questões mais diversas, muitas das quais foram abarcadas posteriormente nos conceitos de “segurança multidimensional” e “novas ameaças”.

O COT, sobretudo, passou a ser interpretado como um dos principais fatores desestabilizadores do hemisfério americano e, por conseguinte, as políticas de combate à criminalidade transnacional articuladas a partir de uma cooperação nas esferas militares,

policiais e de inteligência logrou destaque nessa nova configuração (Freedman, 1992). Em complemento, Aguilar (2010) sublinha que a inserção da temática do COT em posição privilegiada na agenda de segurança norte-americana pós-Guerra Fria teve respaldo em três finalidades específicas:

A antiga ameaça que vinha do Leste foi substituída pelos perigos que vinham do Sul, as novas ameaças. Nesse quadro, a América do Sul apresentava uma única preocupação para a segurança norte-americana, a criminalidade transnacional. A importância atribuída pela agenda de segurança norte-americana para a América Latina ao combate às novas ameaças teve tripla finalidade. Primeiro, o combate ao narcotráfico na sua fonte diminuiria suas consequências no território americano, maior consumidor de drogas, e o combate ao contrabando favoreceria o comércio de produtos norte-americanos, normalmente os mais “pirateados”. Segundo, o convencimento dos demais países do continente a transformar suas forças armadas em grandes forças policiais, pregando a redução dos efetivos e sua reorientação funcional, diminuiria sua possibilidade apresentada pelo general Vuono dos Estados Unidos terem um dia que se confrontarem com um exército bem equipado no continente. Terceiro, com o fim dos regimes militares e o fim do apoio que necessitavam para combater o comunismo, o crime transnacional surgia como uma justificativa para manter e até aumentar a presença militar direta nos países do continente por meio da instalação de bases, realização de operações conjuntas ou o envio de assessores e tropas militares (Aguilar, 2010, p. 186).

Com base nesse raciocínio, reitera-se que “cooperação” em matéria de enfrentamento ao COT na América do Sul a partir da década de 1990 era derivada, na realidade, da extensão extraterritorial da aplicação da lei e justiça dos EUA, sempre a mando dos interesses contemplados em sua agenda de segurança própria e implementados a nível regional. Ademais, a premissa de que os Estados sul-americanos eram incapazes de manter o controle sobre seu próprio território e demasiadamente despreparados para combater a ameaça do crime transnacional poderia operar como uma justificativa para a grande potência imiscuir-se nas políticas internas dos Estados do subcontinente, conquanto fosse afetado o princípio canônico da soberania nacional (Nasser, 2014).

É nesse quadro inaugurado como o encerramento da Guerra Fria que, prosseguindo algumas iniciativas herdadas dos governos de Nixon e de Reagan, George H. Bush (1989-1993) promoveu incursões militares em países da América do Sul, sobretudo, na Colômbia, Peru e Bolívia, sob o argumento de combate ao narcotráfico e às narcoguerrilhas. Com efeito, ocorre um aprofundamento da militarização do combate ao COT na região nominada como a grande produtora mundial de drogas. A título de exemplo, o documento

*National Defense Authorization Act* publicado nesse cenário incluiu o Departamento de Defesa na guerra ao narcotráfico, reforçando o caráter militar da ação (Martinez; Lyra, 2015).

Essa linha de ação de Bush foi galvanizada, sobretudo, por meio da Iniciativa Andina, plano de assistência militar que somava 2,2 bilhões de dólares remetidos ao combate ao tráfico de cocaína na região dos Andes (Herz, 2002). A transferência de recursos, no entanto, era acompanhada pela possibilidade permanente de incursão de tropas estadunidenses nos países “beneficiários” da Iniciativa, com o propósito de combater as narcoguerrilhas por meio de apoio logístico direto (Rezende, 2019). Paralelamente, propunha-se a criação de uma força militar transnacional, em conjunto com os países latino-americanos, para tratar a questão do narcotráfico como um inimigo em comum, posição que ficou evidente na ocasião da Cúpula de Cartagena de 1990 (Martinez; Lyra, 2015).

As iniciativas descritas acima, bem como outras ações intervencionistas como por exemplo a invasão do Panamá para prender o líder Noriega sob acusações de envolvimento ao narcotráfico, expuseram duas tendências nos rumos adotados por Bush no seu empreendimento de combate ao COT. Em primeiro lugar, os EUA controlavam a maior parte dos recursos financeiros remetidos ao enfrentamento à criminalidade transnacional na América do Sul, todavia, a concessão dos mesmos estava condicionada ao comprometimento com a erradicação do cultivo e da produção de drogas ilícitas por parte Estados nos quais se originavam os fluxos de narcóticos, servindo como um elemento de pressão sob posse dos norte-americanos:

Em 1986, é estabelecido um mecanismo de certificação unilateral, que estabelece que o presidente dos EUA deve relatar ao Congresso quanto à cooperação de cada país no combate às drogas. O país “sem certificação” não pode receber crédito do governo americano e um voto negativo norte-americano pode ser emitido em instituições financeiras multilaterais; além disso, sanções comerciais são previstas (Herz, 2002, p. 94).

Em segundo lugar, disseminou-se uma inclinação nesses países a ampliarem o papel desempenhado pelas forças armadas com relação a essa temática de segurança que, tradicionalmente, compete à segurança pública. Quanto a essa última tendência de militarização do enfrentamento ao COT na América Latina,

Como consequência da ênfase dada ao controle do suprimento de drogas observa-se uma tendência à crescente militarização dos esforços antidrogas do governo norte-americano, embora suas tropas não se envolvam diretamente com produtores ou contrabandistas de drogas. Em 1989, o Departamento de Defesa tornou-se a agência que lideraria a interdição de

drogas no exterior. Em 1991, uma legislação específica autorizou o Pentágono a usar seus fundos para treinar militares e forças policiais, assim como transferir equipamento no contexto da guerra antidrogas. As relações entre militares latino-americanos e norte-americanos foram intensificadas como resultado do combate ao narcotráfico, tendo o governo dos EUA preferência pelo uso de forças militares e não policiais neste contexto. A partir de 1999, as forças policiais deixam de ser os maiores receptores de assistência norte-americana (Herz, 2002, p. 94).

Nos anos em que Bill Clinton (1993-2001) esteve na liderança do Executivo norte-americano, foram empreendidas as primeiras medidas de caráter revisionista com relação à Guerra às Drogas colocada em cursos nos governos anteriores. A essa altura, percebia-se as debilidades de uma política antinarcóticos norteada quase exclusivamente pelo objetivo de combate à oferta e direcionada ao “inimigo exterior”. Em 1994, o lançamento da *National Drug Control Strategy* reverberou a importância denotada por Clinton às ações de redução da demanda por narcóticos, focadas desta vez no plano interno. Partia-se do entendimento de que a redução da demanda dos EUA seria o instrumento de maior eficácia para o combate à oferta internacional, seguindo na contramão da lógica embutida nos planos de ação contra o COT desde a administração de Nixon (Rezende, 2019). A via militarizada de enfrentamento ao narcotráfico também foi reconsiderada e o presidente estadunidense, já em seu primeiro mandato, optou pela suspensão parcial da política de transferência de armamentos aos países da América do Sul e recuou alguns mandatos do DEA na região (Herz, 2002).

Não obstante, a política de enfrentamento ao COT no período Clinton demonstraria-se ambígua, posto que “essa abordagem abrandada não desqualificou a Guerra às Drogas como política de fundo para a segurança hemisférica” (Rezende, 2019, p. 5) e, inclusive, travou-se o que alguns autores classificam como uma “guerra de baixa intensidade” contra criminosos do complexo andino (Martinez; Lyra, 2015). Ademais, foi nesse quadro político que, em 1999, ocorreu a aprovação e a consecução do Plano Colômbia, aliança bilateral firmada entre os Estados Unidos e a Colômbia com enfoque estratégico e militar para o combate às narcoguerrilhas, incluindo grupos como as FARC e o ELN que eram categorizados pelos EUA como organizações terroristas. Com relação aos objetivos do Plano, cita-se, primeiro, a redução das áreas de cultivo e refino de cocaína e, segundo, a retomada do controle político sobre extensos territórios do país que haviam sido tomado pelas narcoguerrilhas desde o início da década de 1990. Uma das bases do Plano Colômbia para atingir essas metas foi a transferência de recursos financeiros - mais de 6 bilhões de dólares até 2008 - , os quais eram

canalizados majoritariamente para gastos militares e, em segundo plano, policiais. Nesse sentido,

[...] as ações vinculadas ao Plano Colômbia e tantas outras nos mesmos moldes, realizadas de maneira descentralizada em muitos países da América do Sul e da América Central, promoveram [...] uma fusão entre as instituições, as tecnologias e as estratégias das missões de aplicação da lei e de segurança nacional, resultando em uma “militarização da polícia e domesticação do soldado”. Essa mescla foi um reflexo das percepções sobre ameaça do crime transnacional do tráfico de drogas, que também promoveram o “embaralhamento” das divisões tradicionais entre segurança doméstica e internacional, uma redefinição de percepção que se espalhava entre o Executivo, o Legislativo, os especialistas e o público norte-americano (Nasser, 2014, p. 163).

Por fim, em um balanço geral, o principal resultado obtido até meados dos anos 2000 foi a retomada parcial do controle territorial, todavia, a desarticulação das cadeias do tráfico de cocaína não verificou-se na prática (Nasser, 2014).

No decurso do governo George W. Bush (2001-2009), as circunstâncias do ataque terrorista do onze de setembro de 2001 redirecionaram o foco da agenda de segurança nacional e internacional dos Estados Unidos para o combate ao terrorismo. No entanto, a Guerra às Drogas não foi necessariamente denegada, mas sim congregada à recém arquitetada Guerra ao Terror, passando a ser compreendida como um epifenômeno da mesma e sendo afetada pelos esforços e recursos mais amplos dedicados ao combate assíduo ao terrorismo. Ademais, como mencionado, já existia desde as administrações precedentes uma tendência de enquadrar determinados grupos vinculados ao narcotráfico na região Andina como “terroristas”, generalizando em um único termo duas questões de natureza distinta (Rezende, 2019). Essa tendência de generalização pouco foi alterada nos governos posteriores:

Durante os últimos anos, o governo norte-americano tem desenvolvido um tratamento que considera o crime organizado – em particular o narcotráfico – e o terrorismo como um único fenômeno ou como questões análogas, cuja envergadura e natureza são similares. Esta posição pode ser observada em documentos oficiais recentes dos Estados Unidos. Em tal abordagem, diluem-se as diferenças existentes entre estes negócios ilegais e perdem-se de vista as disparidades significativas nas manifestações que têm estes problemas nos diversos cenários sub-regionais e domésticos. Isto decorre do vínculo direto estabelecido pelos Estados Unidos entre terrorismo e narcotráfico, que os considera como facetas de um único problema de segurança (Sain; Games, 2014, p. 128-129).

As sucessivas empreitadas dos Estados Unidos desde a década de 1960-1970 para internacionalizar sua diretriz política de combate ao COT alicerçada na Guerra às Drogas implicou a consolidação de normas e práticas reais na América do Sul que, de fato, internalizaram o paradigma norte-americano. Assim, para além das intervenções diretas, os EUA lograram influenciar, por meio da cooperação em segurança hemisférica, tanto convenções internacionais - de caráter global e regional, envolvendo também acordos bilaterais - a respeito da temática quanto legislações do direito interno de países sul-americanos, que institucionalizaram abordagens de combate ao COT de caráter securitizado e pautadas na culpabilização unilateral dos países envolvidos na oferta de narcóticos. A institucionalização da Guerra às Drogas edificada pela grande potência e reverberada nos países da América do Sul será destrinchada na seção posterior.

### **3.2. A institucionalização das abordagens tradicionais do combate ao COT e da Guerra às Drogas nos países da América do Sul**

A supracitada Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também titulada Convenção de Palermo, foi aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 2000 e é seguramente o tratado internacional que, no escopo de combater o COT dentro das abordagens tradicionais difundidas pelos EUA, têm maior ressonância em escala global, inclusive, reverberando nos Estados sul-americanos na conjuntura atual. Isto porque essa Convenção foi ratificada por 147 países, incluindo todos os países da América do Sul, os quais incorporam suas concepções de Crime Organizado e as linhas propostas para o enfrentamento de suas manifestações transnacionais.

Não obstante, esse mecanismo do direito internacional não é exclusivo, coexistindo com outros instrumentos multilaterais que abordam matérias similares e impactam diretamente na formação de diretrizes nacionais e na cooperação internacional de enfrentamento ao COT e, sobretudo, ao narcotráfico. O “Quadro 1”, abaixo, lista as convenções aprovadas no âmbito da ONU sobre a temática das drogas e do Crime Organizado Transnacional, considerando o período entre a década de 1960 até a conjuntura atual. Da mesma forma, o Quadro sintetiza os respectivos objetivos de cada convenção e elenca os países da América do Sul que as ratificaram e sob quais condições o fizeram.

Quadro 1 - Convenções da Organização das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional e a questão das drogas ratificadas pelos países da América do Sul (1960-)

Título	Objetivos	Ratificações	Reservas
<b>Convenção Única sobre Entorpecentes (1961)</b>	Listar drogas ilícitas e combater o abuso de drogas por meio de ações internacionais, o que inclui ações conjuntas para reprimir o tráfico de drogas.	Argentina (1963); Brasil (1964); Chile (1968); Colômbia (1975); Equador (1964); Guiana (2002); Paraguai (1972); Peru (1964); Uruguai (1975); Venezuela (1969)	<b>Argentina:</b> Artigo 48, parágrafo 2 (jurisdição compulsória da CIJ)
<b>Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971)</b>	Instituir um sistema de controle internacional para substâncias psicotrópicas, com enfoque nas drogas sintéticas.	Argentina (1978); Bolívia (1985); Brasil (1973); Chile (1972); Colômbia (1981); Equador (1973); Guiana (1977); Paraguai (1972); Peru (1980); Uruguai (1976); Venezuela (1972)	<b>Argentina:</b> Artigo 27 (aplicação da Convenção em territórios não-metropolitanos); <b>Brasil:</b> Artigo 19 ( <i>accountability</i> em caso de não cumprimento das medidas) e Artigo 31 (solução de controvérsias na CIJ); <b>Peru:</b> Artigo 7 (criminalização da importação e exportação de drogas) e Artigo 19.
<b>Protocolo de Emendas à "Convenção Única sobre Entorpecentes" (1972)</b>	Alterar artigos da Convenção de 1961, modificando as regras para composição do Órgão Internacional de Controle, etc.	Argentina (1973); Brasil (1973); Chile (1975); Colômbia (1975); Equador (1973); Paraguai (1973); Peru (1977); Suriname (1990); Uruguai (1975); Venezuela (1985)	<b>Brasil:</b> emendas ao Artigo 21 (extradição); <b>Peru:</b> Artigo 5, parágrafo 2 (competências do Órgão internacional de Controle de Narcóticos)
<b>Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988)</b>	Prever diretrizes para combate ao tráfico de drogas ilícitas e estabelecer os parâmetros da ação internacional para seu enfrentamento (ex. extradição).	Argentina (1993); Bolívia (1990); Brasil (1991); Chile (1990); Colômbia (1994); Equador (1990); Guiana (1993); Paraguai (1990); Peru (1992); Suriname (1992); Uruguai (1995); Venezuela (1991)	<b>Argentina:</b> Artigo 32, parágrafo 2 (jurisdição compulsória da CIJ); <b>Bolívia:</b> Artigo 3, parágrafo 2 (criminalização do uso, consumo, porte, aquisição e cultivo da folha de coca); <b>Brasil:</b> Artigo 17, parágrafo 11 (direitos e obrigações dos Estados costeiros); <b>Colômbia:</b> Artigo 9, parágrafo 1 (cooperação judicial internacional); <b>Peru:</b> Artigo 1 (definição de tráfico ilícito), Artigo 3, parágrafo 1 (proibição do cultivo), Artigo 32, parágrafo 2; <b>Venezuela:</b> Artigo 6 (extradição) e Artigo 11 (autonomia da polícia nacional)
<b>Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000)</b>	Estabelecer medidas de ação internacional contra o COT, incluindo a tipificação criminal na legislação nacional de atos como a participação em grupos criminosos organizados, lavagem de dinheiro, corrupção e obstrução da justiça.	Argentina (2002); Bolívia (2005); Brasil (2004); Chile (2004); Colômbia (2004); Equador (2002); Guiana (2004); Paraguai (2004); Peru (2004); Suriname (2007); Uruguai (2005); Venezuela (2002)	<b>Bolívia:</b> Artigos 5, 6, 8 e 23 (primazia da aplicação da lei nacional); <b>Colômbia:</b> Artigo 35, parágrafo 2 (solução de controvérsias por arbitragem ou na CIJ); <b>Equador:</b> Artigo 35, parágrafo 2; <b>Venezuela:</b> Artigo 35, parágrafo 2.
<b>Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000)</b>	Complementar a Convenção de Palermo ao estabelecer uma definição precisa para "tráfico de pessoas" e facilitar a cooperação internacional contra essa infração penal.	Argentina (2002); Bolívia (2006); Brasil (2004); Chile (2004); Colômbia (2004); Equador (2002); Guiana (2004); Paraguai (2004); Peru (2002); Suriname (2007); Uruguai (2005); Venezuela (2002)	<b>Bolívia:</b> Artigo 15, parágrafo 2 (solução de controvérsias); <b>Colômbia:</b> Artigo 15, parágrafo 2; <b>Equador:</b> Artigo 15, parágrafo 2

<p><b>Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (2000)</b></p>	<p>Complementar a Convenção de Palermo ao estabelecer uma definição precisa de “contrabando de migrantes” e facilitar a cooperação internacional contra essa infração penal.</p>	<p>Argentina (2002); Brasil (2004); Chile (2004); Equador (2002); Guiana (2008); Paraguai (2008); Peru (2002); Suriname (2007); Uruguai (2005); Venezuela (2005)</p>	<p><b>Equador:</b> Artigo 20, parágrafo 2 (solução de controvérsias); <b>Venezuela:</b> Artigo 20, parágrafo 2</p>
<p><b>Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições (2001)</b></p>	<p>Complementar a Convenção de Palermo e promover a cooperação entre os Estados signatários para prevenir, erradicar e punir a fabricação e o tráfico contravencional de armas de fogo e seus componentes.</p>	<p>Argentina (2006); Bolívia (2020); Brasil (2006); Chile (2010); Equador (2013); Guiana (2008); Paraguai (2007); Peru (2003); Uruguai (2008); Venezuela (2013)</p>	<p><b>Bolívia:</b> Artigo 16, parágrafo 2 (solução de controvérsias); <b>Venezuela:</b> Artigo 16, parágrafo 2</p>

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações oficiais da ONU extraídas da plataforma <https://treaties.un.org/>.

Na realidade, a questão do controle de narcóticos a partir da distinção e categorização entre drogas lícitas e ilícitas não é algo recente nas discussões pautadas nos grandes fóruns internacionais. Para Vasconcelos (2019), desde 1912 os Estados Unidos já se impunha como liderança nessas categorizações sustentadas por um discurso proibicionista de autoridade médica, fato que ficou evidente com o envolvimento do país na Convenção de Haia.

Em termos mais recentes, considerando o período em que a Guerra às Drogas ganhou suas primeiras expressões, esse discurso proibicionista foi reiterado na Convenção Única sobre Entorpecentes, aprovada na Assembleia Geral da ONU em 1961. Essa Convenção, grosso modo, estabeleceu como objetivo primordial listar e combater o abuso de drogas ilícitas por meio de ações internacionais coordenadas, o que inclui ações conjuntas para reprimir o tráfico de drogas para fins não médicos (ONU, 1961). Com essa finalidade, o documento ampliou a listagem de drogas ilícitas - adicionando, por exemplo, a *cannabis* e a folha de coca, criminalizando o cultivo e transformação das mesmas em narcóticos - e acabou por consolidar mundialmente uma política anti-drogas de cunho proibicionista. A Convenção ainda passou por uma série de modificações por meio da aquiescência do Protocolo de Emendas à Convenção Única sobre Entorpecentes, acordado pelos Estados-membros da ONU em Genebra no ano de 1972 (ONU, 1972).

No tocante a adesão, tanto a Convenção quanto seu Protocolo de 1972 demonstraram uma ampla aceitação por parte dos Estados sul-americanos, a qual permanece na atualidade muito embora a Bolívia tenha denunciado o tratado e o Uruguai enfrenta algumas oposições por parte dos demais membros signatários. Esses dois últimos casos são interessantes de

serem pormenorizados. Primeiro, a denúncia da Bolívia ocorreu em 2011, justificada no entendimento de que a criminalização do cultivo e do uso primário da folha de coca contrastavam os costumes milenares da população do país; no entanto, o país retornou à Convenção em 2013, incentivado pela anuência concedida pelas Nações Unidas para que a Bolívia reserva-se o direito de legalizar a mastigação da folha de coca no país. Segundo, com a legalização parcial da maconha no Uruguai, a Convenção tornou-se inconsistente já que a produção e o consumo da droga encontravam-se listados pela mesma como ilícitos, motivando acusações de que o país estaria violando o estabelecido no documento (Vasconcelos, 2019).

Paralelamente, em 1971 é aprovada no âmbito da ONU a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, a qual instituiu um sistema de controle internacional para essa categoria de produtos ilícitos, com enfoque nas drogas sintéticas (ONU, 1971). Tal como à Convenção de 1961, esta foi vastamente aceita pelos países da América do Sul, todavia, alguns Estados da região optaram por reservar alguns de seus artigos. Esse foi o caso, por exemplo, do Brasil e do Peru, ambos fazendo reservas concernentes ao Artigo 19 da Convenção mencionada. Alegava-se, sobretudo, que tal artigo contrastava com o princípio da soberania nacional, ao estabelecer o seguinte:

Medidas a Serem Tomadas pelo Órgão a fim de Assegurar a Execução das Disposições da Convenção: 1. (a) Se, com base no exame das informações apresentadas pelos Governos ao Órgão, ou das informações transmitidas pelos órgãos das Nações Unidas, o Órgão tiver razões para acreditar que os propósitos da presente Convenção estão seriamente ameaçados em virtude do não cumprimento, por parte de um país ou região, das disposições da presente Convenção, o Órgão terá direito de pedir explicações ao Governo do país ou região em apreço; (b) Depois de haver agido em conformidade com a alínea (a), o Órgão, se estiver convencido de que é necessários fazê-lo, poderá convidar o Governo em apreço a adotar as medidas corretivas que, dadas as circunstâncias, parecerem necessárias à execução das disposições da presente Convenção; (c) Se o Órgão julgar que o Governo em apreço não deu explicações satisfatórias quando convidado a fazê-lo, em conformidade com a alínea (a), ou não adotou quaisquer medidas corretivas quando convidado a fazê-lo, em conformidade com a alínea (b), poderá chamar a atenção das Partes, do Conselho e da Comissão para o assunto. 2. O Órgão, quando chamar a atenção das Partes, do Conselho e da Comissão para um assunto, em conformidade com o parágrafo 1 (c) deste artigo, poderá, se julgar que tal procedimento é necessário, recomendar às Partes que suspendam sua exportação, importação, ou ambas, de uma substância psicotrópica em particular, com respeito ao país ou região em apreço, seja por um período determinado, ou até que o Órgão julgue satisfatória a

situação no país ou região. O Estado em questão poderá submeter o assunto ao Conselho (ONU, 1971, p. 25, tradução nossa)<sup>16</sup>.

A Convenção de 1971, além de gerar resistências embasadas no princípio da soberania nacional, não contemplava os reais interesses e necessidades dos países da América do Sul, que logo estabeleceram outras formas de articulação paralelas aos fóruns da ONU. Nesse sentido, já no ano de 1984, os chefes de Estado dos EUA, Equador, Bolívia, Colômbia, Venezuela, Peru, Nicarágua e Panamá assinaram a Declaração de Quito, a qual denunciava o narcotráfico na região como uma forte ameaça à economia, sociedade e instituições do Estado. A declaração conjunta foi enviada ao Secretário Geral da ONU com intuito de caracterizar o narcotráfico como um “crime contra a humanidade” e construir um fundo internacional para auxiliar os países afetados em seu combate. Em adição, no mesmo ano, é assinada pelos governos dos EUA, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela a Declaração de Nova Iorque, encaminhando à ONU um pedido para construção de um plano de ação internacional contra o tráfico ilegal de drogas. Ambas as declarações influenciaram em uma série de resoluções gestadas na Assembleia Geral da ONU que, de fato, classificaram o narcotráfico como uma ameaça de grandes proporções e pautaram discussões sobre o levantamento de um fundo internacional para combate ao COT. Grande parte dos pontos levantados pelos países latino-americanos em Quito e Nova Iorque foram, inclusive, levados aos debates que culminaram na aprovação da Convenção de Viena (Cruz, 2017).

No ano de 1988, os Estados-membros da ONU aprovaram a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, também designada Convenção de Viena com referência ao local de sua assinatura pelos Estados-partes. Esta, por seu turno, complementa as convenções anteriores focalizando o estabelecimento de diretrizes para combater o tráfico de drogas em todas as suas etapas, abrangendo até mesmo métodos contra a lavagem de dinheiro e o controle de seus precursores químicos. A cooperação internacional

---

<sup>16</sup> “Measures by the Board to Ensure the Execution of Provisions of the Convention: 1. (a) If, on the basis of its examination of information submitted by governments to the Board or of information communicated by United Nations organs, the Board has reason to believe that the aims of this Convention are being seriously endangered by reason of the failure of a country or region to carry out the provisions of this Convention, the board shall have the right to ask for explanations from the Government of the country or region in question; (b) After taking action under subparagraph (a), the Board, if satisfied that it is necessary to do so, may call upon the Government concerned to adopt such remedial measures as shall seem under the circumstances to be necessary for the execution of the provisions of this convention; (c) If the Board finds that the Government concerned has failed to give satisfactory explanation when called upon to do so under paragraph (b), it may call the attention of the Parties, the Council and the Commission to the matter. 2. The Board, when calling the attentions of the Parties, the Council and the Commission to a matter in accordance with paragraph 1, may, if it is satisfied that such a course is necessary, recommend to the Parties that they stop the export, import, or both, of particular psychotropic substances, from or to the country or region concerned, either for a designated period or until the Board shall be satisfied as to the situation in that country or region. The State concerned may bring the matter before the Council” (ONU, 1971, p. 25).

para enfrentar a problemática do tráfico de narcóticos também encontra-se subsumida nesse documento, prevendo, por exemplo, regras para a extradição de pessoas detidas em função do envolvimento no tráfico internacional de drogas (ONU, 1988). De modo sintético,

A Convenção de 1988 garantiu posteriormente que ações de repressão seriam tomadas contra o fornecimento de narcóticos sem finalidade médica ou científica. No preâmbulo, seus autores escreveram, por um lado, a ligação entre "o tráfico ilícito e outras atividades criminosas organizadas a ele associadas, que minam as economias lícitas e ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados" e, por outro, a afirmação de que o tráfico não autorizado de narcóticos "é uma atividade criminosa internacional cuja eliminação requer atenção urgente e a mais alta prioridade (Cruz, 2017, p. 643, tradução nossa)<sup>17</sup>.

Não obstante parte dos pleitos dos países latino-americanos expressos desde as Declarações de Quito e Nova Iorque tenham sido acatados pela Convenção de Viena, tal fato não evitou disputas que permearam todo o processo de elaboração e aprovação do documento na Assembleia Geral da ONU, com debates travados sobretudo no binômio “países produtores” e “países consumidores”:

Em Viena, as discussões sobre a criação de um novo tratado internacional sobre drogas giraram em torno de duas posições. De um lado, os países com grande concentração de produtores ilícitos de coca defendiam a ideia de que "se há produção, é porque há consumo". Por outro lado, os Estados Unidos e os países europeus argumentaram que "a responsabilidade é dos países produtores e a solução está na eliminação do cultivo". As negociações e discussões entre esses dois lados resultaram em duas distinções. A primeira era a noção de "responsabilidade compartilhada" e a outra, o uso do termo "tráfico ilícito", que apontava para um amálgama de usos (produção, consumo, venda, distribuição, fabricação, posse, armazenamento, etc.) sem finalidade médica ou científica (Cruz, 2017, p. 644, tradução nossa)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> “The 1988 Convention later guaranteed that actions of repression would be taken up against the supply of narcotics with no medical or scientific purpose. In the preamble, its authors set in writing on the one hand, the link between ‘illicit trafficking and other organized criminal activities associated with it, which undermine licit economies and threaten the stability, security and sovereignty of states’, and on the other the affirmation that unauthorised traffic of narcotics ‘as an international criminal activity whose elimination requires urgent attention and the highest priority’” (Cruz, 2017, p. 643).

<sup>18</sup> “In Vienna, discussions on the creation of a new international treaty on drugs revolved around two positions. On the one side, countries with a large concentration of illicit coca-growers defended the idea that ‘if there’s production it is because there is consumption’. On the other, the United States and European countries argued that, ‘the responsibility lies in the producing countries and the solution lies on the side of crop elimination’. Negotiation and discussions between these two sides ended up with two distinctions. The first was the notion of ‘shared responsibility’ and the other, the use of the term ‘illicit trafficking’, which pointed to an amalgam of uses (production, consumption, sale, distribution, manufacture, possession, storage, etc.) with no medical or scientific purpose” (Cruz, 2017, p. 644).

Ao final, a Convenção de 1988 foi adotada por todos os países da América do Sul, embora grande parte tenha lançado mão de seu direito de reserva sob justificativa de manutenção do princípio da soberania nacional. Nesse sentido, os casos em destaque são os dos países que não reconhecem a jurisdição compulsória da Corte Internacional de Justiça (CIJ)- Argentina e Peru - ; que reiteram a autonomia do judiciário e da polícia nacional - Colômbia e Venezuela - ; e que não aceitam a criminalização do consumo e cultivo tradicional, sobretudo, da folha de coca - Bolívia e Peru (ONU, 1988). Ademais, houve uma recusa inicial dos países sul-americanos de consentir com a elaboração de uma força internacional para combater o narcotráfico na região, receando que tal medida viabilizasse outras formas de intervenções militares na região (Cruz, 2017).

Em 1990, a Bolívia, a Colômbia e o Peru, em conjunto com suas contrapartes nos EUA, assinaram a Declaração de Cartagena, a qual, diante de um cenário de agravamento da violência generalizada provocada pelo narcotráfico, flexibilizou a recusa inicial dos países da região em aceitar apoio militar externo. Com efeito, a partir da Declaração de Cartagena, os países andinos se mostraram abertos ao suporte financeiro e militar provenientes dos EUA e de determinados países europeus para levar a cabo a política da Guerra às Drogas na região (Cruz, 2017).

Finalmente, tratando de forma mais abrangente o combate ao COT, foi aprovada a já mencionada Convenção de Palermo em 2000, a qual entrou em vigor no ano de 2003. Além de definir e tipificar o conceito de “Crime Organizado” e atividades criminais correlatas, essa Convenção prevê os principais instrumentos de cooperação internacional para o enfrentamento ao COT, como por exemplo processos de extradição, assistência legal mútua, cooperação policial em operações conjuntas, compartilhamento de informações, construção de capacidades, entre outros mecanismos (ONU, 2000).

A extensão da Convenção de Palermo é notória, sendo ratificada por todos os Estados da América do Sul. Ademais, seus protocolos adicionais referentes a temáticas como o tráfico de pessoas, o contrabando de migrantes e o tráfico de armas de fogo e seus componentes também foram aceitos pela maior parte dos países sul-americanos.

Entretanto, tal como na Convenção de Viena, deve-se assinalar que houveram algumas reações, em especial, por parte dos países da América do Sul. Nesse sentido, Pereira (2013) destaca o caso da Bolívia, país que direcionou uma série de notificações a respeito de artigos específicos da Convenção, reafirmando a primazia de sua legislação doméstica e de seus tratados bilaterais em matéria de combate ao COT ao passo que os dispositivos estabelecidos na ONU teriam caráter meramente suplementar. Ademais, Colômbia, Equador e Venezuela

reafirmaram o não-reconhecimento da solução compulsória de controvérsias por meio de arbitragem ou, em última instância, de decisões adotadas na CIJ, recorrendo ao direito de reserva no processo de assinatura da Convenção (ONU, 2000). Tendo isso em perspectiva, Pereira (2014) chama particular atenção para as controvérsias que permearam não só o processo de elaboração como também a introjeção dessa Convenção na dimensão interna dos países signatários:

Este instrumento multilateral propôs construir uma categoria homogênea e globalmente aceita para a identificação e combate à criminalidade transfronteiriça. Deste primeiro passo de reconhecimento internacional de uma ameaça comum deveria se seguir, nos anos consecutivos, a introjeção dos parâmetros elaborados nas legislações nacionais e nas práticas dos agentes de aplicação da Lei em cada um dos Estados partes da convenção. No entanto, apesar do esforço empreendido e da ratificação da convenção por grande parte dos países que compõe a ONU, as controvérsias sobre a definição de crime transnacional e as formas que deveriam assumir o seu combate mantiveram-se ao longo dos últimos anos, inclusive entre os próprios países signatários. As críticas mais importantes a respeito da definição proposta pela ONU são relacionadas à sua subjacente moral universalista, à sua incapacidade de abarcar as especificidades locais e regionais da criminalidade, bem como à desconsideração das ambiguidades entre o lícito e o legítimo, além da sua pretensão apolítica e incontestável (Pereira, 2013, p. 2).

Ao lado das convenções das Nações Unidas e de seus respectivos protocolos, foram realizadas declarações de escala regional, estas igualmente com forte presença dos estadunidenses, que encaminharam parte das demandas dos países americanos aos fóruns mundiais e que acabaram por influenciar a categorização do narcotráfico como uma ameaça sem precedentes à segurança dos Estados, de modo a justificar o suporte financeiro e logístico-militar que sustentaria a consecução da Guerra às Drogas. Nesse sentido, não menos importantes para a consecução da agenda tradicional de enfrentamento ao COT no hemisfério americano, são os mecanismos multilaterais discutidos e aprovados nas organizações e fóruns de extensão regional (Martinez; Lyra, 2015).

É latente, sobretudo, o papel exercido pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e seus respectivos mecanismos multilaterais responsáveis por institucionalizar políticas proibicionistas e securitizadas no que se refere à problemática da criminalidade transnacional e ao abuso e tráfico de drogas contravencionais. Historicamente, o fórum de discussão em que se pautou a maior parte dos debates e a aprovação de resoluções sobre as estratégias de enfrentamento ao COT no âmbito dessa organização foi na Comissão de Segurança Hemisférica (CSH), a partir da composição de comissões especiais e grupos

temáticos. Quando se trata mais especificamente da questão da produção, distribuição e abuso de narcóticos, nomeadamente, o órgão da OEA competente pela temática é a Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD) que, atuante desde 1986, é orientada para fomentar a cooperação entre os Estados-membros da OEA de forma a reduzir o fornecimento de narcóticos; capacitar instituições domésticas de controle; standardizar legislações em matéria de Crime Organizado; organizar o desenvolvimento de atividades alternativas às populações tradicionais vinculadas ao cultivo de drogas ilícitas; promover políticas sanitárias de tratamento dos dependentes químicos; e reprimir e penalizar a produção e o tráfico das substâncias contravencionais (Dias, 2015).

Logo, a linha de ação para enfrentamento ao COT adotada pela CICAD e demais órgãos integrantes da OEA, não obstante seu caráter regional, denota a continuidade da Guerra às Drogas gerenciada pelos estadunidenses e, da mesma forma, a reprodução das abordagens homogeneizantes estabelecidas pelas Nações Unidas, não representando uma via alternativa de caráter regional. Em somatório, deve-se considerar que a OEA tem os EUA como Estado-membro, o que dilui as possibilidades de uma concertação regional mais autônoma entre os países da América Latina e/ou da América do Sul, principais afetados pelas atividades narcotraficantes e pelos seus meios tradicionais de combate (Vasconcelos, 2019).

Regra geral, nota-se que o processo de institucionalização das abordagens tradicionais do combate ao COT e da Guerra às Drogas na América do Sul decorreu da assinatura de uma série de convenções internacionais elaboradas e aprovadas no âmbito da ONU, as quais são transversais à temática das drogas, do tráfico e do Crime Organizado em geral, bem como precursoras na construção de estratégias globais de cooperação para o seu enfrentamento. Essas convenções tiveram ampla repercussão sobre os Estados sul-americanos com a ratificação das mesmas pela maioria dos países do subcontinente e posterior internalização no âmbito jurídico interno, ainda mais levando em consideração a evidente pressão exercida pelos Estados Unidos para internacionalizar sua política de Guerra às Drogas no hemisfério (Vasconcelos, 2019). Todavia, em certa medida, é errôneo afirmar que a aceitação desses mecanismos internacionais por parte dos países da América do Sul se deu de maneira passiva, isto porque esses Estados não só se lançaram nos debates onusianos que estabeleceram essas abordagens de enfrentamento, explicitando seus interesses e condições, como também usufruíram do recurso à notificações e reservas anexadas às convenções como forma de resguardar, em teoria, sua soberania nacional e a autonomia de suas entidades policiais e jurídicas (Cruz, 2017).

Não obstante, essas abordagens tradicionais de combate ao COT, agora com respaldo institucional, foram insuficientes, se não contraproducentes, para tratar a temática, uma vez que observa-se a continuidade e o agravamento das dinâmicas do COT na América do Sul na conjuntura atual. Partindo dessa lógica, a subseção posterior pretende elencar algumas limitações dessas abordagens tradicionais com base da revisão bibliográfica de autores que abordam a temática, abrindo espaço para discutir vias regionais autônomas de enfrentamento ao COT e suas manifestações particulares na América do Sul.

### **3.3. Limitações das abordagens tradicionais e a importância da cooperação multilateral sul-americana como abordagem alternativa**

Nos capítulos anteriores, foi identificada a continuidade e, até mesmo, o agravamento das atividades atreladas ao Crime Organizado Transnacional na conjuntura recente, destacadamente, no caso da América do Sul quando se aborda a questão do narcotráfico. Como consequência, o crescimento dos mercados ilegais e a generalização da violência são fatores que permanecem em evidência na medida em que o COT se desdobra sistematicamente no subcontinente. Além do mais, tais questões são apenas precariamente contidas a partir da operação das abordagens tradicionais de enfrentamento ao COT mencionadas acima, considerada pela maioria dos autores como deficitárias e até mesmo equívocas (Rodrigues, 2017; Martinez; Lyra, 2015, etc.). Essa subseção é, portanto, destinada a elencar as limitações centrais dessas abordagens tradicionais, de modo a problematizar especialmente a Guerra às Drogas como uma política inconsistente com as reais dinâmicas e necessidades da região sul-americana.

Sumariamente, com base na revisão bibliográfica realizada sobre o tema, identifica-se cinco problemáticas frequentemente listadas no que tange às discussões sobre abordagens tradicionais. Primeiro, essas abordagens privilegiam de modo unilateral o combate à “oferta” de narcóticos, transpondo a responsabilidade por medidas de controle e repressão quase que exclusivamente aos Estados que sediam suas etapas de produção (Nasser, 2014; Dias, 2015; Martinez; Lira, 2015; Rodrigues, 2017). Segundo, as ações internacionais dentro do espectro das abordagens tradicionais, não raro, levaram a um excepcionalismo que subtraiu o tema da criminalidade das ações ordinárias de segurança pública e o relegou às Forças Armadas, abrindo espaços para intervenções estrangeiras (Sain; Games, 2014; Martinez; Lyra, 2015; Rezende, 2019). Terceiro, a tarefa de combate ao COT, na medida em que foi policializada e,

em determinados casos, militarizada, sobrepujou a necessidade de uma abordagem política propriamente dita, o que culminou a “invisibilidade política do narcotráfico” (Sain; Games, 2014; Rodrigues, 2017). Quarto, o tema das drogas foi circunscrito como uma questão de segurança, relegando debates sobre saúde pública e direitos humanos a um plano secundário (Sain; Games, 2015; Martinez; Lyra, 2015). Quinto, as abordagens de enfrentamento que incidiram sobre a América do Sul demonstraram-se cegas às características singulares do COT na região, ademais, tratam-se de medidas decorrentes da sobrepujança da agenda de segurança internacional e política externa dos EUA que se concretizaram em escala hemisférica e global (Pereira, 2013; Sain; Games, 2014; Nasser, 2014; Oliveira, 2020). Essas questões serão respectivamente pormenorizadas doravante, sem negligenciar, contudo, seus entrelaçamentos.

Em princípio, trata-se da culpabilização dos países “produtores” e o enfoque excessivo na oferta de narcóticos dissociado de políticas de combate à demanda. Segundo Nasser (2014), durante décadas permaneceu em vigência a tendência iniciada na administração de Nixon de estabelecer abordagens de combate ao narcotráfico com pilar na divisão simplista que opõe “países produtores” aos “países consumidores” de drogas ilícitas, um binômio que pressupõe essa segunda categoria como “vítima” da atuação da primeira, notoriamente os países da América do Sul, já que esses que concentram a legião de produtores de drogas e de narcotraficantes. Nessa mesma linha, os autores Martinez e Lyra (2015) pontuam que os discursos proferidos por autoridades, sobretudo, nos Estados Unidos, passaram a declarar esses países como abrigadores de um dos principais “inimigos” da segurança dos EUA a partir da década de 1990:

As plantações de narcóticos latino-americanas foram incorporadas aos discursos oficiais dos EUA e o inimigo prontamente identificado. Tratou-se de relacionar a problemática interna das drogas aos agentes externos, desvirtuando o caráter de questão de saúde pública, de forma a mobilizar a diplomacia para a desestabilização e interferência em países latino-americanos (Martinez; Lyra, 2015, p. 668-669).

Dessa forma de atribuição de culpa sucedeu a transferência assimétrica de responsabilidades para os Estados sul-americanos, os quais foram impelidos a adotar uma política proibicionista e punitivista, amparada em “recortes moralistas, xenófobos e racistas que desde então passaram a relacionar a problemática do narcotráfico à grupos sociais marginalizados da América do Sul” (Dias, 2015, p. 4). Além do mais, esse discurso sustentou, a longo-prazo, a negligência em termos de construção de políticas voltadas à redução da

demanda por narcóticos, desassociando a mesma do aumento da oferta (Dias, 2015). Por fim, tal como preconizado por Rodrigues (2017), tornou-se uma prática cada vez mais comum recorrer ao discurso de culpabilização do “inimigo externo” para justificar intervenções, por ora, de caráter militar, nos países sul-americanos.

Isto posto, têm-se em segundo lugar o problema do excepcionalismo, tópico comumente elencado pelos autores que propõe uma análise da Guerra às Drogas alicerçada nas teorias de securitização (Martinez; Lyra, 2015, Rezende, 2019). Esse excepcionalismo, de acordo com Sain e Games (2014), decorre da “magnificação” da problemática do COT, com uma suscetividade constante à militarização da questão:

Por um lado, é favorecida a magnificação irreal do problema por parte de dirigentes e partidos de direita que buscam obter algum benefício político ou demandar, sem o devido cuidado, a montagem de um estado de segurança altamente militarizado. Nesta magnificação, tendem a incorrer também os porta-vozes e chefes das forças policiais e de segurança, para solicitar ao poder político o aumento indiscriminado e massivo de recursos financeiros e humanos, ou ocultar as grandes deficiências de suas instituições e os extensos bolsões de corrupção que operam sob seu comando (Sain; Games, 2014, p. 137-138).

Grosso modo, a propagação do terror e da insegurança contida nessa retórica que magnifica intencionalmente à questão do COT e do narcotráfico frequentemente foi empregada para adotar medidas excepcionais de enfrentamento ao COT, as quais seguem desde o emprego extraordinário das Forças Armadas até intervenções externas diretas, que por vezes afligem o princípio basilar da soberania nacional (Martinez; Lyra, 2015).

Todavia, parece tampouco adequada uma mera policialização do enfrentamento ao COT, apesar de ser por sua própria natureza uma temática ordinária nas atividades policiais. Este seria, portanto, o terceiro problema elencado no que tange às abordagens tradicionais. Na égide de Sain e Games (2014), relegar a tarefa de enfrentamento ao COT tanto às cúpula policiais quanto às cúpulas militares, por ora, resulta em uma forma de despolitização da temática, isto é, minimiza a real necessidade de se construir uma política de segurança a partir das autoridades governamentais e diplomáticas e rever os aparatos existentes.

Em nossos países, as autoridades governamentais responsáveis pela segurança pública não são, geralmente, as encarregadas pela formulação das políticas de segurança e nem, neste marco, pela conceituação da dimensão e das particularidades dos problemas criminais ocorridos em suas jurisdições e do estabelecimento de prioridades e modalidades de intervenção sobre elas. Estas tarefas de governo são delegadas sistematicamente às cúpulas militares e policiais, que tendem a securitizar o crime organizado, tomando como

marco de referência suas manifestações mais significativas. Este exagero procura justificar a reivindicação por maiores recursos financeiros, humanos e operacionais, regulações normativas ou procedimentais com maior grau de discricionariedade, controles mais relaxados e poderes mais amplos. Isso ocorre, inclusive, nos países nos quais este problema é significativamente menor e menos lesivo que naqueles onde os negócios criminosos dominam parte da vida política, social e econômica do Estado. Desse modo, a agenda de segurança de muitos países latino-americanos é determinada por esta característica exacerbada e, por vezes, desmedida e fatalista (Sain; Games, 2014, p. 128).

Essa tendência de policialização/militarização, para Rodrigues (2017), implica a questão da “invisibilidade política do narcotráfico”, muitas vezes reiterada pela própria literatura acerca do enfrentamento ao COT:

A literatura que tratava do tráfico de drogas ilícitas o entendia como um problema policial, a ser tecnicamente enfrentado por operadores do direito e pelas forças repressivas ou, quando muito, como questão de saúde fortemente avaliada em termos morais. [...] Faltava, em suma, problematizar o proibicionismo como estratégia para o governo das condutas individuais e das populações no plano doméstico - pela repressão e pelo intervencionismo médico-sanitário - e no plano internacional na forma de uma articulação planetária - tecida por tratados e compromissos diplomático-militares - para justificar pressões diplomáticas e militares, securitizações e ampliadas penalizações (Rodrigues, 2017, p. 15).

Nessa perspectiva, atribui-se demasiada ênfase às questões estritamente securitárias, muitas vezes desdobradas em detrimento de outras pautas de similar relevância. Assim conforma-se o quarto problema elencado. Quando se trata da questão das drogas, por exemplo, outras perspectivas como a dos direitos humanos e da saúde pública são igualmente relevantes para promover uma abordagem de enfrentamento integralizada. Aliás, quando não tomadas em conta, deflagra-se o risco de que as diretrizes de enfrentamento ao COT impliquem em transgressões aos direitos humanos e aos tratados internacionais (Martinez; Lyra, 2015), o que vai ao encontro das noções de excepcionalidade. Vale ainda salientar o crescimento do COT no hemisfério é vastamente amparado em fatores estruturais da sociedade e da economia sul-americana, o que requer uma abordagem de enfrentamento diversificada e que estejam esclarecidas dessas condições duradouras que alimentam as dinâmicas do COT e do do narcotráfico na região (Sain, Games, 2014).

Finalmente, destaca-se a quinta problemática predefinida - a negligência das abordagens tradicionais de combate ao COT com relação às particularidades das dinâmicas sul-americanas. Nos termos de Sain e Games (2014),

[...] a falta de um diagnóstico preciso da realidade constitui um impedimento para que os problemas do crime organizado se incorporem à agenda governamental de segurança pública como um assunto prioritário. Isto favorece os órgãos de segurança dos Estados Unidos a construírem e imporem um quadro da situação e um conjunto de estratégias contra o crime organizado conforme seus próprios interesses e perspectivas, nem sempre convergentes com as políticas e a situação real dos países latino-americanos (Sain; Games, 2014, p. 137-138).

Como visto, a institucionalização das iniciativas internacionais para fazer frente ao COT foram amparadas majoritariamente na incorporação de uma agenda de segurança própria dos EUA (Nasser, 2014) e, posteriormente, homogeneizada em escala global pelo sistema ONU (Pereira, 2013). Nessa configuração, os países sul-americanos, a despeito de serem os mais afetados pelas questões transversais ao narcotráfico, tiveram uma participação relativamente fraca no processo de construção dessas abordagens tradicionais, muito embora seu envolvimento não deva ser obliterado (ver Cruz, 2017). Via de regra, a própria Convenção de Palermo reverbera a anuência por parte dos Estados sul-americanos no que se refere à incorporação de conceitos e práticas formulados extra-regionalmente e, pela sua natureza global, acaba por menosprezar determinadas peculiaridades regionais, o que incita debates revisionistas sobre a própria definição de “Crime Organizado Transnacional” e homogeneização de suas formas de combate subsumidas nesse documento. No tocante a essa Convenção, Pereira (2013) ainda argumenta que

[...] essas deficiências permitem aos países promoverem uma introjeção variável e muito pouco homogênea dos parâmetros da convenção. Tal processo se torna, assim, dependente dos contextos sociais e políticos que motivam ou desmotivam os países a adotarem os parâmetros previstos pelo documento (Pereira, 2013, p. 7).

Em um esforço de síntese, reitera-se que as chamadas “abordagens tradicionais” de enfrentamento ao COT implicam um conjunto de iniciativas de projeção significativa no hemisfério americano calcadas em um declarado enfoque unilateral no combate a oferta de narcóticos; na abertura ao excepcionalismo policial e militar; na despolitização das medidas de enfrentamento; no exacerbamento dos aspectos ligados à segurança em detrimento de outros temas; e na omissão com referência às dinâmicas regionais próprias. Com esse escopo, os resultados da implementação das abordagens tradicionais, que veiculam meios de combate ao COT estritamente securitizados, muito pouco contribuíram para a contenção da ameaça

representada pela criminalidade organizada transnacional e, destacadamente, pela sua base narcotraficante na América do Sul (Martinez; Lyra, 2015; Rodrigues, 2017).

Isto posto, é de grande valia considerar as abordagens alternativas de enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional. Dessarte, é necessário pensar a relevância da cooperação multilateral para enfrentamento ao COT em termos regionais sul-americanos, de modo a extrapolar as abordagens tradicionais sustentadas em inclinações da política de segurança estadunidense e homogeneizações universalistas da ONU e, por conseguinte, abarcar as dinâmicas específicas do COT - e, mais explicitamente, do narcotráfico - no subcontinente. Uma cooperação sul-americana é, da mesma forma, de interesse dos países da região, haja vista o desafio de conter a criminalidade transnacional sem, contudo, promover seu alastramento regional nos conformes do chamado efeito balão e sem desconsiderar as particularidades econômicas, políticas, sociais e culturais dos países da América do Sul.

Em face a essas questões que respaldam a cooperação em escala regional, verifica-se de fato alguns movimentos mais recentes, especialmente a partir da década de 2000, que acoplam iniciativas de enfrentamento ao COT aos processos mais amplos de integração autônoma sul-americana, o que supostamente viabiliza a construção de abordagens multilaterais alternativas voltadas ao enfrentamento de problemas regionais. Nesse sentido, o capítulo subsequente tem como finalidade averiguar, de modo mais aprofundado, essas abordagens propriamente regionais, analisando suas efetivas rupturas e/ou continuidades com a política *mainstream* de combate ao COT e à sua ramificação do narcotráfico, amplamente difundidas no subcontinente desde a década de 1960.

#### **4. AS ABORDAGENS SUL-AMERICANAS RECENTES DE ENFRENTAMENTO AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL EM PERSPECTIVA**

As respostas articuladas em face ao agravamento da criminalidade transnacional e do problema do tráfico de drogas ilícitas na América do Sul são múltiplas e, como previsto, suscitam uma série de discussões sobre os atores que as instituem, seus respectivos interesses e a real eficácia das políticas de enfrentamento pautadas na cooperação internacional. Particularmente, nota-se uma variação na agenda de enfrentamento ao COT a depender da perspectiva regional abarcada e do contexto político-institucional dos Estados envolvidos. Uma abordagem articulada a partir da visão de segurança hemisférica estadunidense e difundida verticalmente aos países sul-americanos, por exemplo, pode distinguir-se

significativamente das abordagens de enfrentamento resultantes de uma ênfase na cooperação Sul-Sul travada entre os próprios Estados da América do Sul. Analisar as variações dessa ordem é, portanto, um dos pontos centrais deste capítulo.

Até o presente momento, pormenorizou-se as abordagens de enfrentamento ao COT genericamente designadas como “tradicionais”. Estas, conforme argumentado, foram arquitetadas no plano da política de segurança nacional dos Estados Unidos e se alastraram na América do Sul desde a década de 1960/1970, solidificadas por uma série de mecanismos multilaterais de caráter global e regional, quando não por incursões militares diretas da potência norte-americana. Esses fatores sustentaram a consecução da Guerra às Drogas na sub-região por décadas, sendo esta considerada como o pivô das abordagens tradicionais no tocante à questão do narcotráfico (Martinez; Lyra, 2015; Rodrigues, 2017).

Em contraponto, o capítulo presente pretende trazer para a análise as abordagens de enfrentamento ao COT planejadas e executadas a partir do concerto político-institucional multilateral entre os Estados sul-americanos na conjuntura mais recente, sobretudo, tendo como recorte o contexto de integração regional que se potencializa entre final da década de 1990 e as primeiras décadas do século XXI. Reitera-se que a ideia central proposta é explorar possíveis rupturas e continuidades dessas abordagens autônomas da América do Sul com relação às políticas tradicionais, posto que alguns autores como Martinez e Lyra (2015), Dias (2015) e Chichoski (2019) sugerem a emergência de alternativas propriamente regionais de enfrentamento ao COT que, em certo grau, se afastam das vias securitizadas consagradas nas abordagens tradicionais.

Em primeiro lugar, serão concisamente apresentadas algumas considerações sobre o processo de integração sul-americana que ganhou força no final da década de 1990 e foi impulsionado nas primeiras décadas do século XXI, com enfoque na consolidação de organizações e fóruns multilaterais sul-americanos que absorveram as iniciativas de cooperação em matéria de segurança regional e acabaram ganhando competências para tratar das questões vinculadas à criminalidade transnacional na região. Segundo, tendo em vista esse pano de fundo da integração regional, elege-se três organizações multilaterais sul-americanas de relevo - sendo elas, a CAN, o MERCOSUL e a UNASUL -, com o intuito de descrever o tratamento *sui generis* das mesmas no que se refere à questão do COT e, em especial, no que concerne ao problema das drogas ilícitas. Terceiro, pretende-se elaborar uma análise acerca da consistência das abordagens de enfrentamento operadas por essas organizações multilaterais, sobretudo, verificando possíveis rupturas e continuidades com as abordagens tradicionais que propulsionam a Guerra às Drogas nos países da América do Sul.

#### **4.1. “Contexto”: fortalecimento do regionalismo sul-americano no início do século XXI e o lançamento das bases gerais da cooperação regional contra o COT**

A princípio, é válido esboçar um brevíssimo quadro conjuntural do fortalecimento do regionalismo sul-americano e o lançamento das bases da cooperação regional em temas de segurança no pós-Guerra Fria, sobretudo, no que diz respeito às “novas ameaças” representadas no subcontinente pelos desdobramentos do Crime Organizado Transnacional.

Em meados da década de 1990, a integração regional da América do Sul foi um tópico que ganhou força centrado nos parâmetros do regionalismo econômico, com a presença de sucessivas iniciativas que propunham a criação de uma união aduaneira regional e o fortalecimento dos mercados comuns. Nesse escopo, organizações como a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) emergiram como os principais fóruns multilaterais para levar a cabo o projeto de regionalização econômica da América do Sul. A CAN, apesar de se institucionalizar-se já no ano de 1969 com a assinatura do Acordo de Cartagena, passa a dispor de novas competências nesse período da década de 1990. O MERCOSUL, por seu turno, foi fundado justamente no ano de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção pelos países do Cone Sul (Pont, 2014).

Entretanto, a primazia da vertente econômica da integração regional nessa conjuntura não constituiu um percalço para que outras agendas fossem igualmente ponderadas, dentre as quais denotou grande relevância a agenda da segurança cooperativa. Em particular, o ocaso das ditaduras militares que permearam o subcontinente desde a década de 1960 mitigou a possibilidade de eclosão de conflitos interestatais até então incipientes na região e, da mesma forma, balizou o processo de cooperação em matéria de segurança entre os Estados sul-americanos, cuja prioridade passou a ser o reestruturação de mecanismos de confiança mútua lastreados nos princípios da transparência e reciprocidade. Ao analisar especificamente a composição entre os países do Cone Sul em termos de cooperação em segurança no pós-Guerra Fria, Aguilar (2010) explica:

As discussões no âmbito das organizações internacionais e em foros multilaterais de segurança resultaram no entendimento de que alguns problemas eram comuns e que a ação unilateral do Estado era insuficiente para prevenir e/ou combater as chamadas “novas ameaças”. Com a decorrente aceitação do conceito da multidimensionalidade da segurança, os Estados preferiram participar de estruturas de cooperação e estabelecer

políticas de coordenação transnacional, compartilhando custos e benefícios, em vez de permanecerem agindo isoladamente e sem eficiência dentro de suas fronteiras. As políticas de defesa e os livros brancos dos países do Cone Sul incorporaram essa concepção (p. 226).

A título de exemplo, observa-se que os documentos de segurança e defesa na Argentina, fundada a ditadura no país, verbalizaram a importância de construir um sistema de norteado pela interoperabilidade com demais países sul-americanos. De modo similar, as políticas de defesa da Bolívia e do Brasil também apresentaram iniciativas para a paz e cooperação sub-regional, sobretudo, nas zonas de fronteiras. O Brasil, em particular, passou a empreender uma política de defesa que privilegiava medidas de cooperação e intercâmbio político-militar com seu entorno estratégico, aspirando certa liderança na condução do processo de integração regional multidimensional. Nesse ímpeto, ficou evidente o estreitamento dos vínculos entre as políticas de segurança domésticas e os mecanismos de política externa nos países da América do Sul, com enfoque na concertação regional (Aguilar, 2010).

Soma-se a isso, o fato de que essa cooperação sub-regional foi ainda potencializada pela percepção por parte dos Estados sul-americanos de que a mera convergência com a agenda de segurança estadunidense não mais correspondia aos seus reais interesses e necessidades. Ao contrário, as divergências entre ambas as agendas ganharam cada vez mais evidência, impulsionando mecanismos multilaterais sul-americanos que tinham como finalidade o desenvolvimento de uma agenda de segurança e defesa que colocasse em primeiro plano segurança nacional, objetivo cuja concretização parecia mais concebível a partir de uma concertação horizontal sub-regional em detrimento do unilateralismo diplomático e militar dos EUA. Nessa lógica, Pont (2014) aponta para

[...] as constantes intenções [dos países da América do Sul] de elaborar esquemas que permitissem um maior grau de independência dos EUA ou, diante de sua impossibilidade, criar um espaço balanceado para o diálogo e para a negociação, onde a capacidade de imposição dos interesses dos EUA se via limitada ou contrabalanceada. Essa busca por autonomia no marco hemisférico também se reflete na visão regional do mundo, intencionando se apresentar de forma mais sólida por meio da consolidação de blocos regionais e sub-regionais (Pont, 2014, p. 16-17, tradução nossa)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> “*En primer lugar, destacamos las constantes intenciones de elaborar esquemas que permitan un mayor grado de independencia de EEUU o, ante su imposibilidad, de crear un espacio balanceado para el dialogo y la negociación, donde la capacidad de imposición de los intereses de EEUU se vea limitada o contrabalanceada. Esta búsqueda de autonomía en el marco hemisférico también se refleja en la visión regional del mundo, buscando presentarse de forma más sólida por medio de la consolidación de bloques regionales o subregionales*” (Pont, 2014, p. 16-17).

Cabe destacar que o distanciamento com relação aos EUA foi um projeto que já ganhava força desde as reuniões fundacionais do Grupo do Rio em 1986, fórum multilateral de caráter consultivo que congregava os líderes democráticos latino-americanos e caribenhos, excluindo, pela primeira vez, os Estados Unidos das iniciativas de concertação regional.

Concomitantemente, o processo de aproximação entre os países sul-americanos para a composição de uma política de segurança sub-regional a partir da década de 1990 sustentou-se na ampliação do conceito de segurança e em alterações nas percepções de ameaça. A irredutível retórica da “ameaça comunista” existente nos anos da Guerra Fria e das ditaduras sul-americanas aparentou ser cada vez menos factível, criando possibilidades para a incorporação de temas prioritários de segurança embasados em percepções de ameaça renovadas. O paradigma da segurança multidimensional foi introduzido, de modo a considerar a relevância das “ameaças não tradicionais” e dos novos atores não estatais que desestabilizaram a segurança regional (Herz, 2002).

Com base nessa perspectiva da segurança multidimensional, não demorou para que o Crime Organizado Transnacional, em razão de seus impactos notórios no subcontinente, fosse enquadrado como uma pauta de primeiro plano na agenda de segurança cooperativa regional e para que a temática fosse inserida nos debates travados no âmbito das organizações multilaterais regionais existentes, a saber, na CAN e no MERCOSUL. Além do mais, no que concerne ao Crime Organizado, a própria transnacionalidade do fenômeno na América do Sul reiterou a importância da cooperação regional para compor estratégias de enfrentamento, ainda mais quando se tinha vista à ameaça representada pelo narcotráfico (Oliveira, 2020). Entretanto, os esforços para materializar uma estratégia propriamente regional apartada das linhas de ação estritamente securitárias estadunidenses contra o tráfico e o problema das drogas não lograram grande repercussão (Martinez; Lyra, 2015).

Mais tarde, especialmente na primeira e segunda década do século XXI, a integração sul-americana ganha novos contornos, tendo seu escopo ampliado para tratar cada vez mais de assuntos de política e segurança no âmbito regional. Autores como Pont (2014) descrevem essa etapa da integração sul-americana com o uso do termo “novo regionalismo”, que se distingue da fase predecessora em função de seu caráter mais politizado e fortemente condicionado pelos arranjos criados pelos governos de esquerda e centro-esquerda no raro momento em que esses coincidiram na maior parte dos países da América do Sul. Nos termos do autor:

Esse novo regionalismo, qualificado por alguns autores como pós-liberal/pós-neoliberal ou pós-hegemônico, possuía características distintas. As características mais relevantes desse regionalismo são um grau mais elevado de politização das relações regionais (ilustrado pela grande variedade de agências e fóruns multilaterais, principalmente de alto nível); um proeminente papel do Estado e uma recuperação da agenda de desenvolvimento e de uma agenda social. Essas características respondem a um incremento da autonomia da maior parte dos países da região com respeito ao poder hegemônico dos Estados Unidos associado a proliferação de governos de esquerda e centro-esquerda democraticamente eleitos (Pont, 2014, p. 11, tradução nossa)<sup>20</sup>.

No quadro do que se entende como “novo regionalismo”, foram concebidos novos organismos multilaterais na América do Sul, dentre os quais ganhou proeminência a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo tratado constitutivo foi assinado no ano de 2008. Essa organização regional tem como finalidade congregar os Estados-membros da CAN e do MERCOSUL, de modo a edificar uma “identidade” sul-americana para lidar com as questões que permeiam as esferas social, política e econômica do subcontinente (Martinez; Lyra, 2015). Interessante ressaltar que a criação dessa organização foi, em grande parte, protagonizada pelo governo brasileiro e fez parte de uma estratégia de política externa calcada na cooperação multidimensional Sul-Sul (Bezerra, 2020). Com um escopo amplo de atuação, a UNASUL assumiu pautas concernentes à segurança regional da América do Sul, bem como elevou a preocupação em se desvencilhar da influência estadunidense que historicamente interpela essa agenda. Não obstante, a experiência de convergência entre os governos progressistas na América do Sul demonstrou-se consideravelmente efêmera, o que afetou, em curto-prazo, as atividades desempenhadas por essa organização regional (Vasconcelos, 2019).

Enquanto vigorou o “novo regionalismo” nesses moldes descritos e a UNASUL contava com a participação ativa da maior parte dos países da América do Sul, a inserção do COT na agenda de cooperação regional distinguiu-se, em parte, das experiências precedentes ainda fortemente influenciada pelos aparatos já existentes da Guerra às Drogas. Grosso modo, as linhas de ação propostas procuraram discernir, com maior eficácia, o enfrentamento às organizações criminosas e mercados ilícitos do enfrentamento ao problema das drogas, posto que esse último extrapola questões meramente de segurança e abrange discussões transversais

---

<sup>20</sup> *Este nuevo regionalismo, calificado por algunos autores como postliberal o postneoliberal, o post hegemónico, detenía características distintas. Las características más relevantes de este regionalismo según los autores citados son un mayor grado de politización de las relaciones regionales (ilustrado por la sobreoferta de cumbres y foros multilaterales, principalmente a nivel de mandatarios ); un prominente rol del Estado y una recuperación de una agenda de desarrollo y de una agenda social. Estos rasgos responden a un mayor incremento de la autonomía de la mayor parte de los países de la región con respecto al poder hegemónico de Estados Unidos asociada a la proliferación de gobiernos de izquierda y centroizquierda democráticamente electos (Pont, 2014, p. 11).*

à temas de direitos humanos, saúde pública, entre outros. Observando esse ímpeto, autores como Martinez e Lyra (2015) pressupõem, inclusive, uma “dessecuritização”<sup>21</sup> da temática do COT e do narcotráfico no âmbito da UNASUL.

Essa nova estratégia de enfrentamento imprime um caráter particular à ação sul-americana, coerente com o objetivo de fazer com que a cooperação internacional contra a criminalidade transnacional fosse calcada em uma identidade regional que considerasse, *sui generis*, a complexidade com que a problemática se desenrola no subcontinente. Nos termos de Oliveira (2020), a percepção era a de que

[...] a cooperação internacional não deve desprezar as diferenças entre as sociedades. Decorre, desse ponto, a necessidade de os blocos regionais atuarem focados nas realidades regionais e os Estados centrados nos seus problemas internos. Isto porque, as organizações tendem a homogeneizar os problemas e as soluções nos diversos Estados. Muitas vezes, a tendência a securitizar o crime organizado tem como objetivo garantir maiores recursos financeiros, humanos e operacionais, além de induzirem regulações normativas com poderes mais amplos. Entretanto, cada realidade é distinta e impõe soluções adequadas (Oliveira, 2020, p. 19).

Tendo como base essas considerações preliminares à respeito da integração regional na América do Sul que, especialmente a partir de meados da década de 1990, procura se consolidar de forma mais autônoma com relação ao norte do hemisfério, serão destrinchados os casos das três principais organizações regionais supra-narradas - CAN, MERCOSUL e UNASUL - no que se refere a sua normativa e planos de ação frente à problemática do Crime Organizado Transnacional na sub-região sul-americana.

#### **4.2. Estudo de caso a partir das organizações multilaterais na América do Sul: CAN, MERCOSUL e UNASUL como abordagens alternativas em potencial**

Na medida em que ocorreu a multiplicação e o fortalecimento dos organismos multilaterais na América do Sul desde meados da década de 1990, acompanhado pelo processo de expansão multidimensional da agenda dos mesmos para fundar soluções autônomas para as adversidades que afligiam o subcontinente como um todo, o Crime

---

<sup>21</sup> Segundo Martinez e Lyra, a dessecuritização é a antítese do processo de securitização. As estratégias mais comuns empreendidas para dessecuritizar determinado tópico são: 1) não tratar o problema como uma ameaça; 2) gerenciar a securitização para que não se torne um efeito em espiral; 3) trazer o problema de volta ao âmbito da “baixa política”.

Organizado Transnacional e, destacadamente, o narcotráfico tornaram-se pautas frequente nas discussões diplomáticas sub-regionais e nas iniciativas de cooperação multilateral engendradas na alçada dessas organizações. Isto posto, essa presente seção seleciona os organismos multilaterais que, na América do Sul, denotaram maior relevância para tratar a questão, tendo como finalidade identificar e descrever as principais abordagens regionais de enfrentamento ao COT.

Nomeadamente, analisa-se a seguir as abordagens de enfrentamento à criminalidade transnacional concebidas, respectivamente, na Comunidade Andina de Nações (CAN), no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). A escolha dessas organizações regionais justifica-se pelos seguintes critérios: 1) abrangência à nível regional, congregando parte significativa dos países da América do Sul e/ou suas sub-áreas geográficas como a região Andina e o Cone Sul; 2) caráter estritamente sul-americano, em conjunto com sua maior autonomia no que se refere aos projetos de segurança hemisférica capitaneados pelos EUA - o que não verifica-se, por exemplo, no caso da OEA - ; 3) determinada especialização para tratar da tônica do crime transnacional e do narcotráfico, seja pela seleção recorrente da pauta nos fóruns de discussão multilaterais ordinários - como por exemplo reuniões ministeriais e cúpulas presidenciais, a depender do caráter da organização - e/ou pela criação de comissões e agências centradas na temática de enfrentamento ao COT e ao problema mundial das drogas.

As fontes utilizadas para embasar a descrição de tais abordagens regionais serão os tratados constitutivos e demais documentos normativos da CAN, do MERCOSUL e da UNASUL; as declarações conjuntas de autoridades públicas na ocasião de reuniões multilaterais; os planos de ação e seus respectivos relatórios; e as notícias publicizadas pelas organizações regionais supracitadas. Essas fontes serão extraídas dos sítios eletrônicos das próprias organizações<sup>22</sup>, facilitada pela busca por palavras-chaves conforme a temática proposta, como por exemplo “Crime Organizado Transnacional”, “narcotráfico” e “drogas”. Também utiliza-se como auxílio a plataforma da UNODC, na qual também encontram-se disponibilizadas as normativas de cunho regional. Em complemento à análise documental, emprega-se fontes secundárias que refletem sobre a implementação das políticas consagradas no bojo dessas organizações regionais e seus desafios prementes, haja vista a escassez de

---

<sup>22</sup> Resguarda-se o caso da UNASUL. Desde a paralisação das atividades da organização em 2018, o sítio eletrônico da UNASUL não encontra-se disponível. A busca dos documentos da organização, desta forma, amparou-se nas fontes secundária e/ou na busca por meio de plataformas digitais oficiais do Ministério das Relações Exteriores dos países fundadores/ países membros da organização (por exemplo, Plataforma Concórdia, vinculada ao Itamaraty).

informações disponibilizadas acerca da concretização dos planos de ação multilaterais de enfrentamento ao COT na América do Sul.

#### 4.2.1. Comunidade Andina de Nações

A CAN é uma organização internacional sul-americana fundada em 26 de maio de 1969 com a assinatura do “Acordo de Integração Sub-Regional Andino”, mais comumente referido como Acordo de Cartagena em alusão ao local de sua celebração (CAN, 1969). Mais tarde, no ano de 1996, o Acordo de Cartagena é modificado pelo Protocolo de Trujillo, que não somente efetiva a denominação de “Comunidade Andina de Nações” como também dispõe de mecanismos para o fortalecimento do processo de regionalização ao estabelecer o Sistema Andino de Integração (SAI), complexificando a estrutura organizacional da CAN e atribuindo autonomia a determinados comitês especializados (CAN, 1996). A ampliação do escopo da CAN a partir do Protocolo de Trujillo coincide com a tendência de estreitamento das relações sul-americanas no decurso da década de 1990, de maneira a pavimentar o caminho para que temáticas como a do COT adentrassem no âmbito dessa organização regional.

Os Estados fundadores da CAN foram a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru, os quais - salvo o caso do Chile, que se retirou no ano de 1976 - permanecem como os países-membros do Acordo de Cartagena na conjuntura atual. A Venezuela também teve uma passagem duradoura pelo grupo andino, aderindo ao tratado constituinte em 1973, todavia, denunciando em 2006. Em paralelo, existem também os países-associados à CAN, sendo eles: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Isso corrobora com a afirmação acerca da abrangência do bloco em termos regionais. Ademais, deve-se considerar que os países-membros da CAN correspondem àqueles que historicamente foram e permanecem sendo os mais afetados pelas atividades ilícitas vinculadas ao tráfico ilícito de cocaína e pela Guerra às Drogas (Lopes, 2017).

Com relação aos objetivos da CAN firmados no Acordo de Cartagena, elenca-se a importância denotada pela organização ao fortalecimento do processo de integração regional como meio para dissolver a vulnerabilidade política, social e econômica da região. Neste tratado constitutivo, repara-se especialmente na amplitude dos objetivos da CAN, os quais acabam assumindo um caráter multidimensional, mas com um enfoque declarado na agenda de integração econômica e cooperação para o desenvolvimento socioeconômico da

sub-região. A pauta da cooperação regional para o enfrentamento ao COT, por seu turno, não encontra respaldo significativo no Acordo, indo não muito além da previsão da integração das áreas de fronteira, da possibilidade remota de harmonização legal em matéria penal e da verbalização dos termos genéricos de cooperação regional para o enfrentamento de problemas compartilhados (CAN, 1969).

Não obstante, a temática da criminalidade transnacional e do narcotráfico foi alocada com preeminência em determinados mecanismos jurídicos da organização que sucederam o Acordo de Cartagena. No “Quadro 2” abaixo, encontram-se elencados os documentos aprovados no âmbito da CAN concernentes à temática do COT e ao problema das drogas:

Quadro 2 – Documentos analisados da Comunidade Andina (1990-2020)

Título	Ano
Compromiso Andino de Paz Seguridad y Cooperación/ “Declaración de Galápagos”	1990
Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino	1996
Bases y Plan de Acción 1999-2000 de la Política Exterior Común.	1999
Acciones y Resultados de la Lucha contra las Drogas Ilícitas	2000
Decisión 505: Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos	2001
Carta Andina para La Paz y La Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a La Defensa Externa	2002
Decisión 549: Creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo	2003
Compromiso para El Fortalecimiento de La Coordinación en La Lucha contra el Terrorismo y El Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos	2003
Decisión 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina	2004
Decisión 602: Norma Andina para el Control de Substancias Químicas que se Utilizan en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	2004
Decisión 614: Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible	2005

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações oficiais da CAN extraídas da plataforma <https://www.comunidadandina.org/normativa-andina/>.

O precursor foi um documento firmado em 1990 no âmbito da CAN intitulado “*Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación*”, notoriamente, o primeiro a mencionar de maneira direta a questão do narcotráfico como um entrave à promoção da segurança regional, inclusive, de modo a justificar o envolvimento das

Forças Armadas nacionais nas abordagens de enfrentamento à criminalidade transnacional estruturada a partir do tráfico da cocaína:

Tendo em mente que o flagelo do tráfico ilícito de drogas e substâncias psicotrópicas gera perigos e distorções econômicas, sociais e políticas, bem como violência e criminalidade, e que também prejudica seriamente a paz, o desenvolvimento e a estabilidade de nossas sociedades, ameaçando inclusive a segurança da região, especialmente quando suas atividades estão associadas a atos terroristas [...] Os Estados da CAN [...] 10. Concordam em coordenar suas políticas nacionais para combater o tráfico de drogas e fortalecer a Convenção "Rodrigo Lara Bonilla". Nesse contexto, decidem coordenar ações sub-regionais para prevenir e combater o tráfico ilícito e o abuso de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. 11. Concordam em promover programas para a substituição de cultivos ilícitos de coca na sub-região no âmbito de políticas abrangentes de desenvolvimento rural, para o que decidem acordar os arranjos permanentes necessários para obter a cooperação financeira internacional requerida para esse esforço. 12. Comprometem-se a coordenar ações e acordar estratégias comuns nos órgãos responsáveis pelo problema do tráfico ilícito de drogas, a fim de fortalecer a ação e a cooperação internacional contra o tráfico de drogas com base no princípio da responsabilidade coletiva. 13. Concordam em estabelecer mecanismos de consulta com o objetivo de adotar ações para colaborar na prevenção e repressão dos crimes de terrorismo, tráfico ilícito de armas e atos de pirataria aérea, bem como acordar estratégias comuns nos diversos fóruns internacionais para obter apoio para o controle e a repressão das formas de crime acima mencionadas (CAN, 1989, p. 3, tradução nossa)<sup>23</sup>.

Desde então, o enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas é um componente fundamental da Política Externa Comum da CAN em particular, no que concerne ao setor de segurança regional. A Política Externa de Segurança Comum Andina (PESC), ratificada em 1999 por meio da Ata de Lima, conduziu a temática do tráfico de narcóticos já prevista na Declaração de Galápagos ao núcleo dos projetos de integração andina. Esse documento, regra geral, cita os princípios pelos quais deve-se nortear as diretrizes de segurança regional na

<sup>23</sup> *“Teniendo en cuenta que el flagelo del tráfico ilícito de drogas y sustancias sicotrópicas genera peligros y distorsiones económicas, sociales y políticas, así como violencia criminal, y que además vulnera seriamente la paz, el desarrollo y la estabilidad de nuestras sociedades, amenazando inclusive la seguridad de la región, especialmente cuando sus actividades se asocian a actos terroristas [...] Los Estados de CAN [...] 10. Convienen en coordinar sus políticas nacionales de lucha contra el narcotráfico y fortalecer el Convenio "Rodrigo Lara Bonilla". En este marco, deciden concertar acciones subregionales de prevención y lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. 11. Acuerdan impulsar los programas para la sustitución de cultivos ilícitos de coca en la Subregión en el marco de políticas integrales de desarrollo rural, para cuyo efecto deciden concertar permanentemente las gestiones que sean necesarias a fin de obtener la cooperación financiera internacional que requiera este esfuerzo. 12. Se comprometen a coordinar acciones y concertar estrategias comunes en los organismos con competencia sobre el problema del tráfico ilícito de estupefacientes, a fin de reforzar la acción y cooperación internacional contra el narcotráfico sobre la base del principio de la responsabilidad colectiva. 13. Convienen establecer mecanismos de consulta tendientes a adoptar acciones orientadas a colaborar en la prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea, así como concertar estrategias comunes en los diversos foros internacionales para obtener respaldo en materia de control y represión de las formas delictivas mencionadas”* (CAN, 1989, p. 3).

dimensão do bloco, com ênfase na salvaguarda dos direitos humanos, na solução pacífica de controvérsias, na primazia da paz, na manutenção da ordem democrática e na cooperação. Nas linhas gerais da PESC, por “segurança” entende-se a ausência de ameaças aos Estados e às suas populações, de modo que seja assegurada a estabilidade política, econômica, socioambiental e cultural das mesmas, e, tendo em vista as dinâmicas do COT que se multiplicavam na América Andina, as atividades conduzidas pelas organizações criminosas constituem os principais fatores desestabilizadores da região. Partindo desse ponto de vista, o COT e seu eixo narcotraficante é mecanicamente apontado pelas normativas e pelos planos de ação da CAN entre as principais ameaças desestabilizadoras da região, afetando a segurança e o desenvolvimento de seus países-membros, bem como seu próprio projeto de integração (Santos, 2014). Ao reconhecer essa questão, fixou-se como objetivo substancial de política externa intra-bloco:

Articular uma posição conjunta que, sob o princípio da responsabilidade compartilhada, constitua a contribuição da Comunidade Andina para a luta internacional contra o problema mundial das drogas. Nesse contexto, realizar ações conjuntas que, com base em um enfoque multilateral, promovam a cooperação internacional em todos os aspectos do problema e, em particular, para o desenvolvimento de cultivos alternativos (CAN, 1999, p. 6, tradução nossa)<sup>24</sup>.

Com o desafio de conter tal ameaça desestabilizadora, a Secretaria Geral da Comunidade Andina de Nações (SG-CAN) orquestrou no ano de 2000 um relatório cujo ímpeto era o de avaliar o cenário do tráfico de drogas ilícitas na sub-região, bem como a eficácia das estratégias até então implementadas para o seu enfrentamento por parte dos Estados andinos. Naquela conjuntura, as principais ações em curso na região Andina - e que, portanto, foram objetos de avaliação do relatório - eram a “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”/ “Convenção de Viena” da ONU e o “Acordo para o Controle de Precursores Químicos” firmado entre a Comunidade Andina e a União Europeia (UE), bem como as iniciativas amparadas pelo governo estadunidense (CAN, 2000).

Os resultados da análise foram sintetizados no documento intitulado “*Comunidad Andina: Acciones y Resultados de la Lucha contra las Drogas Ilícitas*”. Conforme o relatório, os eixos de ação da luta contra o tráfico de drogas ilícitas identificados são: 1) controle do

---

<sup>24</sup> “Articular una posición conjunta que, bajo el principio de la responsabilidad compartida, se constituya en la contribución de la Comunidad Andina a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga. En ese contexto, realizar acciones conjuntas que, a partir de un enfoque multilateral, promuevan la cooperación internacional en todos los aspectos del problema y, en particular, para el desarrollo de cultivos alternativos” (CAN, 1999, p. 6).

tráfico e do desvio de substâncias precursoras, materiais e equipamentos; 2) erradicação de cultivos ilícitos; 3) desenvolvimento alternativo; 4) desmantelamento de infraestruturas de produção e transporte de substância ilícitas; 5) controle dos canais de distribuição; 6) ações judiciais referentes ao tráfico ilícito; 7) controle dos benefícios econômicos advindos dos mercados ilegais; 8) diminuição da demanda; 9) combate ao tráfico de armamentos e munições (CAN, 2000). Ao final, o prognóstico apresentado pelo relatório da SG-CAN apontou para a urgência de enrobustecer as iniciativas de enfrentamento ao COT sob os parâmetros da segurança regional, a despeito de não propor uma revisão dos mecanismos já existentes sob jugo da ONU e da OEA.

Os apontamentos elencados no relatório da SG-CAN para o gerenciamento da “nova ameaça” figurada pelo narcotráfico impulsionaram a formação de órgãos especializados na pauta da criminalidade transnacional e, por conseguinte, distribuíram competências dentro da CAN para que cada eixo fosse contemplado. Até então, a temática do COT e do problema mundial de drogas era meramente uma pauta secundária a ser tratada dentro das estruturas já consolidadas da organização. A formulação e coordenação da PESC foi, desde o início, vinculada do Conselho de Ministros de Relações Exteriores no geral (CMRE-CAN)<sup>25</sup>, ao passo que o estabelecimento de diretrizes políticas gerais - que eventualmente podem abranger a temática do enfrentamento ao COT - foi uma atribuição dada ao Conselho Presidencial (CP-CAN)<sup>26</sup>, os quais amalgamam seus esforços para lançar as bases da cooperação andina no escopo do combate ao narcotráfico. Não menos importante, a já mencionada Secretaria Geral<sup>27</sup> ficou encarregada pela execução dos planos de ação na prática, coordenando as reuniões entre os países-membros e as relações com demais entidades nacionais e regionais (Lopes, 2017).

---

<sup>25</sup> O Conselho de Ministros de Relações Exteriores da Comunidade Andina de Nações “[...] tem como principal função conduzir a política externa do bloco. Ou seja, é responsável pela formulação das políticas exteriores dos países quanto aos temas relacionados à integração, além de coordenar posições conjuntas em fóruns ou negociações internacionais e pode ser visto como uma extensão do Conselho Presidencial já que também orienta a política integracionista do bloco junto com a Comissão da Comunidade Andina. Sendo assim, a cooperação que se dá atualmente entre a Comunidade Andina e outros blocos regionais como o Mercosul e União Européia é guiada por este Conselho” (Lopes, 2017, p. 39).

<sup>26</sup> O Conselho Presidencial da Comunidade Andina de Nações “[...] é responsável pelas políticas do bloco, responsável por analisar as questões relativas ao desenvolvimento dos mecanismos e assuntos pertinentes à vitalidade da integração do bloco andino e emitir diretrizes relativas as suas decisões a serem adotadas pelos demais órgãos do SAI e seus membros integrantes. O Conselho se reúne obrigatoriamente uma vez ao ano e sempre que necessário, geralmente no país que exerce sua presidência” (Lopes, 2017, p. 38).

<sup>27</sup> Por seu turno, a Secretaria Geral “[...] é o órgão executivo da Comunidade Andina, e tem sua atuação em conjunto com o Conselho de Ministros e a Comissão no sentido de implementar as decisões advindas de suas reuniões. Administra e coordena o processo de integração. A Secretaria Geral serve como uma instância onde os países do bloco formalizem uma apresentação oficial de decisões referente ao seu posicionamento sobre as políticas comunitárias em curso no bloco” (Lopes, 2017, p. 39).

De modo a adicionar mecanismos mais complexos e especializados ao SAI, no ano de 2001, foi instituído o Comitê Executivo de Coordenação na Luta Antidrogas (CECLA), previsto na “*Decisión 505: Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos*” do CMRE-CAN. Cabe ressaltar que essa decisão reiterou o papel do próprio CMRE-CAN de aprovar os planos de ação e a responsabilidade de prestação de auxílio técnico para o seu cumprimento por parte da SG-CAN, contudo, reservando ao CECLA a função de estabelecer subcomitês e grupos de trabalho especializados com fins de executar o plano previsto. O plano andino em questão enseja o combate a toda cadeia produtiva das drogas ilícitas, sua distribuição e consumo, tendo como princípios norteadores a noção de responsabilidade compartilhada e de inviolabilidade do direito interno e da soberania nacional, as quais deveriam ser salvaguardadas pelas ações do Comitê. A composição do CECLA deve abranger funcionários de alto nível dos Ministérios das Relações Exteriores e os responsáveis nacionais pela luta contra às drogas e delitos conexos, incluindo representantes do setor de segurança (CAN, 2001).

Em paralelo, a “*Decisión 549*” do CMRE-CAN aprova no ano de 2003 a criação do Comitê Andino para o Desenvolvimento Alternativo (CADA), o qual igualmente visa reunir autoridades nacionais dos países-membros responsáveis em nome da luta contra a produção, tráfico e consumo de drogas contravencionais, atuando em conjunto com o CECLA para o cumprimento dos planos de ação gerenciados pelo CMRE-CAN. Entretanto, divergindo em parte da CECLA, o novo órgão criado sustenta-se na proposta de extrapolar o enfoque securitário que consolidava-se no bloco desde a PESC de 1999, ímpeto explícito no próprio conceito de “desenvolvimento alternativo”. Esse conceito faz referência a necessidade de atenuar o ônus social da luta contra o narcotráfico na região, destacando a importância sumária de diretrizes concomitantes para prover meios de subsistência às comunidades indígenas e camponesas envolvidas no cultivo da folha da coca, prática tradicionalmente normalizada em países andinos como a Colômbia, o Peru e a Bolívia (CAN, 2003a).

Para além da estruturação de comitês especializados, outras decisões normativas e compromissos tangenciais à criminalidade transnacional foram deliberadas na CAN. Em 2002, por exemplo, entra em vigência “*Carta Andina para La Paz y La Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a La Defensa Externa*”, a qual soma-se a PESC para esboçar as principais linhas de ações em matéria de segurança regional. Esse documento, sustenta uma visão comum de segurança que enaltece a importância de conjugar esforços para conter as designadas “novas ameaças”, representadas, sobretudo, na figura do narcotráfico, do tráfico de armas, da corrupção, entre outras atividades ilícitas amalgamadas no conceito de

COT (CAN, 2002). Uma particularidade da Carta Andina, todavia, é o fato de que essa demonstrou-se sensível ao movimento de interlocução entre as atividades criminosas e as práticas enquadradas na categoria de terrorismo. Assim, é no escopo desse documento que é fundada a ideia do narcoterror como a grande ameaça desestabilizadora da região dos Andes (Santos, 2014).

Em 2003, na ocasião de uma reunião entre ministros das relações exteriores e da defesa em Bogotá, é firmado o “*Compromiso para El Fortalecimiento de La Coordinación en La lucha contra el Terrorismo y El Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos*”. O documento, antes de tudo, reiterou a concatenação entre as atividades criminosas do narcotráfico e o terrorismo na região, previamente reportada na Carta Andina (Lopes, 2017). Em face a esse desafio, consagrou-se como objetivo central:

Coordenar iniciativas para enfrentar os desafios impostos pelo terrorismo e a crescente conexão entre o terrorismo e o crime organizado transnacional, as drogas ilícitas, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas e a circulação ilícita de materiais nucleares, químicos, biológicos e outros materiais potencialmente letais (CAN, 2003b, p. 1, tradução nossa)<sup>28</sup>.

O compromisso também serviu para exortar os países-membros do bloco a ratificarem sua adesão às convenções internacionais já consolidadas contra o COT e contra o terrorismo aprovadas na ONU e na OEA (CAN, 2003b).

Em 2004, foi assinada pelos países da CAN a “*Decisión 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*”, a qual tratava da construção de uma Zona de Paz Andina calcada na perspectiva de segurança multilateral e na urgência de medidas cooperativas regionais para o combate ao narcotráfico (CAN, 2004a). No mesmo ano, aprova-se a “*Decisión 602: Norma Andina para el Control de Substancias Químicas que se Utilizan en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*”, mecanismo institucional cujo objetivo era fortalecer as medidas contidas no primeiro eixo listado no relatório da SG-CAN de 2000, isto é, o tráfico de substâncias precursoras de drogas ilícitas no interior da união aduaneira andina (CAN, 2004b).

Um ano mais tarde, em 2005, entra em vigência a “*Decisión 614: Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*”, que segue a linha raciocínio do eixo de

---

<sup>28</sup> “*Coordinar iniciativas con el fin de enfrentar los desafíos que genera el terrorismo y la creciente conexión que existe entre este flagelo y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales*” (CAN, 2003b, p. 1).

“desenvolvimento alternativo” consolidado com a criação do CADA. Quanto à essa diretriz, algumas considerações pertinentes são feitas por Lopes (2017):

Tal decisão atendia à vontade das partes do bloco em adotar um crescimento equitativo e contribuir para o desenvolvimento sustentável da região andina, adotando medidas para o seu crescimento e cooperação para a Zona de Paz e que é essencial alcançar melhores oportunidades de acesso ao mercado para produtos de desenvolvimento alternativo no contexto das negociações comerciais internacionais. No entanto, o programa de substituição de cultivo ilícito foi elaborado de maneira imperativa, e sofreu resistência por parte dos produtores de coca que alegavam participação escassa nas tomadas de decisão. O projeto tampouco se mostrava em acordo com a realidade dos países do bloco, não sendo levado em consideração à realidade social, cultural e econômica de cada país (Lopes, 2017, p. 47).

Ao lado das articulações intra-bloco para enfrentamento ao COT e à problemática das drogas, determinados planos de ação foram estabelecidos em conjunto com organizações extra-regionais, sobretudo, com a UE. Entre os anos de 2004 e 2006, foi executado o projeto “Precusores Químicos da Comunidade Andina” em aliança com o bloco europeu, o qual objetivava estimular as políticas nacionais para ficalização da venda e consumo ilegal dos produtos químicos enumerados na “*Decisión 602*”. Já no período que se estende de 2007 à 2010, a parceria com a UE é reeditada com o projeto “Drogas Sintéticas da Comunidade Andina”, impulsionando medidas para a prevenção do consumo e para viabilizar a criação de um observatório regional andino de drogas sintéticas. No contexto mais recente, cita-se como exemplo de projeto inter-bloco o “Programa Antidrogas Ilícitas da Comunidade Andina”, que passa a operar a partir de 2009 com vistas a materializar as metas da “*Decisión 505*” da CAN contra às drogas e crimes conexos. Com relação a esse último empreendimento, verifica-se a prevalência da modalidade técnica de cooperação, sobretudo, no que diz respeito à transferência de conhecimento da UE para os países-membros da CAN (Lopes, 2017).

No presente contexto, a atuação da CAN para o enfrentamento ao COT na região Andina dá continuidade a essas diretrizes de segurança que se estabelecem desde a Declaração de Galápagos, bem como converge com as abordagens da ONU e de outros mecanismos de segurança que repercutem no hemisfério americano. Escassas foram as medidas “inéditas” adotadas desde então pelos países andinos. Ademais, a temática do crime e das drogas vem sendo mantida principalmente nos discursos e declarações conjuntas proferidas nos fóruns de concertação regional da organização.

A título de exemplo, em 2022 a cooperação regional para enfrentamento ao COT e ao terrorismo foi ensejada na declaração final da XXIIª reunião do CP-CAN, com discursos que

apontaram para a maior preocupação com os desdobramentos do COT em zonas fronteiriças e indicaram a necessidade de integração de bases de dados, trocas de informações, coordenação interinstitucional e harmonização de marcos legais. De modo similar, o comunicado conjunto emitido na ocasião de uma reunião extraordinária do CMRE-CAN, igualmente no ano de 2022, discorre sobre a importância de conduzir a luta contra o COT e suas manifestações na região utilizando-se de forças policiais e de inteligência em operações conjuntas. Um dos fatores que reacendeu os debates sobre COT no âmbito da CAN nos anos mais recentes foi a escalada da violência generalizada no Equador, com assassinatos de figuras públicas sendo praticados a partir de ordenamentos dados por organizações criminosas atuantes no país.

Em linhas gerais, na perspectiva de Lopes (2017), a abordagem de enfrentamento ao COT e ao problema das drogas desenvolvida a partir do projeto de integração regional administrado pela Comunidade Andina de Nações

[...] se deu de maneira gradativa, com o comprometimento de todos os países envolvidos do bloco, trabalhando de maneira conjunta e adotando as decisões, convergindo para maior eficácia das normas apresentadas pela Comunidade Andina de Nações. Os países membros da Comunidade Andina seguiu as ações conjuntas para enfrentar o problema mundial da droga, levando em consideração os princípios de co-responsabilidade, não condicionalidade e priorização de desenvolvimento integral e sustentável que requer uma gestão equilibrada e preventiva de controle de oferta, e também a redução de demanda (Lopes, 2017, p. 50).

No entanto, determinados fatores estruturais dificultam o avanço normativo e a consecução prática da cooperação dos países-membros em matéria de segurança. Alguns dos percalços que se impõem a essa estratégia de integração em segurança são as eventuais divergências entre os governos de cada Estado integrante ao bloco e a tendência permanente de militarização, que eleva as desconfianças no interior do bloco. O fenômeno do COT por si, ao mesmo tempo em que explicita a urgência da cooperação internacional para seu enfrentamento, também “produz tensões na região, criando um ambiente de desconfiança e incerteza para uma maior aproximação e cooperação em segurança entre os países andinos pertencentes à CAN” (Santos, 2014, p. 69). Nessa mesma linha argumentativa, recobra-se que “[...] a região Andina sempre se configurou pela complexidade de construção de um cenário de cooperação, isso porque as divergências entre governos e disputas territoriais geraram e ainda geram desafios pertinentes para a consolidação de um ambiente livre de rivalidades” (Lopes, 2017, p. 35).

A maior atenção das abordagens da CAN com o chamado desenvolvimento alternativo - vinculado o abrandamento dos impactos sociais negativos derivados da política antidrogas - e com o princípio da responsabilidade compartilhada - a qual busca equilibrar as ações de combate à oferta de narcóticos com as ações de contenção de demanda - são, de fato, coeficientes de cunho regional introduzidos nas políticas tradicionais de combate ao narcotráfico. Apesar da inclusão desses fatores na agenda de segurança regional contra o narcotráfico, pouco se distanciou do arcabouço geral da Guerra às Drogas.

É válido destacar, portanto, que a perspectiva de segurança na CAN permanece fortemente associada aos modelos de segurança da ONU, da OEA e dos Estados Unidos que reverberam no quadro hemisférico. Ademais, repara-se que determinados instrumentos multilaterais da CAN atuaram justamente no sentido de ratificar e consolidar essas abordagens tradicionais na sub-região Andina. Reproduzindo as abordagens tradicionais, a temática do COT e das drogas é reiteradamente circunscrita às questões de segurança no âmbito da CAN (Santos, 2014).

#### 4.2.2. Mercado Comum do Sul

O MERCOSUL é um processo de integração regional cujo estabelecimento foi aprovado em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, tendo sua criação preconizada para o ano de 1994. De início, o tratado constituinte desse organismo foi assinado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, membros fundadores e atuais partes do MERCOSUL. A Venezuela ingressou no grupo em 2006, mas teve sua permanência interrompida ao ser suspensa em 2017 em nome da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia. A Bolívia, por sua vez, entrou com pedido de adesão em 2015 e o processo pode ser consolidado ainda no ano de 2023, com o Estado ingressando como país-membro do MERCOSUL. Para além dos tradicionais países-membros, localizados na sub-região do Cone-Sul, o MERCOSUL ainda conta com países-associados de toda a América do Sul, sendo eles: Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname.

O MERCOSUL, à semelhança da CAN, traz a pauta econômica em seu cerne, buscando estabelecer um processo de integração regional guiado pela coordenação de políticas macroeconômicas e pela instituição da tarifa externa comum e zona de livre comércio (MERCOSUL, 1991). Não obstante, tendo em vista os desafios expoentes na década de 1990 derivados do avanço das dinâmicas do narcotráfico na região do Cone Sul, o

MERCOSUL foi instigado a pensar em vias de cooperação regional para enfrentar a questão do COT e do problema mundial das drogas.

Além do mais, a reação do MERCOSUL no sentido de pautar uma agenda de segurança que, tal como procedeu na experiência andina, privilegiou o desenvolvimento de diretrizes contra as “novas ameaças” foi impulsionada pela percepção de que o próprio projeto de integração fomentado pelo organismo beneficiava, ainda que de maneira não intencional, as organizações criminosas transnacionais e as atividades ilícitas por elas operadas, na medida em que se promovia a livre circulação de bens e mercadorias entre as fronteiras do Cone Sul (Procópio, 1999).

Isto posto, nos anos que se seguiram à aprovação do Tratado de Assunção, o escopo do organismo foi ampliado e algumas instâncias dentro do MERCOSUL passaram a lidar com temáticas mais diversas, incluindo a pauta da segurança regional e do enfrentamento às ameaças transnacionais figuradas, sobretudo, pelo tráfico de drogas ilícitas. À princípio, as discussões sobre criminalidade organizada tiveram como fórum central a Reunião de Ministros do Interior (RMI) do MERCOSUL. O estopim para a criação desse órgão foi a congregação entre os Ministros da Justiça e do Interior dos Estados-membros do MERCOSUL na ocasião de uma reunião efetivada no Rio Grande do Sul em dezembro de 1996. A partir desse evento, emitiu-se uma declaração conjunta que pleiteava ao Conselho do Mercado Comum (CMC) a consolidação da RMI como um fórum de discussão multilateral, pedido consolidado por meio da Decisão 7/1996 do CMC (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021). No organograma atualizado do MERCOSUL, a RMI ganhou uma nova denominação - Reunião de Ministros do Interior e da Segurança (RMIS). Tal fato evidencia ainda mais seu escopo securitário e, por conseguinte, a tendência da inclusão da temática do COT.

Desde a sua consolidação, a atual RMIS “permitiu certa institucionalização da cooperação multilateral de segurança, pretendendo criar um marco para a luta contra o tráfico ilegal de drogas através do debate sobre cooperação em matéria penal, judiciária e policial” (Dias, 2015, p. 39). Com efeito, as atas das sucessivas RMIS regularmente convocadas são instrumentos de grande valia para compreender a abordagem mercosulina quanto à questão do enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas.

A primeira reunião (Ata n.º 1/97 e n.º 2/97) oficial do grupo ocorreu na cidade de Assunção (PY), em 30 de maio de 1997. Na oportunidade, ficou estabelecido como prioridade do grupo “avançar na cooperação e coordenação das políticas e tarefas relativas à segurança e à harmonização das legislações em áreas pertinentes, a fim de aprofundar o processo de integração”. Na segunda RMI (Ata n.º 3/97), realizada em Punta del Este, em

21 de novembro de 1997, foram aprovados quatro acordos para reforçar a área de segurança na região. Durante a VI RMI (Ata n.º 2/99), realizada em Montevideu, em 16 e 17 de novembro de 1999, foi aprovado por meio dos acordos 13/99 e 14/99, o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, assinado pelos países do Mercosul (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021)<sup>29</sup>.

No mesmo ano em que é criada a RMI, 1996, entra em vigor o Comando Tripartite da Tríplíce Fronteira (CTTF), mecanismo do MERCOSUL pautado na cooperação policial e de inteligência, cujo objetivo é garantir a segurança na zona limítrofe entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai. A atuação do CTTF é desmembrada em determinados grupos especializados de trabalho, dentre os quais logram destaque o grupo de combate ao narcotráfico e de o de controle de armas de fogo e munições não autorizadas (Bordignon, 2019).

Em 1998, é criada a Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Reabilitação de Dependentes de Drogas no MERCOSUL, encarregada pelo desenvolvimento de programas conjuntos e pela cooperação técnica no que tange o tema das drogas contravencionais. Dois anos após sua criação, a Reunião estabeleceu uma comissão técnica voltada especificamente para o controle do tráfico de substâncias ilícitas, com especial atenção às áreas de fronteira (Dias, 2015).

Em termos hodiernos, esse fórum foi substituído e, a partir de 2015, passa a receber o nome de Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas (RED). O propósito “renovado” da RED é promover a cooperação na luta contra as substâncias ilícitas com respaldo em uma abordagem integral do problema mundial das drogas que incorpore sua dimensão social (MERCOSUL, 2015). Assim, a modificação do nome dessa instância mercosulina não foi uma mera formalidade, mas sim uma escolha consciente, embasada no entendimento de que os usuários de droga são, antes de tudo, “sujeitos com direito” e não “dependentes” como abordado na denominação anterior, termo carregado de estigmas negativos (MERCOSUL, 2015). Adicionalmente, a RED rompe com sua predecessora ao considerar

[...] que é necessária a utilização de novos conceitos derivados da evidência científica que reconheçam que o problema mundial das drogas deve ser abordado a partir do paradigma do desenvolvimento humano com inclusão social; e [...] que esses conceitos devem abordar a compreensão do fenômeno não apenas como um tema de saúde pública, segurança cidadã e justiça penal, mas também promovendo o bem-estar das pessoas e suas comunidades (MERCOSUL, 2015).

---

<sup>29</sup> As atas da RMI não encontram-se mais disponíveis na íntegra no sítio eletrônico do MERCOSUL para maior aprofundamento sobre os temas tratados.

A RED, no entanto, não é a única entidade detentora das competências pelo enfrentamento à delinquência transnacional e à problemática das drogas ilícitas no interior do MERCOSUL. Desde 2005, o CMC estabeleceu a Reunião Especializada de Ministérios Públicos (REMPPM), a qual “tem por finalidade a coordenação e cooperação dos Ministérios Públicos para contribuir na luta contra a criminalidade organizada, melhorar os mecanismos de persecução penal e cooperação nas áreas de sua competência” (MERCOSUL, 2005, p. 1).

Definidas as principais instâncias do MERCOSUL competentes pela formulação de políticas de segurança regional e estratégias conjuntas de enfrentamento ao COT, não menos importante é destacar os acordos multilaterais elaborados no âmbito dessa organização. O “Quadro 3”, lista os principais documentos que fazem menção à temática de enfrentamento ao COT no interior do MERCOSUL.

Quadro 3 – Documentos analisados do Mercado Comum do Sul (1990-2020)

Título	Ano
Cria a Reunião Especializada de Ministérios Públicos do MERCOSUL	2005
Acordo-Quadro sobre a Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados-Partes do MERCOSUL	2006
Acordo-Quadro sobre a Cooperação entre os Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação	2010
Cria a Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas.	2015
Acordo entre os Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados para o Intercâmbio de Informação sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados	2017
Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no MERCOSUL	2018
Acordo de Cooperação Policial Aplicável aos Estados Fronteiriços entre os Estados Partes do MERCOSUL	2019

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações oficiais do MERCOSUL extraídas da plataforma <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/>.

Em 2006, é celebrado pelos países-membros o “Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional”. Em seu Art. 1º, o acordo estabelece como objetivo “[...] otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais” (MERCOSUL, 2006, p. 2). Tendo em vista essa finalidade, as formas de cooperação listadas no Art. 3º do documento são “[...] o intercâmbio de informação, de análise e de apreciações; a

realização de atividades operacionais coordenadas, simultâneas e/ou complementares; a capacitação e a geração de mecanismos e instâncias para materializar esforços comuns no campo da segurança pública” (MERCOSUL, 2006, p. 2). Nesse ímpeto, o Acordo também insta as partes a criar e manter o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME), haja vista a necessidade cumprir com a meta do intercâmbio de informações. O SISME teve, por fim, sua criação aprovada na 45ª RMIS, que ocorreu tardiamente no ano de 2021.

No ano de 2010, os países-membros do MERCOSUL assinaram o “Acordo-Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados para Criação de Equipes Conjuntas de Investigação”, o qual torna-se efetivo para os países signatários a partir de 2020. Esse Acordo, em linha gerais, estabelece as regras para a composição de Equipes Conjuntas de Investigação (ECI) entre os Estados do MERCOSUL e demais países da América do Sul que ratificaram esse mecanismo. Segundo definição própria, por ECI entende-se “[...] um instrumento de cooperação técnica específico que se celebra entre as autoridades competentes de duas ou mais partes, para levar adiante investigações penais em seus territórios, por um tempo e fim determinados” (MERCOSUL, 2010).

Posteriormente, em 2017, aprova-se o “Acordo entre os Estados Partes do MERCOSUL e os Estados Associados para o Intercâmbio de Informações sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Relacionados”. Esse acordo, por seu turno, enfatiza a cooperação regional para o controle do tráfico de armas não autorizadas, atividade delitativa frequentemente concatenada ao narcotráfico na região (MERCOSUL, 2017). Apesar de se demonstrar presente em uma série de declarações conjuntas dos Estados partes do MERCOSUL, tal acordo mencionado encontra-se pendente de ratificação no Brasil, o que impossibilita sua vigência no bloco como um todo.

Um outro mecanismo multilateral concernente à pauta do COT é aprovado no MERCOSUL no ano de 2018 - o “Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional”. Esse Acordo, o qual também está pendente de ratificação em alguns países-membros do MERCOSUL, esboça os procedimentos pelos quais deve-se debruçar a cooperação entre os Estados no sentido de desapropriar as receitas obtidas por vias ilícitas por parte das organizações criminosas que atuam na região. Além disso, o documento procura instigar os países a cooperarem contra o COT, utilizando como moeda de troca a possibilidade de reivindicar a apropriação de parte dos bens e recursos apreendidos (MERCOSUL, 2018).

Consecutivamente, em 2019, é aceito o “Acordo de Cooperação Policial Aplicável aos Estados Fronteiriços entre os Estados Partes do MERCOSUL”. Nos conformes dessa normativa, fica acordado que “as partes comprometem-se a prestar assistência mútua e cooperação policial nas zonas fronteiriças” (MERCOSUL, 2019), a qual pode se estabelecer na forma de apoio técnico mútuo; capacitação; intercâmbio de informação; execução de atividades de investigação; e persecução transfronteiriça. Desta forma, o Acordo soma-se aos demais instrumentos normativos do MERCOSUL para impugnar a criminalidade transnacional na região.

Isto posto, demonstra-se as várias facetas da cooperação internacional operadas no âmbito do MERCOSUL para a contenção do Crime Organizado e do problema das drogas na sub-região do Cone Sul. Segundo os autores Júnior e Filho (2014),

[...] no caso do Mercosul, a presença de uma estrutura institucional mais sólida, resultado de um longo período de redução das tensões políticas e de aproximação dos países da região, propicia, a princípio, a possibilidade de construção de políticas mais efetivas no combate à criminalidade nas fronteiras do sul do Brasil. Esta maior efetividade é também favorecida pela existência de uma infraestrutura local mais desenvolvida e articulada que aquela encontrada na região amazônica, bem como pela maior capacidade econômica do Brasil e da Argentina em comparação aos vizinhos na fronteira Norte (Júnior; Filho, 2014. p. 181).

A atuação do MERCOSUL em questões de segurança, contudo, não está isenta de percalços. Muito embora o histórico de cooperação entre os países do Cone Sul nas últimas décadas tenha avançado significativamente a partir da construção de mecanismos de confiança mútua no setor de segurança, conforme os autores Fabeiro, Veloso e Kalb (2021), a aplicabilidade dos acordos de segurança regional e de cooperação policial contra a criminalidade transnacional é baixa e muitos destes encontram-se pendentes de ratificação. Isso resulta mais de um processo complexo e moroso de incorporação das normativas do MERCOSUL<sup>30</sup> e da precária harmonização entre as legislações nacionais das partes do Tratado de Assunção do que de divergências propriamente políticas entre os países-membros.

---

<sup>30</sup> Este processo encontra-se estabelecido no Capítulo V do Protocolo de Ouro Preto, o qual impõe a necessidade de ratificação dos tratados na ordem jurídica interna de cada país-membro para que esse entre em vigência no bloco como um todo. Assim, a não-ratificação por parte de um único país já é o suficiente para impossibilitar a consecução de um acordo, até mesmo, para os demais signatários que já o ratificaram, posto que uma normativa no MERCOSUL não entra em vigor a menos que todos os Estados-partes a aprovem por unanimidade e a ratifiquem. O tempo para que isso ocorra depende, desta forma, das condições que cada Estado individualmente estabelece para sua ratificação, geralmente, postergando a entrada em vigor de um acordo por anos. Essa condição do Protocolo de Ouro Preto justifica-se na concepção do MERCOSUL como uma organização “intergovernamental”, que distingue-se, portanto, do caráter de supranacionalidade no qual os acordos ganham uma força a parte das jurisdições dos Estados (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021).

A problemática se dá, principalmente porque enquanto o acordo aguarda todo esse tempo até ser incorporado, os fenômenos se transformam, o crime organizado evolui e, do mesmo modo, os mecanismos de cooperação e de investigação são aprimorados. Nessa conjuntura, uma vez que os acordos entram em vigor, estes serão eficazes, mas demora traz como consequência a possibilidade de não serem efetivos, já que podem produzir efeitos, porém não aqueles imaginados ou anunciados pelos países no momento da celebração (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021, p. 26).

Sob essas condições, os autores reparam que há um maior incentivo para que os Estados do MERCOSUL acabem optando por configurar mecanismos de cooperação bilateral, os quais contornam a complexidade das negociações multilaterais e a espera gerada pela necessidade de ratificação. Isso ocorre, em parte, em detrimento da consolidação de uma abordagem sub-regional abrangente de combate ao COT e ao problema mundial das drogas, ao mesmo tempo que denota um enfoque restrito à vertente técnica da cooperação internacional (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021).

Para finalizar, nota-se que as abordagens de enfrentamento ao COT operacionalizadas no âmbito do MERCOSUL permanecem como incipientes e, além disso, tendem a reproduzir os ordenamentos gerais das abordagens tradicionais, à exemplo do enfoque no combate à oferta de narcóticos e a policialização do enfrentamento em sentido estrito.

#### 4.2.3. União de Nações Sul-Americanas

A UNASUL é uma organização intergovernamental criada em maio de 2008 que, já em sua fundação, congregou todos os doze Estados sul-americanos, incluindo os países da CAN e do MERCOSUL. No biênio de 2018-2019, países como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Uruguai anunciaram a saída da União, sobretudo em função de dissonâncias políticas que paralisaram seu funcionamento desde então. A Argentina e o Brasil chegaram a notificar seu retorno à organização no ano de 2023. Entretanto, as atividades da UNASUL permanecem suspensas e não houve a indicação de um nome para assumir a presidência *pro tempore* do grupo sul-americano, além do fato da UNASUL ter sido desprovida da estrutura física de sua sede em Quito com a saída do Equador do grupo (O QUE..., 2023).

Ao contrário dos projetos de integração regional da CAN e do MERCOSUL centralizados na pauta das trocas comerciais, a UNASUL é fundada com um escopo de

atuação mais amplo, propondo o fortalecimento dos elos culturais, sociais, econômicos e políticos entre as nações da América do Sul. Esse ímpeto é elencado já no Art. 2º do tratado constitutivo da organização, o qual estabelece seu objetivo geral. Adicionalmente, no Art. 3º, encontra-se subsumido como objetivo específico da UNASUL a cooperação regional contra o problema mundial das drogas e contra o COT.

[...] Artigo 2. Objetivo. A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. [...] Artigo 3. Objetivos Específicos. [...] f) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados-Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras armas, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem (UNASUL, 2008a, p. 7-8).

Ao lado do próprio tratado constitutivo da organização, outros documentos da UNASUL foram analisados no intuito de compreender sua abordagem de enfrentamento à criminalidade transnacional e ao problema das drogas. Os documentos analisados, estão citados no “Quadro 4” a seguir.

Quadro 4 – Documentos analisados da União Sul-Americana de Nações (1990-2020)

Título	Ano
Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano	2008
Estatuto do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas	2010
Plano de Ação do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas	2010
Relatório Preliminar do CEED para o Conselho de Defesa Sul-Americano sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na Região Sul-Americana	2010
Ata Reunião UNASUL sobre o Conselho sobre o Problema Mundial de Drogas	2012
Projeto de Decisão para Criar o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional	2012
Visão Regional do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas	2016

Fonte: Elaboração própria, com base no artigo de Martinez e Lyra (2015) e na plataforma da UNODOC.

Para atingir o objetivo de coordenar os Estados sul-americanos para enfrentar o COT e, mais detidamente, o narcotráfico na região, a UNASUL mobilizou dois órgãos principais. O primeiro, foi o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado ainda no ano de 2008. O segundo, foi o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), estabelecido no ano de 2010. Cabe ressaltar que, a partir de 2010 com a criação do CSPMD, a tendência foi a migração da pauta do narcotráfico para essa segunda instância.

O CDS é o órgão que agrega as temáticas de cooperação em segurança e defesa na âmbito da UNASUL, assumindo um caráter de instância consultiva. Sua proposta é edificar uma agenda de segurança comum, horizontal e cooperativa na América do Sul (Martinez; Lyra, 2015). Tendo isso em perspectiva, o Conselho orienta-se pelas seguintes premissas:

- a) Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos e como contribuição para a paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008b, p. 69).

A estrutura do CDS é composta pelas reuniões ordinárias entre Ministros e Vice-Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, e abarca a possibilidade de constituir grupos de trabalho e de criar órgãos subsidiários. Um dos principais órgãos subsidiários do CDS é o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), o qual “[...] deveria pautar seus estudos nas definições de segurança e defesa na América do Sul. Assim, sua função era identificar as questões relacionadas à defesa e estabelecer a área de atuação do CDS” (Chichoski, 2019, p. 82). Diante dessa atribuição, no ano de 2010 o CEED publica o “Relatório Preliminar do CEED para o Conselho de Defesa Sul-Americano sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na Região Sul-Americana”. As principais conclusões registradas neste documento são:

A América do Sul está passando por uma mudança de qualidade nos seus contextos de segurança e defesa. Tradicionalmente predominou, com a visão hemisférica, as abordagens nacionais na formulação da política de defesa, a identificação de ameaças e ações do Estado para resolvê-los. Hoje em dia, os governos declararam seu interesse em uma perspectiva estratégica regional, reconhecendo a necessidade de avançar para definições comuns de políticas e sistemas de segurança e defesa e ações cooperativas e complementares nestes campos. É significativa a coincidência dos governos em uma mudança de direção das preocupações de segurança e, em particular de defesa, em

torno de uma visão cooperativa, com base na confiança e a concordância de interesses, para um levantamento de cenários estratégicos não fundados em hipóteses de conflito de guerra e situações de confrontação entre os estados, mas na perspectiva do que poderia ser chamado de uma comunidade de segurança sul-americana (UNASUL, 2010c, p. 2).

O Estatuto de criação do CDS, ao não mencionar diretamente as temáticas de segurança que seriam tratadas no interior do Conselho, delegou essa tarefa ao CEED que, paulatinamente, corroborou para o entendimento de que o narcotráfico e a questão das drogas no geral era incompatível com a agenda de segurança internacional e que, portanto, a temática deveria ser realocada para uma outra instância especializada (UNASUL, 2010c). Nesse sentido, havia uma preocupação especial com a incorporação da pauta das drogas e do tráfico de entorpecentes pela agenda de um conselho cujo foco era fundamentalmente coordenar ações de defesa e segurança como o CDS. Tal fato poderia, ademais, obscurecer a limiar entre a segurança internacional e a segurança pública, de modo a tornar propícia a militarização da questão. Desta forma, o CEED passou a pleitear a institucionalização de alguns mecanismos para garantir que o emprego das Forças Armadas para tratar de questões como o tráfico de drogas e delitos conexos fosse excepcional e subsidiário das ações ordinárias empreendidas na esfera da segurança pública.

Como exceção, se prevê a participação das Forças Armadas na condição subsidiária em ações de segurança pública autorizadas por autoridades políticas responsáveis e delimitada pelas leis de contingência; sem que essas alterem a natureza do campo nem seus instrumentos institucionais, que são distintos e diferentes daqueles correspondem à defesa nacional (UNASUL, 2010c, p. 5)

É a partir dessa percepção que funda-se o CSPMD como instância alternativa ao CDS para tratar da temática do narcotráfico na UNASUL. De início, esse órgão recebeu o título de Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico, todavia, pelo fato dessa nomeação implicar a contingência das ações do Conselho à pauta da segurança e defesa, foi modificado para CSPMD com a finalidade de abranger outras questões relacionadas ao problema das drogas, como a pauta dos direitos humanos e da saúde pública. Em linhas gerais, o Conselho serve como “[...] uma instância permanente da UNASUL, de consulta, cooperação e coordenação para enfrentar o problema mundial de drogas” (UNASUL, 2010a, p. 1)

Ainda em termos de estrutura organizacional, o tópico do COT e, conseqüentemente, do narcotráfico foi pautado no Conselho em Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSSCJDOT). Este, foi criado em

2011 como uma instância consultiva para conduzir ações conjuntas contra o COT, ainda que não haja muitos registros a respeito do funcionamento desse Conselho na prática (Framento; Ferreira, 2018). A atuação do CSSCJDOT deveria estar concatenada aos objetivos do CSPMD, com ambas as instâncias cooperando para enfrentar o narcotráfico na América do Sul (UNASUL, 2012b).

As ações da UNASUL para o enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas foram, a partir de 2010, embasadas no Estatuto do CSPMD e no seu Plano de Ação aprovado no mesmo ano de sua criação. Com relação a esse primeiro documento, o Estatuto do CSPMD, por um lado, reiterou a validade das Convenções globais e regionais já existentes sobre a matéria de drogas - sobretudo àquelas provenientes da ONU e da OEA - e, por outro, definiu como um de seus objetivos gerais “[...] construir uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas, tomando em conta os compromissos internacionais com referência a esse tema, assim como as características nacionais e sub-regionais, para fortalecer a unidade na América do Sul” (UNASUL, 2010a, p. 3). O documento em questão também enfatizou o princípio da responsabilidade compartilhada, a qual “requer uma cooperação internacional eficaz e crescente e exige um enfoque integral, multidisciplinar e calcado no equilíbrio entre as estratégias de redução da oferta e da demanda de drogas, de modo que essas estratégias se reforcem mutuamente” (UNASUL, 2010a, p. 1). Com relação às linhas de ação previstas, ganham destaque no Estatuto do CSPMD: 1) harmonização de normas e políticas públicas; 2) construção de capacidades institucionais; 3) intercâmbio de técnicas e informações; 4) mitigação das externalidades socioambientais provocadas pelo tráfico de drogas; 5) promoção do desenvolvimento alternativo; 6) ações conjuntas para a redução da demanda por drogas ilícitas; 7) cooperação policial, judicial e de inteligência; 8) investigação científica sobre o problema mundial das drogas (UNASUL, 2010a).

Já o Plano de Ação do CSPMD, subdivide-se em cinco eixos principais. O primeiro, consiste na redução da demanda por drogas ilícitas, fomentando estudos que identifiquem os fatores de risco e vulnerabilidades que levam ao aumento da incidência do consumo de drogas ilícitas com a finalidade de atuar em sua prevenção, bem como estruturando programas de tratamento, reabilitação e inserção social e laboral das pessoas afetadas pelo uso indevido de drogas. O segundo, é o desenvolvimento alternativo, integral e sustentável, cujo programas devem seguir os paradigmas da inclusão social e do desenvolvimento rural integrado. O terceiro, corresponde às ações de redução da oferta, prevendo a atuação conjunta dos Estados para fiscalizar as etapas de produção, armazenamento e distribuição de narcóticos e seus precursores químicos. O quarto, corresponde às medidas de controle, que agrega diversas

formas de cooperação jurídica, policial e de inteligência entre os Estados da região. Finalmente, o quinto eixo do plano de ação prevê ações conjuntas para prevenir a lavagem de ativos provenientes das atividades narcotraficantes, propondo o emparelhamento de Unidades de Inteligência Financeira para investigação desse crime conexo (UNASUL, 2010b)

Em 2012, uma resolução do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL aprova a criação de grupos de trabalho no âmbito do CSPMD, distribuídos conforme os eixos enumerados no Plano de Ação de 2010 (UNASUL, 2012a). No mesmo ano os ministros das Relações Exteriores, Defesa, Justiça, Interior e Segurança dos países-membros da UNASUL se reuniram na cidade de Cartagena com o propósito de elaborar um documento conjunto para nortear as ações de cooperação regional.

A Declaração de Cartagena apontou como principais diretrizes das políticas comuns no campo de segurança pública as seguintes iniciativas: 1) fortalecer as ações de cooperação contra o crime organizado transnacional em todas as suas dimensões de atuação, bem como nas novas formas de criminalidade; e 2) propor a criação de um conselho regional com o objetivo de fomentar a cooperação no campo da “segurança cidadã” e das instituições judiciárias, e também de coordenar as ações específicas contra o crime organizado transnacional (Júnior; Filho, 2014. p. 172).

Outro documento é aprovado na ocasião da II Reunião Extraordinária do CSPMD em 2016, cujo objetivo foi delinear uma visão regional para o problema mundial das drogas, documento que findada a sua elaboração seria encaminhado à Assembleia Geral da ONU. Via de regra, esta “visão” parte da premissa de que

[...] o problema global das drogas, incluindo seus determinantes econômicos e sociais, bem como seus custos políticos, econômicos, sociais e ambientais, é um fenômeno cada vez mais complexo, dinâmico e multicausal, com efeitos negativos sobre a saúde, a convivência social e democrática, o desenvolvimento humano e implicações para a segurança do cidadão (UNASUL, 2016, p. 1, tradução nossa)<sup>31</sup>.

Uma vez considerando o cenário complexo do problema das drogas e do tráfico, esse documento reitera que a abordagem regional sul-americana ampara-se em

[...] iniciativas focadas na dignidade e nos direitos humanos, reconhecendo que a pluralidade social, cultural e econômica dos países da região deve

---

<sup>31</sup> “[...] *el problema mundial de las drogas, incluidos sus determinantes económicos y sociales así como sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales constituye un fenómeno cada vez más complejo, dinámico y multicausal, que genera efectos negativos en la salud, en la convivencia social y democrática, en el desarrollo humano e implicaciones en la seguridad ciudadana*” (UNASUL, 2016, p. 2).

permitir a formulação de políticas equilibradas e abrangentes que privilegiem medidas preventivas na abordagem de todos os componentes do problema global das drogas, a fim de fortalecer o tecido social e o bem-estar das pessoas, dentro da estrutura do direito internacional dos direitos humanos, das Convenções da ONU e de outros instrumentos internacionais relevantes (UNASUL, 2016, p. 2, tradução nossa)<sup>32</sup>.

Em um esforço de síntese, a Visão Regional de 2016 esclarece a abordagem da UNASUL no tocante à construção de respostas articuladas internacionalmente ao narcotráfico e ao problema mundial das drogas, sobretudo, no ímpeto de somar-se às abordagens tradicionais ao trazer à tona questões até então negligenciadas por estas. Algumas dessas questões elencadas no documento são o enfoque integral, integrado, multidisciplinar e sustentável; a transversalidade com os direitos humanos; o enfoque de gênero e atenção especial à grupos vulneráveis; a garantia do uso médico e científico de substâncias sob controle das Convenções das Nações Unidas; o fortalecimento da democracia e do Estado de direito; o desenvolvimento alternativo e sustentável; a melhoria da coordenação e harmonia entre as abordagens sul americanas com relação ao *establishment* do sistema ONU (UNASUL, 2016).

A transversalidade dos direitos humanos, somada ao princípio da atenção especial aos grupos vulneráveis, notoriamente amparou toda a elaboração da Visão Regional de 2016. Nesse prisma, convencionou-se pelos EStados-partes da UNASUL que

[...] uma abordagem transversal dos direitos humanos deve garantir o acesso das pessoas à saúde, à assistência social, à educação, ao trabalho e à justiça, por meio de medidas que levem em conta seu ambiente e promovam seu bem-estar; eliminar práticas institucionais que possam gerar preconceito ou atitudes de discriminação, marginalização e estigmatização dos usuários de drogas e de acordo com a legislação nacional; garantir o direito à saúde dos usuários de drogas, com pleno acesso a tratamentos que abordem e respeitem seus direitos e liberdades fundamentais, dentro da estrutura das normas nacionais e internacionais; reforçar o respeito aos direitos humanos por meio dos mecanismos de monitoramento existentes ao implementar e executar políticas para lidar com o problema mundial das drogas; incentivar a troca de experiências e a cooperação, com vistas a identificar medidas para atender às necessidades das vítimas da violência associada ao tráfico ilícito de drogas; buscar a aplicação do princípio da proporcionalidade das penas, inclusive para delitos relacionados a drogas (UNASUL, 2016, p. 4, tradução nossa)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> “[...] *iniciativas centradas en la dignidad y los derechos humanos, reconociendo que la pluralidad social, cultural y económica de los países de la región deben permitir la formulación de políticas equilibradas e integrales que privilegien medidas preventivas en el abordaje de todos los componentes del problema mundial de las drogas con el fin de fortalecer el tejido social y bienestar de las personas, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos las Convenciones de Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales pertinentes*” (UNASUL, 2016, p. 2).

<sup>33</sup> “*Las políticas para abordar el problema mundial de las drogas deberán desarrollarse conforme al pleno respeto de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y el derecho a un ambiente sano y*

Ainda com relação a esse último documento, chama-se atenção para o objetivo de salvaguardar os usos médicos e científicos das substâncias submetidas à regulação das Convenções das ONU, demonstrando uma postura revisionista da UNASUL com relação aos mecanismos tradicionais. Conforme estabelecido pela Visão Regional:

A fim de garantir o acesso a substâncias controladas para uso médico e científico, de acordo com a legislação nacional e as três convenções internacionais de controle de drogas, recomenda-se Considerar o reescalonamento de substâncias sujeitas ao regime internacional de controle de drogas nos termos da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, quando essas substâncias estiverem incluídas nas listas de medicamentos essenciais da Organização Mundial da Saúde, com o objetivo de facilitar o acesso da população ao tratamento médico adequado; Reforçar as medidas para melhorar o acesso equitativo ao uso de medicamentos para fins médicos e científicos; Continuar e aprofundar a pesquisa sobre entorpecentes e substâncias psicotrópicas para fins médicos e científicos realizada por institutos e universidades de acordo com as Convenções das Nações Unidas sobre Drogas e de acordo com a legislação de cada Estado (UNASUL, 2016, p. 4, tradução nossa)<sup>34</sup>.

---

*adecuado en el marco de las legislaciones nacionales, en concordancia con el Derecho Internacional vigente. Un enfoque transversal de derechos humanos, debe asegurar el acceso de las personas a la salud, asistencia social, educación, trabajo y justicia, a través de medidas que consideren su entorno y propicien su bienestar. Eliminar las prácticas institucionales que puedan generar perjuicios o actitudes de discriminación, marginalización y estigmatización de los consumidores de drogas y de conformidad con la legislación nacional. Garantizar el derecho a la salud de los usuarios de drogas, con un acceso pleno al tratamiento que atienda y respete las libertades y sus derechos fundamentales, en el marco de las normas nacionales e internacionales. Fortalecer el respeto de los derechos humanos a través de los mecanismos de vigilancia existentes al momento de implementar y ejecutar políticas para enfrentar el problema mundial de las drogas. El consumo de drogas no debería ser criminalizado debido a que limita la posibilidad de que los usuarios de drogas puedan recurrir a la oferta de tratamiento existente como también el acceso al trabajo, educación, entre otros derechos. Alentar el intercambio de experiencias y la cooperación, con miras a identificar medidas para atender las necesidades de las víctimas de la violencia asociada al tráfico ilícito de drogas. Procurar la aplicación del principio de proporcionalidad de las penas incluso en los delitos relacionados con drogas. De conformidad con la legislación de cada Estado, el Derecho Internacional, el Derecho Internacional de Derechos Humanos adoptar medidas y/o penas alternativas a la privación de libertad para los delitos menores relacionados con drogas; de acuerdo con las Convenciones de Naciones Unidas sobre Drogas, evitando así la impunidad. Subrayando el logro de que en Suramérica se eliminó la pena capital para delitos de drogas, proponemos la abolición de la pena de muerte para los delitos relacionados con las drogas” (UNASUL, 2016, p. 4).*

<sup>34</sup> “De forma de garantizar el acceso a sustancias controladas para usos médicos y científicos de conformidad con las legislaciones nacionales y las tres convenciones internacionales en materia de control de estupefacientes, se recomienda: Considerar la reclasificación de sustancias sometidas al régimen internacional de fiscalización de drogas en virtud de la Convención Única de Estupefacientes de 1961, cuando tales sustancias se encuentren incluídas en las listas de medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud, con miras a facilitar el acceso de la población al tratamiento médico adecuado; Fortalecer las medidas que mejoren el acceso equitativo al uso de medicamentos para fines médicos y científicos; Continuar y profundizar las investigaciones sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas, con fines médicos y científicos realizadas por institutos y universidades de acuerdo con las Convenciones de Naciones Unidas sobre Drogas y de acuerdo a la legislación de cada Estado” (UNASUL, 2016, p. 4).

Ao tomar em conta o conjunto dos discursos das instâncias da UNASUL, nomeadamente do CSPMD, é evidente as diferenças com relação às abordagens tradicionais, haja vista as iniciativas para promover uma abordagem de enfrentamento que tenha como ponto de partida a construção de uma identidade regional *sui generis*; a ênfase no princípio de responsabilidade compartilhada; a transversalização da temática dos direitos humanos e desenvolvimento alternativo, as tentativas de dessecuritizar a temática das drogas; entre outras questões que serão pormenorizadas a seguir. Nesse sentido, Martinez e Lyra pontuam:

[...] vê-se que a América do Sul desponta com um (ainda que tímido) pensamento alternativo para os problemas securitários da região, principalmente relacionado ao narcotráfico. O problema tem saído do binômio oferta x demanda, e passou a ser observado sob o prisma das ligações intrínsecas com problemas sociais, desenvolvimento econômico e Estados historicamente ausentes, sobretudo através de organizações regionais como a Unasul (Martinez; Lyra, 2015, p. 685)

Não obstante, a materialização dessa retórica a partir de ações conjuntas no âmbito da UNASUL foi escassa, o que dificulta uma avaliação mais apropriada sobre um afastamento *de facto* dos países da América do Sul, a partir de uma concertação regional autônoma, com relação a abordagem da Guerra às Drogas. Cabe lembrar que, desde uma crise política interna desdobrada a partir do ano de 2018 somada ao aumento das dissonâncias políticas entre os governos dos Estados-membros com relação aos propósitos da UNASUL, a organização permanece com sua capacidade de ação sufocada e grande parte dos países-fundadores denunciaram ao seu tratado constituinte (O QUE..., 2023). Essa desarticulação da UNASUL dificulta ainda mais a construção de uma alternativa regional e sua aplicação na prática para o enfrentamento do COT e da questão das drogas na região sul-americana.

#### **4.3. Análise das abordagens multilaterais regionais: reestruturação ou consolidação da Guerra às Drogas?**

Destinchadas as abordagens de enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional e ao problema das drogas concebidas na CAN, no MERCOSUL e na UNASUL, as quais refletem o quadro geral dos debates multilaterais sul-americanos acerca da temática que manifestam-se a partir dos projetos de integração regional em curso desde os anos 1990, esta

subseção procura analisar com maior acuidade as possíveis rupturas e continuidades com relação ao empreendimento da Guerra às Drogas.

Essa questão proposta não é inédita e já foi explorada por um conjunto de autores, os quais eventualmente divergem entre si. Por um lado, autores como Martinez e Lyra (2015), Dias (2015) e Chichoski (2019) argumentam que as abordagens regionais sul-americanas em resposta ao agravamento do COT diferem-se substancialmente das abordagens tradicionais alimentadas pelos EUA desde a década de 1960/1970 e, inclusive, é plausível falar de um “abrandamento” da estratégia da Guerra às Drogas considerando o marco do “novo regionalismo”. Sintetizando esse ponto de vista,

[...] há muitos anos a questão das drogas é tratada no âmbito da segurança internacional através de uma abordagem repressora de redução da oferta, com foco na produção, distribuição e tráfico ilícito de drogas, além de combate aos crimes conexos. Há alguns anos, uma abordagem alternativa voltada para a redução da demanda, prevenção do uso, tratamento e reinserção social de usuários tem conseguido espaço na discussão da temática. Assim, a questão das drogas não se limita a uma ameaça à segurança nacional, mas também às estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais dos Estados já que afeta todas essas esferas (Dias, 2015, p. 3).

Por abrandamento, todavia, não compreende-se a completa destituição da Guerra às Drogas, uma vez que os autores mencionados reconhecem que os afastamentos com relação às abordagens tradicionais residem mais em práticas discursivas do que na aplicação real de uma abordagem alternativa, entravadas por algumas divergências que acometem o processo de integração regional na América do Sul como um todo. Além disso, esses autores comumente centram seus estudos no caso da UNASUL, o qual é de fato o mais emblemático para demonstrar as tentativas de dessecuritizar a pauta do narcotráfico e inserir preocupações “sociais” no cerne dos debates antes restringidos à esfera de segurança, ao passo que a CAN e o MERCOSUL tendem a reproduzir as abordagens tradicionais hemisféricas e focar na cooperação técnica em resposta à criminalidade transnacional. Ainda sim, parece consensual entre esses autores que “[...] a aproximação dos países no espaço sul-americano pode estabelecer certa autonomia em relação aos Estados Unidos e sua influência em matéria de entorpecentes” (Dias, 2015, p. 23), com potencial para consolidar uma via alternativa para tratar da temática do COT e da questão das drogas.

Como contraponto, autores como Labate e Rodrigues (2015) e Rezende (2019) atentam para a incipiência das abordagens sul-americanas de enfrentamento ao COT, realçando a proeminência das abordagens tradicionais e a inexorável continuidade da Guerra

às Drogas, a qual incide sobre as abordagens regionais e, até mesmo, sobre as legislações nacionais dos Estados da América do Sul. Nessa perspectiva, esses autores convergem ao afirmar que “[...] hoje, assistindo ao desmonte da UNASUL e a um crescimento da retórica proibicionista de maneira belicosa interna e externamente aos Estados, não parece verificável a ideia de que o narcotráfico na América do Sul esteja atualmente dessecuritizado ou imune da lógica de Guerra às Drogas” (Rezende, 2019, p. 10).

No ímpeto de elucubrar questão similar, isto é, em que medida as abordagens multilaterais de enfrentamento ao COT na América do Sul favorecem uma reestruturação e/ou consolidação da Guerra às Drogas, considera-se alguns questionamentos de menor alçada, os quais serão verificados a partir de um paralelo entre as abordagens tradicionais e as abordagens multilaterais sul-americanas supracitadas.

Em primeiro lugar, avalia-se a permanência, ou não, da atribuição unilateral da culpa pelo problema mundial de drogas aos Estados nos quais se territorializam as diversas etapas da produção de drogas ilícitas, ao passo que os países que abrigam a demanda são tidos como vítimas da inabilidade desta primeira classe de países de estabelecer políticas de combate ao narcotráfico em seu território. Cabe lembrar que o foco excessivo na contenção da oferta de drogas ilícitas, muitas vezes desacoplado de políticas bem estruturadas para o controle da demanda, foi uma das características intrínsecas à Guerra às Drogas e justificou a participação mais ativa e direta dos EUA nos países sul-americanos. Como fatores para verificar a manutenção ou revisão dessa característica nas abordagens multilaterais do subcontinente, considera-se a incidência das “medidas de enfrentamento orientadas para oferta” e das “medidas de enfrentamento orientadas para a demanda” nos documentos analisados, bem como a recorrência da menção ao princípio de “responsabilidade compartilhada” nas normativas e planos de ação da CAN, do MERCOSUL e da UNASUL.

Em segundo, sabe-se que abordagens tradicionais de enfrentamento ganham impulso com a securitização da temática do narcotráfico na América do Sul, configurando a Guerra às Drogas na região. A esse processo de securitização, tal como proposto pela Escola de Copenhague, está imbricado a adoção de medidas de excepcionalidade na medida em que uma ameaça existencial é percebida e legitimada frente a uma audiência (Buzan; Waeber; Wilde, 1998). No caso das drogas, é comum que essa excepcionalidade à regra se traduza no emprego das Forças Armadas para exercer funções que, dentro de uma situação de “normalidade”, competem às instituições civis vinculadas à segurança pública. Para mais, a Guerra às Drogas, em sua dimensão internacional, sustentou-se em um “excepcionalismo internacionalista dos EUA” (Motta, 2014) que desencadeou a militarização das diretrizes de

enfrentamento ao narcotráfico em determinados países na América do Sul, destacadamente, nos Estados da região Andina. Questiona-se, portanto, se as abordagens regionais mais recentes seguem essa tendência de securitizar a temática do COT e, mais detidamente, do narcotráfico, de maneira a justificar medidas de exceção e a militarização. Nesse sentido, avalia-se nos documentos da CAN, do MERCOSUL e da UNASUL a classificação da temática do COT como uma ameaça existencial, os atores implicados na distribuição de competências dos planos de ação (por exemplo, militares, policiais, agências de inteligência etc) e as condições específicas para a ação das Forças Armadas do ponto de vista de uma limiar entre segurança nacional/internacional e segurança pública.

Em terceiro, tomando em conta que um dos pilares da Guerra às Drogas são as abordagens proibicionistas e punitivistas gestadas nos EUA e difundidas em escala global, verifica-se se as abordagens regionais sul-americanas, em certa medida, confrontam com esse modelo tradicional no sentido de construir uma política alternativa para essa questão. Os fatores observados neste ponto são: a existência de diretrizes propriamente políticas nas abordagens regionais elencadas ou, ao contrário, a proeminência da cooperação estritamente técnica pautada em ações conjuntas pontuais; e o caráter revisionista, ou não, dessas abordagens regionais no que se refere ao proibicionismo dominante.

Em quarto, repara-se que o eixo central da Guerra às Drogas é a perspectiva de segurança. Isto posto, um possível afastamento das abordagens regionais com relação a Guerra às Drogas poderia ser a integralização de perspectivas distintas em paralelo às questões de segurança. Esse ponto será analisado considerando como fatores às menções dos documentos regionais à pautas alternativas com relação a da segurança, como “direitos humanos” e “saúde pública”, bem como à centralidade da questão social e maior preocupação com grupos vulneráveis.

Em quinto e último lugar, verifica-se a autonomia e consistência das abordagens regionais sul-americanas de enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional. Por “autonomia”, compreende-se a maior independência com relação às abordagens tradicionais capitaneadas pelos EUA e consolidadas a nível global a partir de dispositivos da ONU. Questiona-se, nesse raciocínio, se os mecanismos regionais, ainda que em coordenação com os demais aparatos hemisféricos e globais, se afastaram ou procuraram revisitar em determinado grau esses dispositivos tradicionais quando estes aparentam ser incongruentes com as dinâmicas regionais. No que se refere à “consistência” das abordagens sul-americanas, por sua vez, analisa-se fatores como a homogeneidade das diretrizes de enfrentamento no subcontinente - considerando o conjunto das organizações multilaterais estudadas - , a

aplicação prática das ações previstas nos documentos normativos e a dependência das abordagens com relação à contextos político-institucionais distintos.

#### 4.3.1. O binômio oferta-demanda e o princípio da responsabilidade compartilhada

Em linhas gerais, a análise de documentos da CAN, MERCOSUL e UNASUL demonstrou a inclusão da preocupação com o desenvolvimento e implementação de medidas para o controle da demanda por drogas ilícitas, questão que até então era sobrepujada pelas ações de combate a oferta e que ocupava um lugar secundário na agenda da Guerra às Drogas. Em todos os documentos que tratavam especificamente da temática do COT e do problema mundial das drogas, foram citadas, concomitantemente, “medidas de enfrentamento orientadas para a oferta” e “medidas de enfrentamento orientadas para a demanda”, evitando uma culpabilização dos países que se destacam pela produção acompanhada da vitimização daqueles que se destacam por abrigar os grandes centros urbanos consumidores de drogas contravencionais.

Uma das maiores expressões desse fato nas normativas avaliadas foi a menção direta ao princípio da “responsabilidade compartilhada/comum/coletiva” entre os Estados. Este princípio é descrito pela Visão Regional de 2016 como

[...] um dos pontos principais para fazer frente ao problema mundial das drogas, orientando as ações individuais e conjuntas de todos os Estados e assegurando seu compromisso para abordar o mesmo em todas as suas dimensões, fomentando cada vez mais a cooperação internacional no fortalecimento das capacidades nacionais com base em um enfoque amplo, integral, equilibrado e multidisciplinar (UNASUL, 2016, p. 1, tradução nossa)<sup>35</sup>.

Na CAN, o princípio da da responsabilidade compartilhada foi citado já na Declaração de Galápagos (1989), documento inaugural desta organização regional em matéria de criminalidade transnacional e narcotráfico. Posteriormente, este princípio foi reiterado na PESC de 1999 e na “*Decisión 505*” de 2001, sendo preservado na conjuntura atual. Ressalta-se ainda que, a região Andina, como principal local no qual se desenvolve a

---

<sup>35</sup> “[...] uno de los puntos principales para hacer frente al problema mundial de las drogas, guía las acciones individuales y conjuntas de todos los Estados y asegura su compromiso para abordar el mismo en todas sus dimensiones, fomentando cada vez más la cooperación internacional en el fortalecimiento de las capacidades nacionales sobre la base de un enfoque amplio, integral, equilibrado y multidisciplinario” (UNASUL, 2016, p. 1).

produção de drogas ilícitas na América do Sul, foi a mais afetada pelo discurso de culpabilização dos países produtores que vigorou desde as primeiras expressões da Guerra às Drogas, o que justifica sua preocupação em romper com esse paradigma (Santos, 2014).

O MERCOSUL, por seu turno, parece ser o organismo regional que menos avançou nesse objetivo de equilibrar as ações de enfrentamento ao narcotráfico em termos de oferta-demanda. Nesse organismo, é reproduzida a tendência das abordagens tradicionais de combate quase que unilateral à oferta e aos produtores. A questão do problema mundial das drogas fica circunscrita somente aos discursos da RED no MERCOSUL e, mesmo com a constituição dessa rede especializada que modifica institucionalmente o caráter estigmatizado que permeava a percepção sobre usuários de droga, não observa-se na prática a existência de políticas públicas comuns de prevenção e reabilitação de usuário, uma vez que o controle da demanda não é o foco das ações conjuntas de combate ao COT desenvolvidas no interior do bloco (Procópio, 1999). Em adição, não há menção direta ao princípio da responsabilidade compartilhada, ainda que o bloco reconheça a reciprocidade das diretrizes de segurança internacional e valorize a cooperação na área.

Na UNASUL, o equilíbrio entre estratégias que visam a redução da oferta e, simultaneamente, da demanda por drogas é imperativo, sobretudo, tendo em vista a necessidade de mitigar os custos sociais, econômicos e operacionais geralmente assumidos pelos países que sediam a produção de drogas ilícitas. Com base nesse paradigma, o princípio da responsabilidade compartilhada é previsto no Estatuto e no Plano de Ação do CSPMD (2010), bem como na supracitada Visão Regional (2016). Sintetizando a abordagem da UNASUL nas palavras de Martinez e Lyra (2015),

[...] o tratamento dado às drogas pela Unasul pretende se distanciar da política antidrogas norte-americana em muitos pontos. Um dos mais relevantes é a superficial distinção entre países produtores e consumidores, o que significa o reconhecimento da responsabilidade ampla e compartilhada de todos os Estados incluídos na cadeia produtiva das drogas. Nesse sentido, os países andinos (maiores produtores) não se diferenciam em responsabilidade do Brasil, do Chile e da Argentina (grandes consumidores e rotas de trânsito) (Martinez; Lyra, 2015, p. 685)

Regra geral, a despeito das diferenças entre as organizações consideradas, passou a ser considerado pelas abordagens regionais que o ônus das atividades narcotraficantes recaem tanto sobre os países “produtores” quanto sobre os países “consumidores”, esvaziando o sentido da divisão maniqueísta entre “culpados” e “vítimas” que vigorava desde os discursos de Nixon sobre a questão das drogas. Nessa ótica, os documentos multilaterais sul-americanos

pleiteiam a ação conjunta e cooperativa dos países sul-americanos independentemente de sua posição na cadeia do tráfico de drogas ilícitas, o que marca uma distinção importante com relação à Guerra às Drogas em seus primórdios.

#### 4.3.2. A condições de abertura ao excepcionalismo e a militarização

Em um panorama geral, as abordagens multilaterais da CAN, do MERCOSUL e da UNASUL de enfrentamento ao COT e ao problema mundial das drogas buscaram contingenciar ao máximo o emprego da Forças Armadas, todavia, reservando a possibilidade de recorrer a esses atores em casos entendidos como “excepcionais”, isto, é naqueles casos em que se percebe a existência de ameaças de grandes proporções. Essa tendência já era explícita desde a onda de redemocratização nos países da América do Sul nas décadas de 1980/1990, com a aprovação de sucessivas normativas no âmbito doméstico dos países para regulamentar o emprego militar e condicioná-lo às decisões tomadas nas instâncias civis do Estado (Aguilar, 2010). Na realidade dos Estados da sub-região, contudo, a militarização de áreas como a segurança pública ainda é recorrente, e as normativas internacionais aqui abordadas pouco produzem efeitos no sentido de evitar essa tendência (Rodrigues, 2017).

A despeito do COT e do narcotráfico serem afirmados como problemas significativos para a segurança, bem-estar das populações e para as instituições dos Estados na América do Sul, nos documentos analisados das organizações regionais sul-americanas é perceptível uma maior cautela com o uso do termo “ameaça”, o qual fez parte da consolidação da abordagem securitizada da Guerra às Drogas desde as décadas de 1960/1970 (Rezende, 2019).

Com relação aos atores mencionados nos documentos, as competências pela prevenção e enfrentamento da criminalidade transnacional, em geral, são atribuídas às ações policiais, políticas e de inteligência, principais instâncias que devem coordenar a cooperação internacional com relação ao tema (Dias, 2015). A cooperação propriamente militar não é o foco dessas abordagens, até porque a coordenação dos países no subcontinente em matéria de segurança demonstra maior complexidade em comparação com a cooperação entre instâncias civis (Fabeiro; Veloso; Kalb, 2021).

Não obstante, é importante sublinhar determinadas divergências importantes em termos de militarização do enfrentamento ao COT entre as organizações regionais consideradas.

É possível identificar duas agendas de segurança sub-regionais na América do Sul, uma engloba a Comunidade Andina de Nações (CAN) e outra engloba os países do Mercosul. Tais agendas tendem a expandir seus interesses comuns e a dialogar via UNASUL, apesar de haver realidades políticas e institucionais diferentes entre as regiões da América do Sul. A diferença de realidades e perspectivas, em certa medida, pode comprometer os esforços conjuntos e coordenados, pois os governos andinos consideram que as Forças Armadas são responsáveis pelo combate ao tráfico de drogas, já os governos do Mercosul percebem que os responsáveis pelo enfrentamento do problema são as forças policiais (Dias, 2015, p. 23).

No âmbito da CAN, a ideia de “ameaça” desestabilizadora figurada, especialmente, pelo narcotráfico favorece a distensão de medidas de excepcionalidade.

A excepcionalidade das ações sobrepõe a norma comunitária andina, como foi a operação militar das forças armadas colombianas em território equatoriano para atacar guerrilheiros das FARC em 2008. A luta contra as drogas na Colômbia e no Peru tem um caráter mais militarizado em comparação com a Bolívia e o Equador. Os marcos regulatórios nacionais das políticas de combate às drogas também são díspares entre os países andinos. As políticas e normas legais bolivianas têm maior legitimidade perante a sociedade devido ao seu caráter menos militarizado. As normativas peruanas ocupariam uma posição intermediária entre a legitimação e a militarização, enquanto a Colômbia estaria situada na zona de militarização (Santos, 2014, p. 74).

No que se refere à militarização na organização Andina, é ainda perceptível um certo grau de inconsistência entre discurso e prática. Se no plano discursivo os mecanismos andinos de enfrentamento ao COT pressupõem uma maior participação da sociedade civil e a continência do papel extraordinário das Forças Armadas, na prática, os militares são frequentemente acionados, inclusive, para atuar no plano doméstico na luta contra a produção e tráfico de drogas ilícitas. Além do mais, na medida em que se tornou uma prática comum o emparelhamento entre o combate à criminalidade transnacional e o combate ao terrorismo, tal como premeditado no “*Compromisso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y de los Delitos Conexos*”, a militarização aparenta ser cada vez mais “legítima” no ponto de vista dos países andinos (Lopes, 2017).

Em uma breve comparação com a CAN, pode-se dizer que o MERCOSUL abre menos precedentes para ações militares no empreendimento de enfrentar a criminalidade transnacional e, ademais, a associação direta entre Crime Organizado e terrorismo é bem menos inteligível nas normativas da organização e na realidade das dinâmicas do tráfico nos países do Cone Sul. Assim, o emprego das Forças Armadas é dado pelo bloco como

excepcional e/ou fica restrito às áreas de fronteira, fato que, todavia, não impede com que os países individualmente deleguem funções da segurança pública às cúpulas militares (Sain; Games, 2014).

A UNASUL, por fim, é novamente a organização regional que elabora uma abordagem mais disruptiva. Nesse sentido, autores como Martinez e Lyra (2015) apontam, inclusive, para um processo de dessecuritização do tema das drogas no interior da UNASUL. Um dos sinais que indicam essa dessecuritização foi o movimento de retirada da temática do tráfico de drogas ilícitas da agenda do CDS, reconhecendo o tema como pertinente a uma agenda exclusiva de segurança pública. Colocando nos termos desses autores, observa-se na UNASUL

[...] o reconhecimento do narcotráfico como problema de âmbito interno e, conseqüentemente, seu enquadramento na chamada “baixa política”. Ao não dar status de urgência à questão, pode-se inferir que existe um processo de dessecuritização do tema na América do Sul. [...] As conclusões do CDS indicam um ponto de conversão para o tema, uma vez que, historicamente, o combate ao narcotráfico tem sido direcionado pela política antidrogas hemisférica, que privilegia a defesa da soberania e integralidade do Estado. Retira-se o narcotráfico do âmbito da defesa, transportando-o para o nível da segurança, mais especificamente a segurança pública doméstica. [...] Constitui-se, portanto, uma premissa alternativa, na qual o narcotráfico, apesar de sua transnacionalidade característica e o imperativo de medidas coordenadas regionalmente, é assunto e objeto da política doméstica. [...] Uma vez dessecuritizadas, as questões saem da esfera militar e passam a requerer ações políticas, principalmente ao conjunto de políticas públicas produzidas pelos Estados. Em certa medida, elas permitem e necessitam da participação de instituições e da sociedade civil (Martinez; Lyra, 2015, p. 677-678).

Tendo em vista a totalidade das abordagens multilaterais sul-americanas abordadas, não é plausível afirmar categoricamente que a dessecuritização do enfrentamento ao COT é a nova regra. Isto porque, na CAN, o contexto dos países produtores de narcóticos na região Andina influenciaram para que a abordagem militar fosse consolidada não como exceção, mas como um recurso inerente à normalidade. Ademais, a UNASUL, supostamente o caso de mais representativo da dessecuritização da temática, encontra-se paralisada e a aplicação prática de suas normativas ainda aparenta ser pouco inteligível (Labate; Rodrigues, 2015).

#### 4.3.3. A política antidrogas e alternativas ao proibicionismo

No mais das vezes, as abordagens regionais da América do Sul de enfrentamento ao COT não conseguiram avançar na construção de uma política comum que se apresentasse como uma alternativa à política antidrogas de cunho proibicionista e punitivista que emerge nos EUA e são internacionalizadas para os Estados sul-americanos a partir das décadas de 1960/1970. Com a crise do “novo regionalismo” representado pela UNASUL, a cooperação multilateral no combate ao COT e ao problema das drogas ficou restrita à ações pontuais e de caráter técnico, “despolitizando” a questão (Rodrigues, 2017).

Além do mais, são poucas as abordagens regionais sul-americanas que admitem um revisionismo com relação aos aparatos já bem estabelecidos da ONU e da OEA e que, desta forma, sustentam o proibicionismo em escala global. Nesse sentido, observa-se que “tanto em governos de propostas progressistas à esquerda ou centro-esquerda quanto em governos conservadores e neoliberais, as políticas de drogas na América do Sul continuaram praticamente as mesmas desde a assinatura do tratado em 1961, alinhadas ao modelo dos EUA” (Labate; Rodrigues, 2015, p. 19).

Nos instrumentos multilaterais da CAN, a política antidrogas permanece fortemente influenciada pelos demais paradigmas hemisféricos e globais, os quais tendem a enquadrar a temática como um tópico de segurança e, com efeito, sustentar a consecução de políticas proibicionistas em um ímpeto similar à Guerra às Drogas. Em resumo,

[...] as concepções e sistemas de defesa e segurança andinos sofrem com a ausência de uma maior articulação que busque alternativas ao proibicionismo e à guerra às drogas, distinguindo o que é cada modalidade de ameaça e, conseqüentemente, separando o que é segurança interna e externa. Esta indistinção coloca desafios para a proteção dos direitos humanos e para a construção da confiança, impedindo um debate democrático e mais amplo sobre a fronteira obscura entre os papéis e funções das polícias e dos militares (Santos, 2014, p. 80).

A abordagem antidrogas do MERCOSUL também apresenta algumas inconsistências em termos de substância. Grosso modo, o *modus operandi* desta organização frente ao COT tem como pilar a modalidade técnica e administrativa - especialmente, policial - de cooperação internacional. A forma de articulação entre os países mercosulinos para fazer frente a problemática do narcotráfico é, portanto, escassamente diversificada e focada em ações pontuais como as apreensões de drogas ilícitas e de recursos materiais provenientes do tráfico ilegal (Almeida, 2017). Nesse quadro,

[...] os resultados e efeitos da atual política de combate ao narcotráfico no Mercosul, quando comparados ao incremento da violência que trazem consigo os entorpecentes, podem ser avaliados senão como nulos, extremamente modestos. Nos últimos anos, os níveis de apreensão de drogas não acompanham o ritmo de aumento do consumo. (Procópio, 1999, p. 4).

A UNASUL é a única organização regional da América do Sul que procurou estabelecer uma política antidrogas que, por ora, se propunha a reconsiderar parcialmente as diretrizes proibicionistas das abordagens tradicionais. Na Visão Regional de 2016, por exemplo, os Estados-partes da UNASUL solicitaram às Nações Unidas medidas antidrogas menos rígidas, de modo que estas não comprometam seus usos para fins medicinais e científicos. O enfoque nos direitos humanos elencado nesse documento também leva à contestação de determinados aspectos punitivistas que se fazem presente das abordagens tradicionais e, indo de encontro a essas abordagens, a Visão Regional da UNASUL se posiciona contrariamente a criminalização do consumo de drogas, propõe penas alternativas à privação da liberdade para pequenos delitos relacionados ao tráfico de drogas e repudiando a pena capital em quaisquer circunstâncias (UNASUL, 2016). Apesar dessas propostas terem sido angariadas na “Visão Regional”, é curioso o fato delas não necessariamente encontrarem respaldo jurídico no âmbito doméstico dos Estados da América do Sul.

Essa postura mais crítica com relação ao proibicionismo subjacente aos mecanismos tradicionais da Guerra às Drogas foi, até o presente momento, uma exceção, desmantelada ainda mais com o desmonte da UNASUL na atual conjuntura. Assim, as medidas de enfrentamento ao COT e ao problema mundial das drogas na América do Sul permanecem confinadas a cooperação técnica internacional, evitando debates no seio da política para promover mudanças nos aparatos proibicionistas e punitivistas que ‘predominam desde a empreitada da Guerra às Drogas lançada na década de 1960/1970 (Rodrigues, 2017),

#### 4.3.4. Integralização de perspectivas e a primazia do “social”

Nas últimas décadas, determinados movimentos foram feitos nas instituições multilaterais da América do Sul para expandir os debates sobre o COT para além da esfera da segurança. Questões como os direitos e a dignidade humana, bem como a saúde pública no caso específico das drogas, foram acopladas aos debates mais tradicionais com o propósito de abarcar com maior cautela os problemas estruturais que favorecem a reprodução da criminalidade nas sociedades sul-americanas e seus desdobramentos complexos, que geram

consequências negativas, as quais afetam desproporcionalmente as populações marginalizadas (Sampó, 2017).

O exemplo proeminente é, uma vez mais, o caso da UNASUL. Conforme Velasco (2012) e Martinez e Lyra (2015), o processo de ampliação da agenda de enfrentamento ao narcotráfico para além do âmbito da segurança é fortalecido com a criação do CSPMD em 2011, na medida em que essa instância consultiva se é deslocada de um conselho focado em pautas estritamente securitárias e passa a coadunar outras questões como os direitos humanos e a saúde pública.

O CSPMD representa uma mudança na abordagem à problemática das drogas, pois fortalece uma perspectiva ampliada do problema, aproximando-o à esfera da saúde pública e aos processos socioeconômicos complexos. Tenta-se desvincular o tema da defesa, assumindo que a harmonização das normativas internas dos países pode levar a uma melhor abordagem na cadeia produtiva do narcotráfico. Ademais, o órgão procura impulsionar o debate sobre o problema das drogas, na tentativa de estabelecer uma política comum, que responda às “expectativas dos países-membros e vá além da reprodução de [políticas] estrangeiras convencionais fomentadas por organismos [internacionais], [...] cujas diretrizes nem sempre refletem a realidade dos países-membros da Unasul (Martinez; Lyra, 2015, p. 684).

Adicionalmente, documentos multilaterais como a Visão Regional de 2016 ressaltou a validade de se desenvolver linhas de ação para o enfrentamento ao COT levando em consideração a transversalidade dos direitos humanos, bem como o princípio da atenção especial às populações vulneráveis. Segundo esse documento, “[...] a atenção aos grupos vulneráveis deve ser transversal e prioritária na política de drogas, com ênfase na abordagem da prevenção, no tratamento, na reabilitação e na inclusão social, com a finalidade de zelar por seus direitos humanos, pela promoção da igualdade e não discriminação” (UNASUL, 2016, p. 4, tradução nossa)<sup>36</sup>.

Da mesma forma, houve um aumento da preocupação na América do Sul com os severos problemas sociais derivados não apenas das dinâmicas do COT e do abuso de drogas, mas também dos passivos socioeconômicos das medidas de enfrentamento (Rodrigues, 2017). No que concerne a essa problemática, as abordagens multilaterais sul-americanas passaram a pensar em estratégias de “desenvolvimento alternativo”, objetivando o desenvolvimento de programas para prover alternativas econômicas aos envolvidos no cultivo e na

<sup>36</sup> “[...] *El enfoque de género y atención a grupos vulnerables debe ser transversal y prioritario en las políticas de drogas, con especial énfasis en el abordaje de la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la inclusión social de sujetos protegidos y grupos vulnerables, con la finalidad de velar y garantizar su derechos humanos, en la promoción de la igualdad y no discriminación*” (UNASUL, 2016, p. 4).

comercialização de drogas contravencionais. Essa estratégia é narrada com certa frequência nos documentos da CAN e da UNASUL, como visto previamente.

#### 4.3.5. Autonomia e consistência das abordagens sul-americanas

Em um panorama geral, as abordagens de enfrentamento ao COT e à questão das drogas concebidas na América do Sul atentaram-se para as características e processos particulares na sub-região. Nos documentos da UNASUL, essa característica é expressa nos termos de “enfoque territorial”:

As políticas de drogas devem ter em conta os fatores econômicos e sociais que fomentam e mantêm o problema mundial das drogas, o que requer considerar um enfoque territorial vinculado estreitamente com as políticas de desenvolvimento, promovendo a articulação das intervenções do governo nacional e dos governos locais; e oferecer respostas integrais e sustentáveis que contemplem, além de ações de interdição, intervenções que promovam o desenvolvimento social, abordando as vulnerabilidades dos territórios afetados pela produção e tráfico de drogas ilícitas. Essas intervenções devem a partir de um diagnóstico do problema, o qual permita adaptar respostas às particularidades dos territórios afetado, com a participação ativa de todos os atores da comunidade, a fim de fortalecer a reação dos Estados para abordar este fenômeno e contribuir para melhorar a qualidade de vida da população, garantindo o pleno exercício de seus direitos, para que nossas sociedades encontrem as condições que permitam viver com saúde, dignidade, paz, segurança e bem-estar (UNASUL, 2016, p. 5, tradução nossa)<sup>37</sup>.

Esse enfoque territorial reflete determinado grau de “autonomia” auferido pelas abordagens propriamente sul-americanas de enfrentamento ao COT e, destacadamente, ao problema das drogas. Todavia, essa autonomia não significou a ruptura com os mecanismos tradicionais instituídos pela ONU e pela OEA. Na prática, os documentos analisados da CAN, MERCOSUL e UNASUL reiteram seus compromissos com as convenções de ordem hemisférica e global, buscando maior coordenação com as mesmas e as utilizando como base

---

<sup>37</sup> “Las políticas de drogas deben tener en cuenta los factores económicos y sociales que fomentan y mantienen el problema mundial de las drogas, lo que requiere considerar un enfoque territorial vinculado estrechamente con las políticas de desarrollo, promoviendo la articulación de las intervenciones del gobierno nacional y de los gobiernos locales. Ofrecer respuestas integrales y sostenibles que contemplen, además de acciones de interdicción, intervenciones que promuevan el desarrollo social, abordando las vulnerabilidades de los territorios afectados por la producción y el tráfico ilícito de drogas. Estas intervenciones deben partir de un diagnóstico del problema, el cual permita adaptar respuestas a las particularidades de los territorios afectados, con la activa participación de todos los actores de la comunidad, a fin de fortalecer la respuesta de los Estados para abordar este fenómeno y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos, para que nuestras sociedades encuentren las condiciones óptimas que le permitan vivir con salud, dignidad, paz, seguridad y bienestar” (UNASUL, 2016, p, 5).

para o desenvolvimento de suas diretrizes contra o COT. Essas convenções extra-regionais também sustentam a sua influência nas jurisdições dos Estados sul-americanos, inclusive, de modo mais consolidado se comparado às abordagens regionais (Rezende, 2019). Somente a Bolívia e o Uruguai chegaram a romper de fato com a Convenção Única sobre Entorpecentes da ONU, enquanto a adesão a esse dispositivo e outros similares por parte dos países da América do Sul - e que se estende para a América Latina em geral - permanece ampla (Vasconcelo, 2019). A nível regional, as tentativas proeminentes de revisar essas convenções ao adotá-las regionalmente ficaram a cargo quase que exclusivo da UNASUL.

Se o enfoque territorial confere certa autonomia das abordagens multilaterais sul-americanas, a “consistência” das mesmas parece ser menos tangível. Em primeiro lugar, não se pode afirmar a existência de uma única abordagem, de caráter homogêneo, no subcontinente. Como observado, existem uma série de divergências substanciais entre as abordagens sul-americanas a depender da organização regional: o MERCOSUL e a UNASUL, por exemplo, se distinguem da CAN ao não fazerem referência ao emprego da cooperação militar no tocante à questão do COT; já a UNASUL se difere da CAN e do MERCOSUL por ter uma caráter menos técnico e mais político, no sentido de buscar constituir uma identidade regional para o enfrentamento do COT e do problema mundial de drogas. Essa não homogeneidade também é apontada no estudo de Martinez e Lyra (2015).

Em paralelo, há uma dificuldade em se verificar a consistência dessas abordagens regionais em função da sua escassa aplicação prática. No geral, as diretrizes de enfrentamento ao COT que sucederam na América do Sul desde o fortalecimento do processo de integração regional foram aquelas que demonstraram um caráter técnico, pautada em ações pontuais de destruição da produção. Ainda que essas diretrizes expressem o potencial para a cooperação regional acerca da temática, elas reproduzem as ações contra o COT alicerçadas na Guerra às Drogas do que consolidam uma abordagem sul-americana própria e que tenha em vista as causas estruturais do problema da criminalidade transnacional na América do Sul. Este ponto é corroborado nas pesquisas de Rezende (2019) e Bezerra (2020), autores que questionam a realização prática das abordagens regionais elencadas.

Em vias de conclusão, a consistência das abordagens multilaterais de enfrentamento ao COT na América do Sul também pode ser discutida em termos de dependência do contexto político-institucional. De fato, esse contexto afeta todo o processo de integração no continente, sendo este diretamente impactado pelas trocas de governo dos países da sub-região que, por conseguinte, alteram a dinâmica das relações entre Estados no interior das organizações regionais. Isso explica a inconstância de organismos como a UNASUL, única

que arriscou um tratamento mais politizado - e menos securitizado - da questão das drogas e do tráfico ilícito em escala regional, entretanto, não resistiu à crise do “novo regionalismo” (Vasconcelos, 2019).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O “Crime Organizado Transnacional” é um conceito complexo que abarca uma série de práticas delitivas gerenciadas por entidades ilegais com estruturas organizacionais robustas e hierarquizadas que, atuando para além das fronteiras dos Estados, tem como objetivo final auferir rentabilidades extraordinárias. Nesses termos, é coerente afirmar que na América do Sul o fenômeno do COT é representado, sobremaneira, pelo tráfico internacional de drogas ilícitas como a cocaína, cuja cadeia produtiva desde a década de 1960 tende a se fracionar entre diversos territórios do subcontinente, o que, de certa forma, invalida a atuação individual dos Estados para o seu enfrentamento. Nota-se, igualmente, que a intensificação das dinâmicas do COT e do narcotráfico na América do Sul resultam não apenas do processo de globalização frequentemente referenciado por grande parte dos autores, mas também de fatores estruturais como as elevadas desigualdades socioeconômicas e fragilidades institucionais que permeiam a região sul-americana. Sob essas condições, é inteligível a persistência das atividades ilícitas na conjuntura atual, a despeito das sucessivas diretrizes para a contenção da problemática que se consolidaram nas agendas de segurança nacionais e hemisférica. A principal manifestação do COT que repercute no cotidiano das populações sul-americanas na atualidade é, justamente, a generalização da insegurança e da violência, desencadeada intrinsecamente à atuação das organizações criminosas, bem como pela própria resposta das forças de Estado intituladas competentes pelo seu combate. Esse conjunto de fatores despertou a curiosidade de uma série de autores para a real eficácia das ações de enfrentamento empreendidas até o presente momento.

Nesse sentido, avaliou-se que a transnacionalização do COT na América do Sul é diretamente acompanhada pelo desenvolvimento de ações conjuntas dos Estados na arena internacional para fazer frente à problemática. A princípio, essa ação internacional pautou-se em uma abordagem hemisférica capitaneada pelos Estados Unidos e verticalmente difundida aos países do subcontinente desde a década de 1970. Nesse modelo, desenvolvem-se as chamadas abordagens tradicionais de enfrentamento ao COT, figurada principalmente pela Guerra às Drogas e seus pilares proibicionistas e securitários. Da mesma forma, foi possível

reparar no processo de institucionalização dessas abordagens tradicionais de combate ao COT e da Guerra às Drogas nos países da América do Sul, uma vez veiculadas nas convenções aprovadas no âmbito da ONU e da OEA e, logo, materializadas nas políticas no interior dos países da região. A história recente, todavia, demonstrou uma série de fragilidades dessas abordagens tradicionais, que vão desde o seu enfoque isolado ao combate à oferta de drogas ilícitas até a negligência com relação às particularidades das dinâmicas do COT na América do Sul e suas condicionantes estruturais. Ademais, observa-se que a Guerra às Drogas, como sua própria terminologia sugere, abriu precedentes para a militarização da questão que, a depender do modo como é aplicada pelos países, configura cenários de excepcionalidade.

Para além das abordagens tradicionais, a partir de meados da década de 1990 o enfrentamento ao COT e ao problema das drogas também torna-se pauta comum nos fóruns multilaterais das organizações regionais autônomas sul-americanas. Tal como argumentado, os novos arranjos institucionais e, inclusive, a criação de instâncias deliberativas especializadas para tratar a questão à nível regional fortaleceram-se em um contexto em que não só a integração sul-americana ganhava novas potencialidades econômicas, mas que também ocorria um acoplamento de questões de segurança multidimensional na agenda do subcontinente, abrindo espaço para a temática do COT e de suas formas conjuntas de enfrentamento. Diante desse contexto, na CAN, houve uma preocupação inicial concernente ao unilateralismo do combate à oferta de narcóticos elencado nas abordagens tradicionais, que implicava a transferência do ônus do combate ao narcotráfico aos países da região Andina que concentravam as principais etapas da cadeia produtiva de cocaína. Como resposta, a abordagem da CAN buscou se desvencilhar desse unilateralismo, propondo um conjunto de medidas para o combate à demanda por narcóticos e reiterando o princípio da responsabilidade compartilhada, no entanto, a militarização do combate ao narcotráfico ainda é normalizada na região, herança da guerra travada contra o narcoterror. No MERCOSUL, a cooperação regional para o enfrentamento ao narcotráfico apresenta um caráter mais técnico e focado em ações pontuais da polícia e de serviços de inteligência, com espaço reduzido para a discussão de uma política de enfrentamento mais ampla e que integre pautas sociais, reproduzindo às tendências do paradigma da Guerra às Drogas. Na UNASUL, por sua vez, a retórica do enfrentamento aos COT e ao problema das drogas foi a que notoriamente mais se distanciou das abordagens tradicionais, todavia, pouco foi colocada em prática por essa organização regional que hoje encontra-se paralisada.

Retomando a questão central da presente monografia - isto é, se as abordagens multilaterais sul-americanas mais recentes de enfrentamento ao COT teriam se distanciado

das práticas da Guerra às Drogas - , infere-se que, no agregado de fatores considerados, não é possível afirmar a descontinuidade dessa abordagem tradicional na América do Sul. Em suma, como previsto na hipótese inicial, as abordagens multilaterais no subcontinente concentram-se em ações pontuais de cooperação técnica que pouco contribuem para revisitar o paradigma da Guerra às Drogas. Apesar dos avanços no sentido de se promover a responsabilidade compartilhada e balancear as medidas de enfrentamento à oferta e à demanda de narcóticos, o tratamento a questão permanece sendo relegado às cúpulas policiais e militares no subcontinente, com questões sociais voltadas aos direitos humanos e à saúde pública permanecendo como marginais. A característica de militarização calcada na Guerra às Drogas, por seu turno, passou por uma série de regulamentações nos países sul-americanos, contudo, o emprego das Forças Armadas em funções de segurança pública não é estranho aos Estados da região e, inclusive, ainda encontra respaldo nas normativas de alguns organismos regionais que abrem precedentes para o excepcionalismo do combate à ameaça representada pelo narcotráfico. Avaliou-se ainda que existem alguns percalços para consolidar uma abordagem regional autônoma e consistente na América do Sul. Nesse sentido, é sublinhado que essas abordagens, apesar do princípio do enfoque territorial, tendem a reproduzir a Guerra às Drogas no enclave regional, além de apresentarem um baixo nível de coordenação e homogeneidade entre si; dificuldades de aplicação prática de suas normativas e planos de ação; e forte dependência de contextos políticos-institucionais que favoreçam a integração regional sul-americana.

Por fim, é necessário esclarecer que a presente pesquisa deparou-se com algumas limitações. Em primeiro lugar, há uma dificuldade em se mensurar a aplicação prática e a eficácia das abordagens multilaterais de enfrentamento ao COT na América do Sul, o que pode ser atribuído ao fato de que grande parte das diretrizes estabelecidas em normativas e planos de ação careceram de recursos e vontade política para a sua exceção e/ou à própria natureza “clandestina” da temática do Crime Organizado que implica a subnotificação e escassez de dados a seu respeito. Ademais, outra dificuldade encontrada foi a inconstância das organizações regionais estabelecidas na América do Sul e, nesse raciocínio, seria interessante estudos futuros que relacionem de maneira mais aprofundada a temática do enfrentamento multilateral ao COT com os contextos políticos-institucionais que ora fortalecem ora dificultam o processo de integração regional. No caso da UNASUL, por exemplo, a suspensão de suas atividades e, inclusive, de seu sítio eletrônico, dificultou uma coleta sistematizada de informações sobre a organização.

Ainda que as abordagens multilaterais de enfrentamento ao COT na América do Sul sejam incipientes e não tenham avançado significativamente para constituir uma abordagem alternativa com relação à Guerra às Drogas, essas considerações não devem subtrair a importância da cooperação regional em torno dessa temática. Na medida em que o COT corresponde a um problema compartilhado entre os Estados do subcontinente, é de interesse dos países pensar em maneiras coletivas para edificar uma abordagem de enfrentamento mais eficaz às redes complexas do narcotráfico e de seus crimes conexos, raramente constrangidos às suas respectivas jurisdições. Uma abordagem propriamente regional também tem grande potencial para levar em conta as peculiaridades das dinâmicas de causas e efeitos da criminalidade na América do Sul, considerando as concatenações políticas, sociais, culturais e econômicas desse fenômeno, perspectivas tradicionalmente negligenciadas pela abordagem da Guerra às Drogas.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, S. L. C. **Segurança e defesa no Cone Sul**: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual. São Paulo: Porto das Idéias, 2010. 374 p.
- ALMEIDA, L. N et. al. **Subsistemas fronteiriços do Brasil**: mercados ilegais e violência. Rio de Janeiro: Gramma, 2017. 331 p.
- BEZERRA, G. G. **Crime Organizado Transnacional na América do Sul**: atuação das organizações criminosas e perspectivas de cooperação em Segurança do ponto de vista brasileiro. 2020. 27 p. Artigo (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2020. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/28571/1/2020\\_GustavoGomesBezerra\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/28571/1/2020_GustavoGomesBezerra_tcc.pdf). Acesso em: 1 maio 2023.
- BORDIGNON, F. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local ao global: o Comando Tripartite na Tríplice Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai**. 2019. (149 p.). Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/4412>. Acesso em: 1 maio 2023.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.
- CHICHOSKI, A. L. Securitização do Crime Organizado Transnacional na América do Sul e o surgimento de novas ameaças. **Rev. Conjuntura Global**, v. 8, n. 1, p. 81-92, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/67306/39062>. Acesso em: 8 nov. 2023.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Acuerdo de Integración Subregional Andino**. Cartagena, 26 maio 1969. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/acuerdo-cartagena-decision-563.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Compromiso Andino de Paz Seguridad y Cooperación**. Galápagos, 18 dez. 1989. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Gal%C3%A1pagos\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Gal%C3%A1pagos_s.asp). Acesso em: 30 set. 2023.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino**. Trujillo, 10 mar. 1996. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/trade/junac/carta\\_ag/trujillo.asp](http://www.sice.oas.org/trade/junac/carta_ag/trujillo.asp). Acesso em: 30 set. 2023.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Bases y Plan de Acción 1999-2000 de la Política Exterior Común**. 1999. Disponível em: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/propuestas/SGPro27R1.doc>. Acesso em: 30 set. 2023.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Acciones y Resultados de la Lucha contra las Drogas Ilícitas**. 2000. Disponível em: [https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DTrabajo/SGdt94\\_R1.doc](https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DTrabajo/SGdt94_R1.doc). Acesso em: 30 set. 2023.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Decisión 505:** Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Valencia, 22 jun. 2001. Disponível em: <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC505.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Carta Andina para La Paz y La Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a La Defensa Externa.** Lima, 17 jun. 2002. Disponível em: <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DINFORMATIVO419.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Decisión 549:** Creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo. Antioquia, 25 jun. 2003a. Disponível em: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/decisiones/DEC549.doc>. Acesso em: 30 set. 2023.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Compromiso para El Fortalecimiento de La Coordinación en La lucha contra el Terrorismo y El Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos.** Bogotá, 12 mar. 2003b. Disponível em: [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/documentos/2003/enero/declaracionfinalcan.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/2003/enero/declaracionfinalcan.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Decisión 587:** Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina. 2004a. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec587s.asp>. Acesso em: 30 set. 2023.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Decisión 602:** Norma Andina para el Control de Substâncias Químicas que se Utilizan en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. 2004b. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec602s.asp>. Acesso em: 30 set. 2023.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES - CAN. **Decisión 614:** Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible. 2005. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec602s.asp>. Acesso em: 30 set. 2023.

CRUZ, G. M. A View from the South: the global creation of the War on Drugs. **Contexto Internacional**, v. 39, p. 635-655, set/dec 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/ZMPWnbQrjfSnxfcbdmrQp9B/?lang=en&format=pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

DIAS, M.G. Cooperação sul-americana no combate ao tráfico de drogas. **Anais:** 39º Encontro Anual da ANPOCS, Minas Gerais, 2015. Disponível em: [https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/39-encontro-anual-da-anpocs/gt/gt\\_29/9720-cooperacao-sul-americana-no-combate-ao-trafico-de-drogas/file](https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/39-encontro-anual-da-anpocs/gt/gt_29/9720-cooperacao-sul-americana-no-combate-ao-trafico-de-drogas/file). Acesso em: 5 mar. 2023.

FABEIRO, V.; VELOSO, P.; KALB, C. Segurança regional no Mercosul: tratados e mecanismos de cooperação para o combate à criminalidade transnacional. **Rev. Fac. Der.**, Montevideo, n. 50, jan. 2021. Disponível em: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2301-06652021000103119&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-06652021000103119&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 01 jul. 2023.

FARC dissidents and Colombian government reach agreement to begin peace talks. **Reuters**, Estados Unidos, 9 jul. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/farc-dissidents-colombian-government-reach-agreement-begin-peace-talks-2023-07-09/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

FRAMENTO, R. de S.; FERREIRA, M. A. S. V. (2018). UNASUL e a promoção da paz social: A institucionalização do Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e ações contra o crime organizado transnacional. *Revista De Iniciação Científica Em Relações Internacionais*, 5(10), 134–168. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ricri/article/view/38361>. Acesso em: 02 nov. 2023.

FREEDMAN, L. Order and disorder in the new world. **Foreign affairs**, v. 71, n. 1, p. 20-37, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20045108>. 01 jul. 2023.

GOMES, R. C. **O crime organizado na visão da Convenção de Palermo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Bb8RBvXjMrjz3S3ZbPC43Kt>. Acesso em: 01 jul. 2023.

IBÁÑEZ, L; FRAMIS, A (2015). **Crime.org**: evolución y claves de la delincuencia organizada. Barcelona: Ariel Editorial, 2015. p. 464.

JÚNIOR., A. O.; FILHO, E. B. S. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. In. NASSER, R. M; MORAES, R. F. de (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014 .

JUSTO, M. As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo. **BBC News**. Reino Unido, 01 abr. 2016. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331\\_atividades\\_crime\\_organizado\\_fn](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn). Acesso em: 2 nov. 2023.

LABATE, B. C.; RODRIGUES, T. Introducción – drogas, política y sociedad: distintas miradas desde américa latina y el caribe. In: LABATE, B. C.; RODRIGUES, T. (Eds.). **Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe**. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015. p. 19-28.

LOPES, M. de S. Comunidade Andina de Nações: Segurança e narcotráfico. **Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 25-53, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/26-51>. Acesso em: 9 nov. 2023.

MACKINTOSH, Thomas. O que explica recorde histórico de produção de cocaína no mundo. **BBC News**, Reino Unido, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cpw9v8p6qz9o#:~:text=Segundo%20a%20ONU%20C%20a%20pandemia,quantidades%20que%20entram%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 2 nov. 2023.

MARTINEZ, E. D. M.; LYRA, M. P. O. de. O processo de dessecuritização do narcotráfico na Unasul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, ed. 2, p. 661-691, mai/ago 2015.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/Sb7gmbs8LVS57yyWwRJwyJJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 jun. 2023.

MERCADANTE, M. A. F. Da Guerra às Drogas ao Plano Colômbia: uma agenda securitária dos EUA para a América do Sul. Revista **NEIBA**, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/38789>. Acesso em: 1 jun. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai**. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado\\_de\\_Asuncao..pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Asuncao..pdf). Acesso em: 01 out. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Cria a Reunião Especializada de Ministérios Públicos do MERCOSUL**. 2005. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/rempm-reuniao-especializada-de-ministerios-publicos-do-mercosul/>. Acesso em: 01 out. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Acordo-Quadro sobre a Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados-Partes do MERCOSUL**. 20 jul. 2006. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/normas-e-legislacao/tratados/tratados-1/acordo-quadro-sobre-cooperacao-em-materia-de-seguranca-regional-entre-os-estados-partes-do-mercosul-a-republica-da-bolivia-a-republica-do-chile-a-republica-do-equador-a-republica-do-peru-e-a-republica-bolivariana-da-venezuela>. Acesso em: 01 out. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Acordo-Quadro sobre a Cooperação entre os Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação**. 02 ago. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10452.htm). Acesso em: 01 out. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Cria a Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas**. Brasília, 2015. Disponível em: [https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/57383\\_RES\\_016-2015\\_PT\\_Reuni%C3%A3o%20Esp%20Drogas.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/57383_RES_016-2015_PT_Reuni%C3%A3o%20Esp%20Drogas.pdf). Acesso em: 01 out. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Acordo entre os Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados para o Intercâmbio de Informação sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados**. 20 jul. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10452.htm). Acesso em: 01 out. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Acordo-Quadro para a Disposição de Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional no MERCOSUL**. 17 dez. 2018. Disponível em: [https://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC\\_005\\_2018\\_p.pdf](https://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_005_2018_p.pdf). Acesso em: 01 out. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL. **Acordo de Cooperação Policial Aplicável aos Estados Fronteiriços entre os Estados Partes do MERCOSUL**. 05 dez. 2019.

Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12376?TituloAcordo=policial&tipoPesquisa=1&TipoAcordo=BL,TL,ML>. Acesso em: 01 out. 2023.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. **Securitização e política de exceção: o excepcionalismo internacionalista norte-americano na segunda Guerra do Iraque**. 2014. 125 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/cde6828a-6ae9-491f-8a9a-a415de1fbaa8>. Acesso em: 01 nov. 2023.

NASSER, R. M. Os Estados Unidos e o Crime Transnacional na América do Sul: Aspectos históricos e contemporâneos. *In*. NASSER, R. M; MORAES, R. F. de (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014.

NIXON, Richard. **Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control**. Washington D.C.: White House, 17 jun. 1971. Discurso realizado pelo presidente Nixon na Casa Branca. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=>. Acesso em: 4 abr. 2023.

OLIVEIRA, S. A. F. de. **A cooperação internacional no combate à criminalidade organizada transnacional na América do Sul: reflexões para incrementar a sua efetividade**. 2020. 32 p. Monografia (Especialização em Altos Estudos em Defesa) - Escola Superior de Guerra (ESG), Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.esg.br/handle/123456789/972?locale=pt\\_BR](https://repositorio.esg.br/handle/123456789/972?locale=pt_BR). Acesso em: 4 abr. 2023.

O QUE é a Unasul, que Lula quer ‘reconstruir’. **BBC News**, Brasil, p. 1, 7 abr. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cevn775q5z8o>. Acesso em: 3 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Single Convention on Narcotic Drugs**. Nova York, 25 mar. 1961. Disponível em: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf). Acesso em: 13 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Protocol on Psychotropic Substances**. Viena, 21 fev. 1971. Disponível em: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf). Acesso em: 13 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs**. Genebra, 25 mar. 1972. Disponível em: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1975/08/19750808%2007-44%20PM/Ch\\_VI\\_17p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1975/08/19750808%2007-44%20PM/Ch_VI_17p.pdf). Acesso em: 13 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances**. Viena, 20 dez. 1988. Disponível em: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch\\_VI\\_19p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf). Acesso em: 13 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **United Nations Convention against Transnational Organized Crime**. Palermo, 15 nov. 2000a. Disponível em:

[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch\\_VI\\_19p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf). Acesso em: 13 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children**. Nova Iorque, 15 nov. 2000b. Disponível em: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch\\_VI\\_19p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf). Acesso em: 13 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air**. Nova Iorque, 15 nov. 2000c. Disponível em: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch\\_VI\\_19p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf). Acesso em: 13 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition**. Nova Iorque, 31 maio 2001. Disponível em: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch\\_VI\\_19p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf). Acesso em: 13 out. 2023.

PAOLI, L.; VANDER BEKEN, T. Organized Crime: a contested concept. *In*: TONRY, M *et al.* **The Oxford Handbooks in Criminology and Criminal Justice**. Oxford University Press, 2014.

PEREIRA, P. J. R. Crime Transnacional na América do Sul: identificação e combate. **Anais: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: [http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/download/1381323772\\_ARQUIVO\\_CRIMETRANSNACIONALNAAMERICADOSUL-IDENTIFICACAOECOMBATE-PauloJose.pdf](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/download/1381323772_ARQUIVO_CRIMETRANSNACIONALNAAMERICADOSUL-IDENTIFICACAOECOMBATE-PauloJose.pdf). Acesso em: 3 ago. 2023.

PLANET HEMP. **Contexto: A invasão do sagaz homem fumaça**. Intérprete: Planet Hemp. Rio de Janeiro: Sony Music Entertainment, 2000. CD1.

PONT, A. S. **El nuevo regionalismo y el consejo de defensa suramericano**. Orientador: Prof. Dr. Héctor Luís Saint Pierre. 2014. 113 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC), São Paulo, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/5a01aab3-e73a-49c1-89d1-f34e330be1ff/content>. Acesso em: 11 out. 2023.

PROCÓPIO, A. A integração continental pelo narcotráfico. **Relaciones Internacionales**, v. 8, n. 17, p. 1-9, 1999. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1701>. Acesso em: 7 nov. 2023.

REZENDE, F. A. O. Guerra às Drogas na América do Sul: uma leitura discursiva sobre as abordagens de Securitização, Dessecuritização e Macrossecuritização da Escola de Copenhague (EC). **Anais: ERABED**, Sergipe, v. 3, 2019. Disponível em: [https://www.erabed.sudeste2019.abedef.org/resources/anais/12/erabedsudeste2019/157151857\\_ARQUIVO\\_f9992d20fbb0c7da45c046af10350323.pdf](https://www.erabed.sudeste2019.abedef.org/resources/anais/12/erabedsudeste2019/157151857_ARQUIVO_f9992d20fbb0c7da45c046af10350323.pdf). Acesso em: 15 maio 2023.

RODRIGUES, T. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, jun. 2012. Semestral.

RODRIGUES, T. **Política e drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico**. São Paulo: Desatino, 2017.

SAIN, M. F.; GAMES, N. R.. Tendências e desafios do Crime Organizado na América Latina. *In*: NASSER, R. M; MORAES, R. F. de (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014.

SAMPÓ, C. Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias. *In*: SAMPÓ, C.; TRONCOSO, V. (Org.). **El crimen organizado en América Latina**: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017. p. 23-41.

SANTOS, L. F. S. Política de drogas nos Andes: entre a cooperação e a (in)securitização. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência**, Marília, n. 13, p. 65-83, 2014. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/3752>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SERRANO, M. Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y Continuidad. *In*: BERDAL, M.; SERRANO, M. (Comps.). **Crimen transnacional organizado y seguridad internacional**: cambio y continuidad. Ciudad de México: FCE, 2005.

TAYLOR, I. Los mercados liberals y la Republica de Europa: contextualización del crecimiento de crimen transnacional organizado. *In*: BERDAL, M.; SERRANO, M. **Crimen transnacional organizado y seguridad internacional**: cambio y continuidad. Ciudad de México: FCE, 2005.

TRONCOSO, V. GARAY, C. Crimen Organizado em Latinoamerica: História y Transformaciones *In*: SAMPÓ, C; TRONCOSO, V. (Org). **El Crimen Organizado em América Latina**: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017.

UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 23 maio 2008a. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf). Acesso em: 03 nov. 2023.

UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - UNASUL. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Santiago, 11 dez. 2008b. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf). Acesso em: 03 nov. 2023.

UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - UNASUL. **Estatuto do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas**. 2010a. Disponível em: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3353901/Estatuto%20del%20consejo%20sura%20americano%20sobre%20el%20problema%20Mundial%20de%20las%20drogas.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.

UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - UNASUL. **Plano de Ação do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas**. 2010b. Disponível em:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3353901/Estatuto%20del%20consejo%20suramericano%20sobre%20el%20problema%20Mundial%20de%20las%20drogas.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.

UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - UNASUL. **Relatório Preliminar do CEED para o Conselho de Defesa Sul-Americano sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na Região Sul-Americana**. 2010c. Disponível em: [https://docplayer.com.br/8820797-Versao-aprovada-traducao-de-cortesia-anexo-4.html#google\\_vignette](https://docplayer.com.br/8820797-Versao-aprovada-traducao-de-cortesia-anexo-4.html#google_vignette). Acesso em: 03 nov. 2023.

UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - UNASUL. **Ata Reunião UNASUL sobre o Conselho sobre o Problema Mundial de Drogas**. 2012a. Disponível em: [https://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_lima12\\_decision1.pdf](https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_decision1.pdf). Acesso em: 03 nov. 2023.

UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - UNASUL. **Projeto de Decisão para Criar o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional**. 2012b. Disponível em: [http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/RESOLUCION\\_33\\_2012\\_Portugues.pdf](http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/RESOLUCION_33_2012_Portugues.pdf). Acesso em: 03 nov. 2023.

UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES - UNASUL. **Visão Regional do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas**. 2016. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR\\_common\\_position\\_on\\_UNGASS\\_english.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_english.pdf). Acesso em: 03 nov. 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **The Globalization of Crime: A Transnacional Organized Crime Threat Assessment**. 2010, Vienna. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>. Acesso em: 16 out. 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Global Study on Homicide**. 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **World Drug Report**. 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report.html>. Acesso em: 16 out. 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **World Drug Report**. 2021. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report.html>. Acesso em: 16 out. 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **World Drug Report**. 2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report.html>. Acesso em: 16 out. 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **World Drug Report**. 2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report.html>. Acesso em: 16 out. 2023.

VALDIVIEZO, Carla. Ecuador's descent into violence reaches new low with candidate's assassination. **The Guardian**, Reino Unido, 10 ago. 2023. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2023/aug/10/ecuador-fernando-villavicencio-assassination-presidential-candidate-update>. Acesso em: 2 nov. 2023.

VASCONCELOS, D. B. A Geografia das Drogas no continente americano: entre o poder hegemônico e a periferia. *In*: COSTA, W. M. de; VASCONCELOS, D. B. (Org.). **Geografia e Geopolítica da América do Sul**. São Paulo: FFLCH/USP, 2019, p. 21-30. Disponível em: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/340/299/1251-1>. Acesso em: 04 abr. 2023.

VELASCO, C. A. **Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR**. *In*: Informe del IDPC (Consorsio Internacional sobre Políticas de Drogas), jul. 2012. Disponível em: <http://drogasyderecho.org/assets/los-retos-unasur.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.