

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**DROGAS ILEGAIS, CRIME ORGANIZADO E INSEGURANÇA NO MÉXICO:
UMA REFLEXÃO CRÍTICA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA COLOMBIANA**

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA

PORTO ALEGRE – RS

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA

**DROGAS ILEGAIS, CRIME ORGANIZADO E INSEGURANÇA NO MÉXICO:
UMA REFLEXÃO CRÍTICA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA COLOMBIANA**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik

PORTO ALEGRE – RS

“Será uma guerra sem quartel porque já não há possibilidade de conviver com o narcotráfico. Não tem volta; são eles ou somos nós”

Felipe Calderón Hinojosa

“Guerras para acabar com guerras acabam em uma paz belissimamente calculada para acabar com a paz”

Aldous Huxley

“A guerra não é para ser vencida, é para ser contínua”

George Orwell

AGRADECIMENTOS

Ao chimarrão matinal, sem o qual nada disso sairia do mundo das idéias;
Ao DMLU, por ter tornado possível minha vida em Porto Alegre;
A John Steinbeck, por escrever o livro que eu gostaria de ter escrito;
Ao Aílton, por aquele gol aos 42 minutos do segundo tempo;
Ao Magalhães, pelas pizzas e pela cerveja;
À Juliane Furno, pelas risadas acompanhadas de estalido de dedos;
Ao NERINT, pelo que aprendi e pelas pessoas que conheci;
À Ana Júlia Possamai e ao Christiano Ambros, pelos cinco anos e por Ouro Preto;
À Lei da Gravidade, pela segurança;
À Escola Projeto, pelo ponta-pé inicial;
Ao D43, por garantir meu direito de ir e vir;
Às camaradas e aos camaradas do GTUP, pelo horizonte que compartilhamos;
À minha mochila de pano, por onde essa monografia e tantas outras coisas passaram;
Ao Caio Riter, por em algum momento ter me feito escrever;
A todo mundo que um dia já leu alguma coisa escrita por mim;
Ao Chá de Santo Daime, pela inspiração;
À Leila Diniz, por razões óbvias;
Ao Cepik, por me ensinar, sendo paciente, a ter paciência;
Ao sempre renovado Conselho Executivo da Perspectiva, por tocar adiante a idéia;
Aos RUs da UFRGS, pelo feijão e arroz sempre à espera de mais um conviva;
Ao Ocidente e ao Bonobo, porque outra comida é possível, necessária e saborosa;
À Mafalda de Quino, pela formação política;
Ao Canto Grande, pelo canto e não pelo grande;
Ao Ramiro, por tudo;
Ao Clóvis, também por tudo;
E à Angélica, claro, por tudo.

RESUMO:

A monografia aborda o narcotráfico organizado na América Latina, a partir de sua interface com a segurança e com a economia política internacional. Nesse âmbito, o objeto de pesquisa é a atual crise securitária no México, que combina o conflito assimétrico entre organizações narcotraficantes e governo com a cooperação securitária inter-estatal sob a lógica de “guerra às drogas” ou “guerra aos cartéis”. Para tal, debate as principais referências teóricas a respeito da economia da droga, do narcotráfico organizado e do papel que este desempenhou no conflito colombiano. Com esse pano de fundo, dedica-se à reconstrução da história recente do México, destacando a aproximação com os Estados Unidos, o desenvolvimento do narcotráfico no país e a política de enfrentamento do governo mexicano contra o crime organizado. Por fim, a monografia busca dar coerência a esse acúmulo empírico e teórico a partir de uma interpretação alternativa para a crise mexicana, baseada na interação continuada e conflituosa entre economia da droga, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal. Nas considerações finais, tecem-se breves comentários a respeito da relação entre segurança e drogas em um marco proibicionista, apontando as insuficiências dessa normatividade e a necessidade de superá-la.

RESUMEN:

La monografía aborda el narcotráfico organizado en América Latina, a partir de su relación con la seguridad y con la economía política internacional. En este ámbito, el objeto de investigación es la actual crisis de seguridad en México, que combina el conflicto asimétrico entre organizaciones narcotraficantes y gobierno con la cooperación interestatal bajo la lógica de “guerra a las drogas” o “guerra a los carteles”. Para tal, se presenta las principales referencias teóricas con respecto de la economía de la droga, del narcotráfico organizado y del rol que este tuvo en el conflicto colombiano. Además, el trabajo reconstruye la historia reciente de México, subrayando el acercamiento con los EE.UU., el desarrollo del narcotráfico en el país y la política de enfrentamiento del gobierno mexicano contra el crimen organizado. Al fin, la monografía converge este acúmulo empírico y teórico para una interpretación alternativa de la crisis mexicana, basada en la interacción continuada y conflictiva entre economía de la droga, conflicto asimétrico y cooperación interestatal. En la consideraciones finales, se apuntan breves comentarios sobre la relación entre seguridad y drogas bajo un marco prohibicionista, indicando las insuficiencias de esta normatividad y la necesidad de superarla.

Sumário

1. Introdução	7
1.1. O Tema e o Problema.....	7
1.2. Objetivos e Hipóteses.....	7
1.3. Justificativa e Importância do Estudo.....	8
1.4. Estrutura da Monografia.....	15
2. Narcotráfico nas Américas: Conceitos e Debates	16
2.1. Caracterização do Narcotráfico.....	16
2.2. Segurança e Drogas: O Caso Colombiano.....	27
2.3. Cooperação Securitária Inter-estatal e “Guerra às Drogas”.....	41
3. Crise(s) Mexicana(s): Associação Dependente e Dependência da Trajetória..	50
3.1. Reorientação Externa do México (1982-2007).....	50
3.2. Ascensão do Narcotráfico Organizado.....	62
3.3. Crise de Segurança do México.....	77
4. Estrutura e Conjuntura: Compreendendo um Conflito Complexo	92
4.1. Colombianização do México?.....	92
4.2. Economia da Droga, Conflito Assimétrico e Cooperação Inter-estatal.....	101
5. Considerações Finais	112
6. Referências	118
7. Anexos	130

1. Introdução

1.1. O Tema e o Problema

A monografia aborda o narcotráfico organizado na América Latina, a partir de sua interface com a segurança e com a economia política internacional. Nesse âmbito, o objeto de pesquisa é a atual crise securitária no México, que combina o conflito assimétrico entre organizações narcotraficantes e governo com a cooperação securitária inter-estatal sob a lógica de “guerra às drogas” ou “guerra aos cartéis”. A questão básica a ser respondida pela investigação é se a deterioração da segurança pública mexicana é um subproduto do desenvolvimento do narcotráfico nesse país, e, com isso, até que ponto se pode compreender essa deterioração a partir da experiência da Colômbia durante as décadas de 1980 e 1990, quando o narcotráfico teve destaque no conflito nacional. Implicitamente, faz-se necessário responder se a crise na Colômbia pode ser considerada um subproduto do narcotráfico organizado.

Para esse percurso, precisamos recuperar elementos empíricos e teóricos da guerra civil colombiana, priorizando a interação entre governo, narcotráfico organizado e suas respectivas conexões internacionais. Tendo esses elementos como referência, estudaremos a dinâmica da crise de segurança pública no México durante a década de 2000, buscando entender como se chegou à situação atual e quais são os desdobramentos possíveis e prováveis. Ao fim, esperamos convergir as conclusões de ambos os casos para o debate em torno da relação entre segurança e drogas ilícitas.

1.2. Objetivos e Hipóteses

O objetivo principal desse trabalho é oferecer uma compreensão satisfatória da realidade política e securitária do México, englobando as diversas dimensões do problema. Um objetivo auxiliar a esse seria comparar os resultados encontrados nesse estudo com a literatura acumulada a respeito da Colômbia nas décadas de 1980 e 1990, verificando a utilidade do substrato empírico e/ou das ferramentas teóricas desta para explicar aqueles.

Partindo dessa comparação, o objetivo secundário da monografia é oferecer um embasamento conceitual para estudar a relação entre segurança e narcotráfico organizado na América Latina, a partir da interação entre riqueza ilícita, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal.

Nossa hipótese de trabalho é de que a evolução do narcotráfico é uma condição necessária mas não suficiente para explicar a crise de segurança pública do México. A hipótese secundária é de que o conflito colombiano não foi simplesmente um sub-produto do narcotráfico, mas sim um tabuleiro político complexo, com padrões de amizade e inimizade entre grupos de insurgência política, governo, latifundiários (*terratenientes*), paramilitares e organizações narcotraficantes, com a intervenção sistemática de outros Estados. Sendo assim, a confirmação dessas hipóteses exigiria que averiguássemos os outros elementos necessários à compreensão da crise no México para além da simples presença de organizações de tráfico de drogas.

1.3. Justificativa e Importância do Estudo

A relevância do narcotráfico latino-americano como objeto de pesquisa poderia ser atestada pelos incontáveis trabalhos acadêmicos desenvolvidos nessa área ao longo das últimas décadas, ou ainda pela recorrência com que ocupa as manchetes de jornal ou as plataformas eleitorais. O fato de a questão conservar sua importância deriva de sua permanência na agenda política e securitária de diversos países da região, mas também da ascensão do debate em torno da despenalização ou descriminalização das drogas. Conforme apontou Lucía Dammert, diretora do Programa Segurança e Cidadania da FLACSO-Chile, “as drogas se instalaram no centro da agenda de governabilidade da América Latina” (DAMMERT, 2009: 112).

Dessa forma, diversas perspectivas podem ser empregues para auferir a relevância do narcotráfico e das drogas psicoativas para as ciências sociais, levando-se em conta a multidimensionalidade do fenômeno. No entanto, nosso foco recai sobre o reconhecimento – por parte de acadêmicos, documentos oficiais e figuras públicas – das organizações narcotraficantes como um agente político e, por vezes, como uma ameaça à integridade individual e nacional. Evidentemente, não sugerimos que esse reconhecimento é consensual. Ele é o objeto de polêmica, mas o acirramento do debate não diminui, mas somente reforça, a relevância social da temática estudada.

A importância do narcotráfico na agenda de segurança da América Latina pode ser atestada pelo estudo de Cepik e Bonilla (2004), baseado em fontes primárias. Segundo os autores, estaria ocorrendo uma transição das percepções de ameaça dos países do complexo sub-regional andino-brasileiro, na qual se fortalece a securitização de atores não-estatais. Empregando uma escala simples de aproximação (em três graus), os autores propõem um esboço de agenda sub-regional de segurança em que o narcotráfico

organizado ganha destaque (nível alto ou médio para todos os países à exceção da Bolívia).

Tabela I – Agenda Andino-Brasileira de Segurança

Percepción de Amenaza, Tipo de problema y Gobierno Nacional

País	Terrorismo	Pobreza	Narcotráfico	Degradación Ambiental	Crimen	Amenaza Militar Convencional	Intervención de los Estados Unidos
Estados Unidos	Alto	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Brasil	Bajo	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio
Colombia	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Venezuela	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio
Perú	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio
Bolivia	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Medio

Fonte: Cepik & Bonilla (2004: 73)

Ampliando a análise para toda a América Latina, Rojas Aravena (2006) propõe uma agenda de segurança segmentada por quatro sub-regiões, sendo que em todas elas o narcotráfico aparece como ameaça primeira. As fontes usadas pelo autor são os discursos dos ministros de defesa e os relatórios enviados à Comissão de Segurança Hemisférica da OEA. É importante notar que em ambas as análises incorporam-se as chamadas “novas ameaças” como a pobreza e a destruição ambiental.

Tabela II – Percepções de Ameaça na América Latina e Caribe

MERCOSUL	PAÍSES ANDINOS	AMÉRICA CENTRAL	CARIBE
narcotráfico	narcotráfico	Narcotráfico	narcotráfico
terrorismo	terrorismo	terrorismo	terrorismo
tráfico de armas	pobreza e carências sociais	meio ambiente e desastres naturais	pobreza e carências sociais
crime organizado	guerrilha e grupos subversivos	crime organizado	meio ambiente e desastres naturais
meio ambiente e desastres naturais	tráfico de armas	pobreza e carências sociais	tráfico de armas
pobreza e carências sociais	crime organizado	tráfico de armas	crime organizado
guerrilha e grupos subversivos	meio ambiente e desastres naturais	guerrilha e grupos subversivos	_____

Fonte: Rojas Aravena (2006: 70).

Os estudos de Guáqueta (2004) e Herz (2006) apontam para a vinculação estreita entre narcotráfico internacional e criminalidade urbana, o que reforçaria essa percepção

de ameaça. Analisando de uma perspectiva brasileira, Herz (2006) aponta que “a conexão entre violência urbana e as atividades desses atores transnacionais (...) foi incorporada a um debate mais amplo em torno dos grandes problemas sociais enfrentados pelo país” (HERZ, 2006: 217). Em um relatório da Organização dos Estados Americanos (OEA), intitulado “Segurança nas Américas”, afirma-se que “a maior parte da violência que se está exercendo contra as pessoas, e especificamente os homicídios que se cometem, estão relacionados com este tráfico e consumo de drogas e, em geral, com a ação do crime organizado” (OEA, 2008: 7). Mais adiante, o documento alerta que “nos anos 90 se desenvolveu na Colômbia o enfrentamento em grande escala entre o Estado e os cartéis da droga. Na atualidade, o fenômeno se apresenta com dimensões similares na Guatemala e México” (OEA, 2008: 12)

Um documento publicado pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, intitulado *The Law Enforcement Strategy to Combat International Organized Crime*, afirmava em 2008:

“o crime organizado internacional se expandiu consideravelmente em presença, sofisticação e significância – e agora ameaça muitos aspectos de como os Americanos vivem, trabalham e fazem negócios. O crime organizado internacional promove corrupção, violência e outras atividades ilegais, desafia nossa segurança fronteiriça e causa miséria. Corrói a integridade de nosso sistema bancário e financeiro, nossos mercados de commodities e nosso ciberespaço. Em suma, o crime organizado internacional é um problema de segurança nacional que exige uma resposta estratégica, precisa e concertada do governo dos Estados Unidos” (EUA, 2008: 1)

Pode-se verificar raciocínio semelhante na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 2002, em que se afirma que “partes da América Latina enfrentam conflitos regionais, fomentados particularmente pela violência dos cartéis da droga e seus associados. Esse conflito e o tráfico irrestrito de narcóticos podem ameaçar a saúde e a segurança dos Estados Unidos” (EUA, 2002: 10).

Publicado pelo *National Drug Intelligence Center* (NDIC) dos EUA, o *National Drug Threat Assessment* de 2009 assinala que

“a violência, intimidação, roubo e os crimes financeiros conduzidos por organizações narcotraficantes, grupos criminosos, gangues e usuários de droga nos Estados Unidos colocam uma ameaça significativa à nossa nação. O custo para a sociedade da produção, tráfico e abuso de drogas é difícil de medir e expressar corretamente” (NDIC, 2009: III).

Apesar de sua própria ressalva, o documento apresenta diversos dados para refletir a dimensão do desafio das drogas ilegais, por exemplo: em 2008, 52% dos encarcerados em prisões federais nos Estados Unidos foram condenados por crimes relacionados a drogas; em 2007, as forças de segurança locais, estaduais e federais dos Estados Unidos realizaram cerca de 1,8 milhões de prisões ligadas a drogas; no orçamento de 2009, o governo federal dos Estados Unidos alocou mais de US\$ 14 bilhões para prevenção e tratamento, aplicação da lei, interdição e auxílio externo relacionado ao controle de drogas ilícitas (NDIC, 2009: III).

Segundo o relatório da Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia, “a violência e o crime organizado associados ao tráfico de drogas ilícitas constituem um dos problemas mais graves da América Latina” (CLADD, 2009: 7). Podemos constatar que a Declaração sobre Segurança nas Américas, formalizada pelos ministros de defesa da OEA em 2003, aponta entre as ameaças à segurança regional “o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles” (OEA, 2008: 4).

O *World Drug Report*, produzido anualmente pelo escritório especializado em drogas da Nações Unidas, afirma que

“a ilegalidade relacionada às drogas se tornou uma ameaça às nações em muitas localidades ao redor do mundo (...) A mesma que ajamos com efetividade sobre as ameaças colocadas pelo crime organizado, nossas sociedades serão feitas reféns – e o controle das drogas será minado” (ONU, 2010: 5).

Referência no tema, o *World Drug Report* nos ajuda a visualizar dimensão do fenômeno das drogas ilegais pelo lado da demanda, complementando os dados do *National Drug Threat Assessment* já citados. Segundo o relatório da ONU, 155 a 250 milhões de pessoas já experimentaram essas substâncias (entre 3,5 e 5,7% da população mundial na faixa etária 15-64 anos), enquanto que, dessas, o número de usuários considerados viciados oscila entre 16 e 38 milhões.

A relação entre narcotráfico e segurança tem ganhado destaque no contexto da atual “guerra aos cartéis” no México, que captura a atenção de acadêmicos, políticos, militares, burocratas e meios de comunicação de massa. Segundo Raul Benítez Manaut (2009), do Centro de Pesquisa sobre América do Norte da Universidade Autônoma do México, as percepções de “falência” ou “colapso” do estado mexicano, ainda que analiticamente incorretas,

“se explicam pelo incremento desmesurado das execuções por parte dos narcotraficantes, que superaram 6.000 em 2008, assim como pela reaparição trágica dos seqüestros de alto impacto (...) a isso se somam os escândalos provocados pelas capturas por narcocorrupção de alguns dos máximos responsáveis de combater o crime organizado (...) [e] os assassinatos de cidadãos estrangeiros” (BENÍTEZ MANAUT, 2009: 174).

Segundo um estudo recente da *RAND Corporation*, três parâmetros poderiam ser empregados para justificar a maior preocupação em relação à violência no México: primeiro, a maior sofisticação das armas empregadas pelo crime organizado (RPG's, AR-15's, metralhadoras c.50, etc.); segundo, o caráter público, midiático, generalizado e aparentemente descontrolado da violência; terceiro, os assassinatos e seqüestros seletivos que atingem figuras do alto escalão político e policial (SCHAEFER, BAHNEY & RILEY, 2009: 3-4). Podemos constatar ainda mais preocupação com a conjuntura mexicana no estudo de Hal Brands para o Instituto de Estudos Estratégicos do Pentágono, segundo o qual:

“ao longo dos últimos anos, e especialmente desde 2006, o México viveu um aumento acelerado da violência relacionada ao narcotráfico e uma deterioração correspondente de sua segurança interna. *Como parte do que poderia ser descrito como um narco-insurgência multifacetada, cartéis bem-financiados estão em guerra com o governo e entre si* pelo controle das portas de entrada para os Estados Unidos” (BRANDS, 2009: 4-5, grifo nosso).

Em um estudo do *Transborder Institute* da Universidade de San Diego (EUA), o cientista política David Shirk alertava que o

“México encerrou a década com um nível de violência sem precedentes e um número recorde em 2009 de mortes relacionadas ao narcotráfico. À luz do caráter espetacular dessa violência e do desafio que representa ao estado mexicano, ela suscita sérias preocupações para a sociedade mexicana, para os formuladores de política e para os países vizinhos” (SHIRK, 2010: 1).

Já em 2003, o então titular da Secretaria de Defesa Nacional do México, general Clemente Vega, dissera a seus compatriotas: “não podemos fechar os olhos ao fato de que o narcotráfico atenta contra a integridade territorial e contra a soberania, a independência e a sociedade do país” (*apud* ASTORGA, 2006: 146). No atual programa de segurança pública do governo mexicano, válido para o período 2008-2012, encontra-se que “o governo federal elencou como um de seus objetivos centrais em matéria de segurança pública a recuperação dos espaços públicos invadidos pela delinquência, para

devolver a tranquilidade à sociedade que quer um México livre de drogas e de violência” (MÉXICO, 2008: 36).

No relatório do *Government Accountability Office* (EUA) sobre o auxílio externo norte-americano ao esforço antidroga do México, pinta-se um quadro assustador da situação mexicana, em que

“a corrupção relacionada à droga persiste em boa parte do México, e as organizações narcotraficantes tem crescentemente se tornado uma ameaça no México, que assistiu a uma elevação da violência relacionada ao narcotráfico, e expandiram sua presença nos Estados Unidos. Oficiais mexicanos já reconheceram a ameaça crescente. O presidente do México, Felipe Calderón, indicou que o combate à ameaça das drogas ilícitas será uma prioridade e assinalou seu interesse em maior cooperação com os Estados Unidos” (GAO, 2007: 36).

A percepção de crise é reforçada e amplificada pelas declarações do próprio presidente mexicano. Em fevereiro de 2009, Calderón afirmara que “o crime organizado busca o controle territorial, será uma guerra sem quartel porque já não há possibilidade de conviver com o narcotráfico. Não tem volta; são eles ou somos nós” (*apud* BENÍTEZ MANAUT, 2009: 173). A expressão “guerra sem quartel”, que já havia sido empregue pelo antecessor de Calderón nos termos de uma “luta sem quartel”, reflete com precisão a estratégia do governo mexicano de transformar o controle de drogas ilícitas em uma mobilização nacional, consolidando a percepção das organizações narcotraficantes como “ameaça”. Durante sua visita aos Estados Unidos em março de 2010, o presidente mexicano disse que a “violência é um problema de ambas as nações, pois tem sua origem no consumo de drogas nos EUA e na criminalidade associada ao narcotráfico” (BBC, 2010a).

O ex-titular do Escritório Nacional de Controle de Drogas de Washington, general Barry McCaffrey, opinou sobre a crítica situação do México e a relação com os EUA, sugerindo que “os perigosos e crescentes problemas no México ameaçam a segurança nacional dos Estados Unidos (...) Não podemos nos permitir um narco-estado como vizinho” (ECONOMIST, 2009b). Corroborando a posição de McCaffrey, o já referido *National Drug Threat Assessment* pontua que

“as organizações narcotraficantes mexicanas representam a maior ameaça do crime organizado aos Estados Unidos. A influência das organizações narcotraficantes mexicanas sobre o narcotráfico doméstico não encontra rivais. De fato, os serviços de inteligência estimam que a uma ampla maioria da cocaína disponível no mercado ilícito dos EUA é contrabandeada por essas organizações através da fronteira EUA-México. As organizações narcotraficantes mexicanas controlam a distribuição na maior parte das cidades estadunidenses, e estão

ganhando força em mercados que elas ainda não controlam” (NDIC, 2009: 45, grifo nosso).

Na mais recente Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, datada de maio de 2010, a questão mexicana é colocada nesses termos:

“com o México, (...) estamos trabalhando juntos para identificar e interditar ameaças na primeira oportunidade, antes mesmo delas atingirem os Estados Unidos. Estabilidade e segurança no México são indispensáveis para construir uma parceria econômica sólida, lutar contra o tráfico de drogas e armas, e promover uma política migratória eficaz” (EUA, 2010: 44-45).

Em uma pesquisa promovida em 2009 pelo jornal Metro, os mexicanos foram chamados a responder a seguinte questão: “em sua opinião, qual é o principal problema que afeta o país?”. Em um contexto de profunda crise econômica, o resultado privilegiou a segurança pública do país, pois 40% dos mexicanos acreditam ser o “crime” o principal problema, enquanto 38% responderam a “economia”. Em março de 2007, esses valores estavam respectivamente em 40% e 29% (METRO, 2009). Em setembro de 2010, foi publicada outra pesquisa, com metodologia diferente mas resultados semelhantes: para 35,1% dos mexicanos, a principal preocupação do governo deve ser a insegurança pública, seguida de longe pelo desemprego (15,8%) e da economia (13,9%).

Nosso objetivo não é reforçar o discurso de pânico sobre a crise mexicana, tampouco incorporar automaticamente o discurso oficial a respeito de uma necessária “guerra aos cartéis”. Como ponto de partida para análise, buscamos demonstrar que o terreno em que ingressa nosso estudo é objeto de atenção de formuladores de política pública, de meios de comunicação, de órgãos nacionais e internacionais e de acadêmicos de renome. A relação entre narcotráfico e segurança é uma preocupação colocada há décadas nas agendas de pesquisa universitária e de formulação política. A crise mexicana é um debate atual que recupera argumentos, doutrinas, estratégias e abordagens já consolidadas ao longo dessas décadas. Nesse sentido, seria plausível considerar a polêmica em torno da “guerra aos cartéis” lançada pelo presidente Calderón como um episódio da política de “guerra às drogas” iniciada na década de 1970 nos Estados Unidos. Dialogando a conjuntura com a estrutura, pretendemos oferecer uma análise da atual crise mexicana que não se dissocie nem da experiência acumulada nem da literatura qualificada sobre a “guerra às drogas” na América Latina.

1.4. Estrutura da Monografia

Além da presente introdução, a monografia se compõe de quatro capítulos, sendo o último deles reservado às considerações finais. O segundo capítulo busca situar a discussão conceitual acumulada sobre a relação entre drogas e segurança na América Latina, partindo de autores de referência no tema. Centra-se a análise sobre três pontos básicos: (a) a definição de narcotráfico e das organizações narcotraficantes, (b) a relação entre drogas e segurança no conflito assimétrico colombiano e (c) as diferentes interpretações a respeito da cooperação inter-estatal antidroga sob a égide da “guerra às drogas”.

No terceiro capítulo, voltamo-nos para o México. Então, abordamos a crise de segurança através da construção histórica das variáveis-chave da violência no país, a saber, o conflito assimétrico, a economia da droga e a cooperação inter-estatal. Na primeira seção, o foco é a inversão da política externa mexicana nas últimas três décadas, que revogou o desenvolvimentismo terceiro-mundista e aproximou o México dos Estados Unidos em termos econômicos, políticos, ideológicos e securitários. Em outras palavras, busca-se explicar como o México pôde e/ou precisou construir a cooperação estratégica com os EUA para contenção do narcotráfico. Na segunda seção, trabalha-se a economia das drogas ilegais no México, apontando como o país passou a abrigar organizações narcotraficantes bem-financiadas e bem-armadas. Na terceira seção, debruçamo-nos sobre o atual conflito entre governo e traficantes, analisando-o sob três pontos de vista: primeiro, situando sua intensidade, amplitude geográfica, recorte histórico, bem como suas razões gerais; segundo, analisando o perfil e a dinâmica dos beligerantes; e, terceiro, apresentando noções gerais sobre a cooperação securitária EUA-México sob a insígnia da Iniciativa Mérida (2007), que aproxima concretamente os Estados Unidos do conflito mexicano.

No quarto capítulo, trocamos a ênfase descritiva pela explicativa. O objetivo aqui é afinar nossa compreensão do conflito mexicano, avaliando a transposição de conceitos e práticas da “guerra às drogas” na Colômbia para a “guerra aos cartéis” no México. Dividimos a tarefa em duas partes. Na primeira seção, parte-se da hipótese corrente de “colombianização” do México e aponta-se suas limitações conceituais e prescritivas. Na segunda, substituímos a idéia de “colombianização” por uma interpretação alternativa baseada na interação continuada entre conflito assimétrico, economia da droga e cooperação inter-estatal. Ao fim, tecem-se considerações finais sobre as implicações dessa interpretação alternativa para o debate sobre drogas e segurança no continente.

2. Narcotráfico nas Américas: Conceitos e Debates

Como já se disse, a literatura acumulada sobre o narcotráfico organizado na América Latina é extensa. Na disciplina de Relações Internacionais e áreas correlatas, o enfoque privilegiado tem sido a cooperação entre Estados Unidos e países andinos no âmbito da “guerra às drogas” nas décadas de 1980, 1990 e 2000, com destaque para o Plano Colômbia. O debate acadêmico em torno da relação entre segurança e drogas foi influenciado diretamente pela formulação de políticas sobre a questão, de modo que nota-se um forte componente prescritivo na maior parte dos trabalhos.

Nossa revisão preliminar da bibliografia se pauta por duas questões centrais, que seguramente não esgotam o debate. A primeira delas é a caracterização do narcotráfico como prática social e das organizações narcotraficantes como atores políticos; a segunda é a interpretação da crise colombiana, tendo em foco a relação entre narcotráfico e segurança nesse país e a cooperação inter-estatal com os Estados Unidos no âmbito da “guerra às drogas”.

2.1. Caracterização do Narcotráfico

As visões a respeito do narcotráfico se dividem, grosso modo, entre as abordagens que priorizam o aspecto econômico, as que enfatizam a dimensão político-estratégica do fenômeno e aquelas que buscam dialogar ambas as visões. Respeitando a autonomia metodológica de cada análise, não se considera nenhuma dessas perspectivas como mais adequada *a priori*, o que não invalida o fato de que alguns estudos executam com mais propriedade a análise que se propõem. A exclusão de determinadas variáveis pode ser assumida como um procedimento metodológico necessário ou como uma omissão analítica injustificada. Ademais, é necessário reconhecer que, para além das opções teóricas e metodológicas de cada autor, as interpretações em relação ao fenômeno do narcotráfico são influenciadas pelo momento histórico vigente, e também por um maior ou menor envolvimento do autor nas questões imediatas da conjuntura. A influência dos desdobramentos históricos pode, por exemplo, ser verificada na interpretação da estrutura das organizações criminosas: em meados dos anos 1990, auge dos “cartéis colombianos”, predominava uma ênfase mais hierárquica e centralizada, ao passo que, nos anos 2000, quando há uma fragmentação dos ditos “cartéis”, salientam-se as vulnerabilidades decorrentes da organização verticalizada e privilegia-se o princípio de

redes operacionais, atribuindo maior flexibilidade e descentralização a essas organizações. De outro lado, as análises também podem ser distorcidas por um apego excessivo à conjuntura, de modo que a caracterização do narcotráfico está submetida à compreensão de uma realidade imediata e específica.

Por seu caráter introdutório, um bom ponto de partida é o manual de David Mares (2006) sobre economia política das drogas. Nesse trabalho, o autor busca apresentar uma visão global do mercado ilegal de psicoativos (consumo, produção, distribuição e lavagem de dinheiro), além de uma visão resumida de três estratégias distintas para abordar o fenômeno das drogas – redução de danos, redução de criminalidade e “guerra às drogas”. A denominação “fenômeno” das drogas não é gratuita: segundo Mares, o uso de psicoativos deve ser entendido como uma prática social sem uma conotação moral implícita – recusando-se, assim, a noção de “problema das drogas” (MARES, 2006: 4-5). A preocupação central desse estudo é compreender o narcotráfico como um sistema integrado, internacionalizado, flexível e movido por lucros (*profit-oriented*), e para tal o autor sugere um modelo chamado *Psychoactive Substance Commodity System* (PASCS, ver Figura I), que sintetiza a interação entre as diversas etapas da cadeia que ligam o produtor ao consumidor (MARES, 2006: 13-17). O autor sustenta que o *risco* é um elemento central da lucratividade excepcional desse mercado, inclusive como mote para a organização do tráfico (distribuição) em estruturas mais complexas (MARES, 2006: 84-85). Em verdade, a abordagem de Mares é uma transposição de um modelo criado para o agrobusiness convencional (*commodity system*), o que justifica sua ênfase na dimensão econômica do narcotráfico. O modelo PASCS desconsidera a violência, o poder político e a corrupção como partes orgânicas ao negócio das drogas, tomando-os como subprodutos. Baseado em Mares (2006), Macke (2007) conduziria essa ênfase econômica ao extremo ao afirmar que

“todos os fenômenos acessórios ao narcotráfico, como a lavagem de dinheiro, e os fenômenos relacionados a ele, em especial o combate ao mercado de drogas ilícitas em todos os seus estágios, devem, nesse sentido, ser compreendidas como facetas de qualquer outra atividade econômica” (MACKE, 2007: 31).

Partindo da ênfase econômica, Pierre Salama (1999) evita a abordagem hipotética e abstrata de Mares (2006), buscando mais rigor empírico no estudo econômico das drogas – em oposição ao que o autor chama de estimativas “folclóricas” dos valores envolvidos nesse mercado (SALAMA, 1999: 59). Ainda que reconheça a imprecisão

das estatísticas disponíveis, Salama propõe uma abordagem baseada na confrontação dos dados “acima” e “abaixo” da cadeia, isto é, na produção/transformação dos produtos e no consumo¹. O autor defende essa metodologia por ser “a única que proporciona resultados coerentes obtidos do lado da oferta”, que é seguramente aquele com informação menos confiável (SALAMA, 1999: 63). Para estimar o volume “acima” da cadeia, o autor analisa um país exportador de cocaína (Colômbia), partindo de sua produção total líquida (subtraído o consumo local), subtraído das apreensões realizadas e multiplicado pelo valor médio de atacado no mercado de destino (Estados Unidos).

Para estimar o volume “abaixo” da cadeia, emprega-se dados de pesquisa por amostragem dos consumidores e viciados, dividindo o gasto total pela tabela e preços para se calcular a quantidade consumida. Confrontando os dados, Salama sugere duas conclusões: primeiro, o consumo de cocaína nos Estados Unidos é bem menos expressivo do que se estima, apresentando um declínio em quantidade e preço; segundo, as apreensões representariam um valor muito mais elevado do que geralmente se supõe, atingindo cerca de 90% do consumo ou quase 50% da produção total (SALAMA, 1999: 63-69). Tendo em mente o montante de riqueza gerada, o autor se dedica também a estudar a movimentação desses capitais, compreendendo os mecanismos de lavagem e repatriação – contrabando, sub e sobrefaturação de comércio exterior e o uso do mercado financeiro internacional. Em termos gerais, a conclusão do autor é que o dinheiro lavado não tem importância somente para a reprodução do negócio ilegal, mas também para toda a dinâmica macroeconômica dos países exportadores de psicoativos, particularmente sua taxa de câmbio (SALAMA, 1999: 85). Na caracterização das organizações narcotraficantes, Pierre Salama afirma que

“nos países latino-americanos se pode supor que as organizações criminosas praticam uma integração em forma de *oito*: na base se encontram (...) os camponeses pagos para produzir a matéria-prima e, de maneira reduzida, a transformação, que se encontra sob controle da própria organização delitiva. Esta depois vende a droga no atacado, lava as divisas e depois as recicla. Uma base ampla: os camponeses; e um topo também amplo: os varejistas, e entre os dois um nó: a organização criminal” (SALAMA, 1999: 87).

Adalberto Santana (1999), da Universidade Nacional Autônoma do México, enfatiza a relação histórica entre internacionalização do narcotráfico e globalização neoliberal, esboçando um esforço de compreensão empírica e teórica de um ponto de

¹ Para uma aplicação da metodologia proposta por Salama (1999) para séries temporais mais recentes, consultar a dissertação de mestrado de Fábio Borges (2006).

vista crítico. Segundo o autor, “os novos avanços tecnológicos desenvolvidos pelo auge e pela hegemonia do sistema capitalista no âmbito global facilitam o desenvolvimento da indústria das drogas, assim como seu consumo massificado”; dessa forma, o autor verifica que “a América Latina e outras regiões periféricas figuram de maneira destacada na divisão internacional de cultivos e produtos ligados ao tráfico de drogas ilegais” (SANTANA, 1999: 101-102). Ainda que trabalhe com estatísticas relacionadas ao narcotráfico, seu rigor metodológico ainda é deficiente se comparado com o estudo de Salama (1999); em oposição, a proposta de análise de Santana é mais ampla, englobando uma análise crítica das variáveis morais e legais presentes na retórica dominante a respeito das drogas. Segundo o autor, “podemos assinalar que as drogas e o narcotráfico ao longo da história de diversas sociedades e culturas serviram como elementos que refletiam determinados níveis de mal-estar e controle social” (SANTANA, 1999: 109-110).

O contexto social é uma variável explicativa central para os trabalhos do argentino Juan Gabriel Tokatlián (1994; 1999), reconhecido por suas análises sobre a Colômbia. Refletindo sobre a natureza do narcotráfico organizado, o autor resume seus atributos principais no que segue:

“o crime organizado surge de uma proibição concreta, desenvolve-se em uma sociedade capitalista, alcança crescentemente uma dimensão integral, opera em um contexto cultural que é funcional a seu desenvolvimento, tem como sujeito de referência um ator social envolvido em uma dinâmica particular sociedade-Estado e cujo objetivo prioritário é assegurar sua dominação, atuando com meios preferente mas não exclusivamente violentos, apoiado em um *ethos* pragmático e portador de uma orientação conservacionista [i.e. conservadora]” (TOKATLIÁN, 1999: 171-172).

Ao afirmar que a racionalidade última da organização narcotraficante é projetar dominação social, Tokatlián se diferencia dos autores que enfatizam os aspectos econômicos do crime e o lucro como motivação central. Ao passo que esses autores tendem a ver a raiz do narcotráfico organizado na demanda sustentada por psicoativos, Tokatlián defende que a força do narco-crime advém da lógica proibicionista no tratamento das drogas, que – ao invés de natural e dada – é uma construção histórica do século XX. A busca por estados alterados de consciência, nessa perspectiva, perpassa séculos de história em diferentes culturas, enquanto que o período marcado pela existência de organizações transnacionais de narcotráfico é bem mais específico.

Além disso, a abordagem de Tokatlián se diferencia daquelas que enfatizam a cadeia de circulação do produto pela ausência de linearidade no sistema. Tanto o PASCOS proposto por Mares (2006) como a confrontação “acima”-“abaixo” de Salama (1999) pressupõem uma direcionalidade da organização em função de sua racionalidade econômica. Por sua vez, a ênfase de Tokatlián é na estrutura política do narcotráfico, o que o leva a afirmar que

“o crime organizado não parece responder a um padrão rígido de conformação e comportamento grupal. O crime organizado se apóia em coalizões, associações e conexões de distinta índole, mas geralmente não constitui um tipo de burocracia, corporação, cartel ou conglomerado homogêneo, consistente e monolítico” (TOKATLIÁN, 1994: 6)

Ainda que não faça referência a Tokatlián em suas obras, Thiago Rodrigues (2002; 2003) possui uma abordagem teórica semelhante à do cientista político argentino. Debruçando-se sobre a formação histórica do atual regime dos psicoativos, baseado na imoralidade e na ilegalidade intrínseca dos mesmos, Rodrigues conclui que há “uma relação explícita entre proibicionismo e controle social”, através da prerrogativa de criminalizar o socialmente indesejado (RODRIGUES, 2003: 109). O autor vai mais além: analisando as diversas formas alucinar o produto, ele reconhece a própria “nomenclatura das drogas como relação de poder” (RODRIGUES, 2003: 18). Para a caracterização das organizações narcotraficantes, Rodrigues parte da crítica à noção corrente de “cartel”, que seria uma imprecisão proposital da realidade, a partir da necessidade de construir uma ameaça, vinculando as drogas (imorais e ilegais) a uma organização poderosa, centralizada, pervasiva e oculta. Nessa crítica, é acompanhado por Luis Astorga (2006), que afirma que a denominação “cartel” não possui “pertinência científica” (ASTORGA, 2006: 148). Segundo Astorga (2006), certas

“generalizações e etiquetas aplicadas indiscriminadamente aos países [onde o narcotráfico se desenvolve] obstruem a compreensão racional do fenômeno e servem para alimentar as fantasias maniqueístas daqueles que pensam em termos de batalhas entre heróis e vilões” (ASTORGA, 2006: 6).

Em oposição ao termo “cartel”, Rodrigues emprega a noção genérica de recursos a serem administrados por uma organização para garantir sua sobrevivência e expansão, sendo eles os recursos financeiros, recursos coercitivos, recurso a serviços fundamentais (entenda-se como recursos humanos com capacitações específicas) e recursos para evitar a repressão, como a corrupção, o suborno e o assistencialismo local

(RODRIGUES, 2003: 58-60). O autor utiliza outra perspectiva para compreender a estrutura econômica do narcotráfico, recuperando a analogia de uma “ampulheta deitada” proposta por dois economistas colombianos na década de 1990. Conforme o autor,

“o gargalo da ampulheta representaria o *setor oligopólico*, constituído pelos poderosos grupos ilegais como o de [Pablo] Escobar, que evitam embates diretos entre si, dominam o conhecimento sobre as redes de distribuição internacionais e mantêm fortes laços simbióticos com o Estado e suas instituições; as bases da ampulheta ilustrariam, por seu lado, os *setores competitivos* do mercado da droga, ambientes nos quais os embates são violentos e constantes” (RODRIGUES, 2002: 105).

Essa analogia, como se percebe, é bastante semelhante àquela proposta por Salama (1999) em sua referência a uma integração em “oito”, e também é utilizada por Argemiro Procópio e Alcides Vaz (1997), que em seu estudo oferecem uma descrição mais detalhada do mecanismo de circulação que conecta os dois extremos da ampulheta. Além de utilizar esse modelo explicativo, focado na estrutura de mercado, esses autores associam a emergência do narcotráfico com um processo mais amplo de transnacionalização da realidade social, tal qual propõe Santana (1999). De acordo com Procópio e Vaz (1997),

“as estruturas do narcotráfico e sua operação respondem tanto a estímulos de mercado, em sua dimensão transnacional e global, como a fatores e circunstâncias de ordem doméstica e mesmo local que definem o modo de inserção de um país no contexto do narcotráfico internacional e as condições específicas de seu funcionamento” (PROCÓPIO & VAZ, 1997: 86).

Apesar de reconhecer a internacionalização do setor, Procópio e Vaz (1997) enfatizam, na linha de Tokatlián (1994), que não há um modelo específico para caracterizar essas organizações, visto que, por responder aos estímulos locais e domésticos, as “estruturas do narcotráfico não são homogêneas e nem se desenvolvem de modo uniforme entre os países” (PROCÓPIO & VAZ, 1997: 86). No nível das unidades, esses autores percebem uma grande variabilidade no formato das organizações, oscilando em termos de integração e hierarquia entre suas partes. No caso da Colômbia, percebe-se que a estrutura da organização

“está conformada principalmente pelos cartéis controladores da produção e da comercialização em rede que alcança agentes internos e externos e se estende aos mercados de consumo finais. Os cartéis possuem, portanto, uma estrutura que, em princípio, deve sustentar-se em capacidades operativas próprias. (...) Trata-se de padrão organizacional estruturado com base em grandes unidades de comando

hierárquico, o que torna possível conhecer melhor quem são os grandes nomes do narcotráfico e identificar suas respectivas organizações” (PROCÓPIO & VAZ, 1997: 89).

Em oposição, haveria no Brasil uma estrutura de narcotráfico menos rígida, menos hierárquica e menos integrada, baseada em uma rede de pequenas unidades operacionais, conforme reiterado no trabalho individual de Procópio (1999: 71). Segundo Procópio e Vaz (1997), essa diferença é indissociável da posição do Brasil como intermediário do narcotráfico, diferenciado em relação à Colômbia, que está diretamente envolvida na produção/transformação da matéria-prima. Diante do debate em torno da denominação “cartel”, Procópio e Vaz consideram o termo como válido para as estruturas mais densas, centralizadas e hierárquicas, de modelo colombiano, sendo impróprio para caracterizar empresas narcotraficantes de uma forma geral.

Para esses autores, o perfil organizacional do narcotráfico não seria marcado somente pela diversidade, mas principalmente pela flexibilidade e adaptabilidade, o que se pode encontrar também nos trabalhos de Mares (2006), Macke (2007), Tokatlián (1994), Oliveira (2007) e Rodrigues (2003). O binômio formado por estímulo de mercado e repressão policial favorece tanto a diversificação interna como a flexibilidade externa dessas organizações, que necessitam manter sua operacionalidade em todas as etapas do processo. Segundo Rodrigues,

“as políticas de enfrentamento direto contra o narcotráfico mantidas pelos Estados americanos têm sido impotentes para frear a economia do tráfico. Apesar dos planos e reformas legais, este negócio clandestino cresce, adaptando-se aos novos tempos e ao ritmo da repressão . (...) Além da diversificação na produção de matérias-primas e no processamento de psicoativos, é vital mencionarmos o fortalecimento de mercados ilícitos de drogas sintéticas, como o ecstasy, que ganha espaço na economia global do narcotráfico (...) A declaração de guerra às drogas anunciada há décadas não freou hábitos e nem impediu o fortalecimento do tráfico de psicoativos” (RODRIGUES, 2003: 106)

Em relação à caracterização de Procópio e Vaz, é necessário considerar o esforço teórico dos autores em combinar componentes políticos e econômicos na compreensão do narcotráfico – usando como referência ora a estrutura de mercado e a linearidade da cadeia, ora a estrutura de poder da organização e seus meios de projeção política. Tokatlián (1994; 1999) e Rodrigues (2002; 2003) também apresentam elementos importantes de conexão entre racionalidade econômica e exercício político, mas a análise desses autores está focada, em última instância, na inserção do narcotráfico no cenário político doméstico e internacional. Outro estudo que busca relacionar a

dimensão empresarial das organizações narcotraficantes com seu papel político foi formulado por Williams (1997), ainda que a relação privilegie analiticamente o campo da segurança e da política. A concepção do narcotráfico organizado como uma “nova ameaça” de segurança, tal qual apresentada por Williams e STRATFOR (2008a; 2008b; 2009e; 2009f), diferencia-a das abordagens políticas já tratadas, enfatizando o risco colocado por essas organizações à segurança nacional e internacional.

O ponto de partida de Williams é de que as organizações narcotraficantes “são uma ameaça à segurança nacional e internacional e são extremamente resistentes aos esforços de contê-las, desestruturá-las e destruí-las” (WILLIAMS, 1997: 315). Nesse sentido, retoma os argumentos em favor da relação entre globalização e narcotráfico organizado: o autor sugere que a elevação dos fluxos comerciais, humanos e informacionais entre os países tem como desdobramento uma elevação paralela das atividades criminosas internacionais, visto que ambas se desenvolvem em um mesmo ambiente internacional e exigem as mesmas condições para sua reprodução. Além disso, essas organizações se tornam mais pervasivas graças a sua condição de ilegalidade, visto que “elas operam fora das estruturas de poder e autoridade existentes na política mundial e desenvolveram estratégias sofisticadas para desviar-se da aplicação da lei em estados individualmente e na comunidade global de estados” (WILLIAMS, 1997: 321).

Mesmo reconhecendo a diversidade existente entre essas organizações, o autor percebe como denominador comum a adaptabilidade, a mobilidade transnacional e a estruturação por meio de redes, em detrimento da organização formal. Em termos de relação com a segurança, o autor defende que essas organizações devem ser incluídas na agenda de segurança assim como a insurgência política e o terrorismo, mesmo que as primeiras tenham objetivos essencialmente econômicos. Para Williams, o crime organizado representa uma ameaça ao indivíduo, ao estado e ao sistema de estados (WILLIAMS, 1997: 329).

Contrário a essa visão, Tokatlián (1994) afirma que o crime organizado é um agente de manutenção, e não subversão, da ordem existente. “Mais que pretender uma transformação estrutural ou sistêmica, a criminalidade organizada, apesar de utilizar meios violentos para alcançar seus fins, tende a perpetuar um esquema sociopolítico dado” (TOKATLIÁN, 1994: 7). Reforçando o caráter conservador do narcotráfico, Domício Proença Jr. afirma que “os ganhos da droga seguem quase que invariavelmente para a manutenção da ordem estabelecida (ainda que a corrompam)” (PROENÇA JR, 1994: 16).

No tratamento das unidades, Williams (1997) parte da comparação entre a economia da droga e um setor de agrobusiness convencional, como propôs Mares (2006). Ao contrário deste, o autor detecta uma tendência de integração vertical das etapas da cadeia, cujo melhor exemplo seria os “cartéis” colombianos, que “agora dominam todas as etapas da indústria, com a exceção parcial dos setores de cultivo e varejo” (WILLIAMS, 1997: 322). Indo além, Williams (1997) atribui a essas organizações uma noção sofisticada de planejamento estratégico, especialização e efetividade, afirmando que “não é um exagero dizer que o cartel de Cali é não só a mais bem-sucedida organização criminal transnacional dos países em desenvolvimento, mas é também a sua mais bem-sucedida empresa transnacional” (WILLIAMS, 1997: 324). Como se pode notar, essa concepção diverge daquela apresentada por Astorga (2006), Rodrigues (2003) e Tokatlián (1994; 1999), que são céticos a respeito desse grau de centralização e hierarquia. Reforçando a sofisticação organizacional do narcotráfico, Williams aponta o desafio por ele colocado aos estados democráticos é “uma batalha entre desiguais”, já que é travada “entre um governo composto por múltiplas organizações e agências com diversos objetivos e interesses, e uma organização com um único propósito, que é a maximização de lucros” (WILLIAMS, 1997: 334). Além disso, o governo democrático deveria ser transparente e respeitar a lei, enquanto que as organizações criminosas, como se disse, se beneficiariam da clandestinidade, do autoritarismo e da ilegalidade.

No debate em torno da denominação dessas unidades, Williams (1997) adota o termo “cartel” em linha semelhante à de Procópio e Vaz (1997), qual seja, para classificar as organizações de narcotráfico complexas, hierárquicas e internacionalizadas. É interessante notar que Procópio (1999) leva ao extremo a caracterização de “ameaça colocada pelo narcotráfico”, que é o ponto de apoio de Williams (1997), afirmando que “os agentes [das organizações criminosas] são ágeis, violentíssimos, leais ao crime, eficientemente operativos, competentes e com notável penetração no aparato policial, jurídico e político” (PROCÓPIO, 1999: 73).

Partindo de uma perspectiva semelhante à de Williams (1997), os estudos de STRATFOR (2008a; 2008b e outros) inserem as organizações narcotraficantes como atores da dinâmica de segurança internacional, estudadas a partir de sua relação com os estados que as enfrentam. A preocupação central desses autores é compreender a organicidade das estruturas narcotraficantes em suas diversas dimensões, a fim de expor as raízes de sua força política; dessa forma, o que justifica a justaposição de

narcotraficantes, terroristas e insurgentes na categoria de novas ameaças não seria uma homogeneidade de fins, mas sim um elemento comum: uso da força com efeito desestabilizador sobre a segurança. Ainda em concordância com Williams (1997), as análises de STRATFOR também empregam o termo “cartel” para designar as estruturas de narcotráfico com maior densidade, ainda que por razões em parte distintas (STRATFOR, 2007; 2008b).

No campo econômico, esses autores adotam uma explicação geral bastante simples: “a natureza viciante do produto cria uma curva de demanda inelástica com elevada renda discricionária. As pessoas comprarão a qualquer preço e de alguma forma obterão dinheiro para tal. A ilegalidade suprime a competição e conduz à cartelização” (STRATFOR, 2008a). Assim, esse argumento reivindica a expressão “cartel” em um sentido econômico, o que não havia sido proposto por Williams (1997) – cuja posição é de que “essas organizações não são como outros cartéis, que fixam preços e níveis de produção” (WILLIAMS, 1997: 321). Além disso, a sucinta interpretação apresentada por STRATFOR engloba também a relação com a proibição, que é cara aos analistas de viés crítico. No entanto, esses autores postulam que a proibição não conduz à “cartelização” – visto que negam a existência de “cartéis” em sentido econômico –, mas sim à organização do crime, pois sustentam que “a evolução do crime organizado, vinculado às drogas psicoativas, é o efeito de uma estratégia proibicionista deliberada, é um sintoma e não uma causa” (TOKATLIÁN, 1999: 167).

A análise política do narcotráfico proposta por STRATFOR corrobora em parte a relação entre ilegalidade e organização. Segundo STRATFOR (2008a), “por estarem envolvidos em um negócio ilegal, comerciantes de drogas não podem recorrer aos tribunais ou à polícia para proteger seus ativos. Proteger a cadeia de fornecimento e excluir a concorrência são dois lados de uma mesma moeda”. Dessa forma, haveria uma interpenetração e uma complementaridade entre objetivos políticos e econômicos internos à organização, que os autores definem em quatro características gerais para o desenvolvimento de uma organização narcotraficante: primeiro, a obtenção de elevados lucros no mercado da droga, a partir da venda de produtos de baixo custo a um preço final monopolístico; segundo, uma expertise sofisticada para cobrir as exigências logísticas da atividade; terceiro, a necessidade de desenvolver substanciais capacidades de segurança, que podem se tornar forças paramilitares de proteção; e, por fim, o abundante acúmulo de capitais, que pode conduzi-las à posição de investidor relevante no mercado financeiro (STRATFOR, 2008b). Essa análise se assemelha à de Rodrigues

(2003) em seu estudo dos recursos necessários para uma organização narcotraficante sobreviver e se expandir. Um recurso salientado por Rodrigues, que não é mencionado na caracterização de STRATFOR (2008f), é a corrupção, o clientelismo e o suborno – mas seria incorreto afirmar que as análises de STRATFOR negligenciam esse recurso.

Na análise das unidades, STRATFOR (2008b) defende uma concepção bastante integrada e centralizada de organização, seguindo o argumento de Williams (1997). De acordo com STRATFOR (2008b),

“os cartéis de droga no México tem uma estrutura hierárquica de liderança, com alguns dos maiores cartéis controlados por membros de uma família. A estrutura de liderança na maioria dos grupos mexicanos de crime organizado demonstra sofisticação e eficiência. Muitas atividades criminosas são compartimentalizadas, com grupos particulares se concentrando em determinadas tarefas. (...) A abordagem de cima para baixo deixa, contudo, os cartéis vulneráveis, já que a morte ou prisão de uma liderança pode colapsar toda a rede de relações” (STRATFOR, 2008b).

Domício Proença Júnior apresenta versão menos estratificada que a de STRATFOR para compreender a organização interna do narcotráfico, substituindo a noção de “estrutura hierárquica” pela de “controle central”. Além desse controle central, a efetividade da organização se daria, para esse autor, pela “cooperação local” e pela “especialização funcional”, as quais configurariam um complexo sistema de rede² em que os nós principais corresponderiam às lideranças da organização (PROENÇA JR, 1994). No entanto, esse autor evita a equalização, praticada por outros analistas de segurança, entre a atividade criminosa transnacional e ameaças políticas como o terrorismo e a insurgência. Nesse sentido, Proença Jr enfatiza a relação entre proibicionismo e evolução do crime organizado nesses termos:

“o resultado de uma proibição numa sociedade de mercadores-consumidores é inescapável: o sobre-lucro do fornecimento deflagra a emergência de um sistema informal para o atendimento da demanda proscrita. Se a demanda for constante, estabelece-se um núcleo de poder paralelo, necessário para assegurar o funcionamento da economia informal” (PROENÇA JR, 1994: 26).

Grosso modo, a análise de Proença Jr. adota um recorte metodológico semelhante ao dos trabalhos de Williams (1997) e STRATFOR (2008a; 2008b e outros), qual seja, a análise das organizações narcotraficantes do ponto de vista da Segurança Internacional. O ponto de partida na Segurança Internacional é compartilhado pelos estudos de

² Uma análise mais profunda do narcotráfico organizado em rede pode ser encontrada na dissertação de Oliveira (2007: 15-26).

Pagliari (2006; 2009), Guáqueta (2004), Dammert (2009), Oliveira (2007) entre outros. Já os trabalhos de Mares (2006), Borges (2006) e Salama (1999) teriam como área de referência a disciplina de Economia Política Internacional, enquanto que Tokatlián (1994; 1999), Rodrigues (2002;2003) e Astorga (2006) têm como objeto central de estudo a cooperação securitária inter-estatal, entendida como intersecção das áreas de Segurança Internacional e Política Externa. Nesse último grupo também incluiríamos os trabalhos de Andreas (1995), Bagley (1988), Loveman (2006) e Herz (2006). Os trabalhos de Procópio e Vaz (1997) e Santana (1999) podem ser considerados híbridos, empregando ora uma visão ligada à segurança, ora à economia política.

É necessário constatar que as divergências verificadas na caracterização do narcotráfico não são debates acadêmicos abstratos, mas sim uma disputa em torno da formulação de políticas para a matéria. A proposição de Mares (2006) de um PASCS – integrado e dinâmico – para entender a cadeia narcotraficante tem o objetivo de orientar políticas de contenção que abarquem todas as dimensões do fenômeno, e não se restrinjam a um setor específico. As abordagens críticas, por sua vez, buscam relativizar a noção de “ameaça” não porque ignorem a violência praticada pelas organizações, mas porque desejam mover a discussão do campo da segurança nacional (inerentemente repressivo) para o âmbito legal e moral, problematizando o regime proibicionista vigente. Por outro lado, a idéia de qualificar o narcotráfico no âmbito das “novas ameaças” ao estado e à sociedade traz no seu bojo a proposição de políticas incisivas do governo no sentido de contê-las, particularmente em sua capacidade coercitiva. Essas diferentes abordagens conceituais (e as ações concretas a elas associadas) estiveram em disputa nas últimas décadas, tendo a Colômbia como um de seus principais tubos de ensaio. Cabe, portanto, avaliar o caso colombiano como tradução dos conceitos em políticas, priorizando a relação do narcotráfico com a violência social.

2.2. Segurança e Drogas: O Caso Colombiano

O conflito civil na Colômbia remonta à crise política do país na década de 1940, que desembocou na chamada “Violência” após o assassinato de Jorge Eliécer Gaitán em 1948. O conflito entre Liberais e Conservadores se prolongaria até 1958, quando um acordo bipartidário estabeleceria a divisão e alternância do poder político. No entanto, essa acomodação seria insatisfatória para certos grupos, que optariam, na década de 1960, pela luta armada revolucionária. Esses grupos guerrilheiros se fortaleceriam nas décadas de 1970 e 1980, conquistando amplitude nacional. No mesmo período, a

crescente exportação de maconha, e posteriormente de cocaína, para os Estados Unidos foi um estímulo para a emergência de organizações sofisticadas de narcotráfico na Colômbia, cujos exemplos mais conhecidos são o “cartel de Cali” e o “cartel de Medellín”. Preocupados com a ascensão da insurgência anticapitalista e com a elevação do tráfico, os Estados Unidos passaram a intervir progressivamente no conflito colombiano, assim como na região andina como um todo, tendo em vista o transbordamento do negócio ilícito, a evasão dos insurgentes colombianos e o surgimento de novas guerrilhas, como o Sendero Luminoso (Peru).

O conflito interno colombiano foi a principal questão da agenda de segurança sul-americana na década de 1990, permanecendo até hoje como uma questão em aberto. Em razão disso, a cooperação securitária entre Estados Unidos e Colômbia foi o vetor privilegiado de projeção militar norte-americana na região, especialmente com o Plano Colômbia. Como apontou um analista mexicano, a preocupação em relação ao colapso do Estado colombiano foi tanta e tão duradoura que “Colômbia” tornou-se mais que um país, converteu-se quase em um conceito (ESCALANTE GONZALBO, 2009: 84). Nesse sentido, o caso colombiano é comumente referido como um caso emblemático da relação entre segurança e drogas, ou da capacidade das organizações narcotraficantes de corroer a capacidade e a legitimidade do Estado.

De acordo com Macke (2007), o narcotráfico na Colômbia sofreu uma mudança qualitativa na década de 1980, adquirindo um novo patamar organizacional e uma amplitude nacional. O autor aponta que emergiu uma segunda geração de líderes, advindos não mais da esfera da produção (latifundiários) mas sim da distribuição (narcotraficantes), que passou a desfrutar de um elevado padrão de vida, comprando terras e bens de luxo. Essa nova classe de narcotraficantes passaria a ser alvo dos movimentos insurgentes, graças ao que ela mobilizaria os primeiros grupos paramilitares em sua defesa. No caso da guerrilha colombiana, o autor considera o governo liberal de Turbay Ayala (1978-1982) como o ponto de virada em que a insurgência atinge uma dimensão massiva, rural e urbana. Sintoma dessa mudança seria a opção do presidente por iniciar a negociação com a guerrilha, que se tornaria o método essencial do governo seguinte, de Belisario Bettancourt (1982-1986) para o tratamento da questão. Dessa forma, a idéia central do autor é de que o fortalecimento do negócio ilícito teria transformado a natureza da insurgência colombiana, com a “passagem da preponderância de bases ideológicas para o predomínio de fatores ligados ao narcotráfico” (MACKE, 2007: 7). Além disso, o autor constata que, conforme a

produção de drogas na Colômbia cresceu, a cooperação securitária com os Estados Unidos foi se aprofundando. Mais adiante, Macke verifica que o incremento da repressão ao longo das três últimas décadas não logrou reduzir a oferta de drogas, ainda que tenha sido eficaz na redução da violência (MACKE, 2007: 65-68).

Na análise de Tokatlián (2002), “a Colômbia (...) caminha em direção a condição de colapso”, caracterizada pela “implosão das estruturas de autoridade e legitimidade” (TOKATLIÁN, 2002: 132). Escrevendo no início da década de 2000, Tokatlián considera que o Estado colombiano estava se tornando “incapaz de proteger seus indivíduos e comunidades das forças que ameaçam a segurança de sua existência”, de modo que

“presenciamos o perigoso fracasso do Estado de Direito e a ausência de um horizonte alternativo com capacidade de estabelecer a ordem, a paz e o bem-estar. Por isso, o que predomina é a mistura de guerra política, violência criminal e violação humanitária” (TOKATLIÁN, 2002: 134).

Em suas análises, Tokatlián vê a cooperação securitária entre Colômbia e Estados Unidos não como uma conseqüência dos problemas internos daquela, mas como uma parte constituinte do conflito. Desse ponto de vista, não é possível compreender o papel do narcotráfico na crise colombiana sem levar em conta a posição estadunidense a respeito do mesmo. Para Tokatlián (1988), o grande ponto de inflexão na questão do narcotráfico colombiano se deu com a renúncia à lógica socioeconômica de contenção, predominante no *boom* da maconha da década de 1970, em favor da lógica político-estratégica de combate, que se tornaria hegemônica a partir do *boom* da cocaína nos 1980 (TOKATLIÁN, 1988: 43). Até o governo de López Michelsen (1974-1978), a questão das drogas na Colômbia era tratada com pragmatismo, e, para o autor,

“prova disso foram a criação da chamada *ventanilla siniestra* no Banco da República – que permitia a entrada no país de dinheiro proveniente do comércio de droga –, os debates dos anos 1970 sobre legalização ou não do produto, certa aceitação – embora restrita – de um novo setor social associado a seu cultivo e comercialização e atitude governamental (...) de não transferir unilateralmente para a Colômbia os custos da luta contra a proliferação do consumo” (TOKATLIÁN, 1988: 43).

Em outro estudo, Tokatlián (1994) detalha o contexto em que essa abordagem foi abandonada no governo de Turbay Ayala (1978-1982), graças a pressões internas e externas. Em abril de 1978, vieram a público denúncias de envolvimento do alto escalão governamental colombiano, inclusive do presidente eleito Turbay Ayala, com o

narcotráfico – no que ficou conhecido como Memorando Bourne. As acusações foram rechaçadas por figuras públicas e pela comunicação de massa na Colômbia, mas isso não foi suficiente para recuperar a imagem do país. Em seguida, ficou conhecida, com muito menos destaque midiático, a realização da operação *Stopgap* (1977-1978) pelos Estados Unidos, a fim de rastrear em alto mar embarcações provenientes da Colômbia com maconha. E, por fim, o autor salienta o incremento das pressões do governo de Jimmy Carter (1976-1980) por ações incisivas contra o narcotráfico a partir do segundo semestre de 1978, relacionando as drogas à “segurança nacional” (TOKATLIÁN, 1994: 34-35). Dessa forma, a ascensão de Turbay à presidência está associada à adoção de uma estratégia repressiva e militarizada nesse país e ao incremento da cooperação com os Estados Unidos, podendo-se verificar essa inflexão com a chamada Operação Fulminante (1978) no departamento colombiano de Guajira.

Essa concepção político-estratégica se consolidaria nos governos de Ronald Reagan, quando “vai tomando força o ideológico sobre o pragmático” – e as “soluções propostas coloquem mais ênfase na ‘guerra’ ou ‘cruzada’ contra a droga” (TOKATLIÁN, 1988: 40). A interpretação de Tokatlián sobre o conflito colombiano parte dessa contradição entre a necessidade de desmobilizar o narcotráfico sem a possibilidade de interferir em suas causas reais (a demanda estadunidense), constrangida pela pressão dos Estados Unidos por uma política belicista contra as drogas. O autor formula tal contradição nos termos de um “dilema estratégico” da Colômbia:

“ou mais conflito violento interno alimentado por uma narcocriminalidade poderosa e autoritária, com a conseqüente maior insegurança doméstica em um cenário potencializado de repressão que pode culminar no colapso político do sistema vigente, ou mais conflito político externo estimulado pela incapacidade de controlar o narcocrime organizado e pela imodificável definição estadunidense das drogas psicoativas como uma ameaça de segurança nacional que pode, por sua vez, terminar no uso da força para evitar a instauração de um regime dominado pelo poder dos narcotraficantes” (TOKATLIÁN, 1994:122)

Como se pode verificar por esse brilhante excerto, o “dilema estratégico” da Colômbia separa analiticamente o narcotráfico dos movimentos insurgentes, evitando a idéia presente em Macke (2007) de que a guerrilha se transforma graças ao financiamento ilegal. Em um trabalho mais recente, Tokatlián (2006) reconhece que “as FARC – que começaram como uma guerrilha rural mal-equipado e em boa medida alheio à Guerra Fria – vem perdendo muito de seu *ethos* revolucionário” (TOKATLIÁN, 2006: 249), mas rejeita a noção de “narco-guerrilha” – recorrente no

discurso oficial desde o governo Reagan (1981-1988), com a finalidade de reunir as ameaças do comunismo, das drogas e do terrorismo.

Reconhecendo suas distintas lógicas de operação, Escalante Gonzalbo (2009) busca relacionar narcotráfico e insurgência política como elementos conexos da realidade colombiana, a fim de compreender a dinâmica do conflito. Nesse sentido, afirma que:

“existem relações de colaboração – em distintos níveis, com distintos propósitos – entre grupos guerrilheiros e organizações criminosas, em particular as dedicadas ao narcotráfico. E isso aumenta enormemente os recursos econômicos e a capacidade de fogo e de recrutamento das guerrilhas. Ocorreu na Colômbia, com as FARC, e também no Peru, com o Sendero Luminoso. Se a isso se soma a debilidade do Estado e a ineficácia do sistema de aplicação de justiça, não se está longe da organização de grupos de autodefesa e paramilitares, inclusive com a cumplicidade das forças de segurança” (ESCALANTE GONZALBO, 2009: 85)

Para esse autor, o fenômeno de “colombianização” está associado à conjugação entre debilidade do Estado, um negócio ilegal milionário e bem-organizado e, por fim, a presença de grupos guerrilheiros relativamente estáveis em partes do território nacional (ESCALANTE GONZALBO, 2009).

León Valencia, ex-líder do ELN e articulista do jornal colombiano *El Tiempo*, defende que o narcotráfico penetrou a estrutura dos grupos armados politicamente orientados, de esquerda e direita, e criou, a partir dos anos 1990, uma crise integral do Estado colombiano. De acordo com o autor,

“a característica mais especial não é esta confluência de cultivos de drogas psicoativas com grande demanda no mundo; o mais dolorosamente especial é que o narcotráfico veio potencializar outros fenômenos presentes na vida colombiana: a violência das guerrilhas e dos paramilitares, o clientelismo e a corrupção, a cultura do jeito e a desinstitucionalização do país. No princípio, embora houvesse vasos comunicantes, esses fenômenos se mantinham separados, mas não tardaram a se juntar” (VALENCIA, 2005: 80).

De certa forma, o argumento de Valencia (2005) é similar ao de Macke (2007), ao identificar a combinação entre grupos armados e drogas como uma nova etapa da guerra civil, ao passo que Tokatlián (1994; 2006) se limita a identificar uma flexibilização de conduta na guerrilha. Valencia sugere inclusive uma idéia de “submissão” ao tratar dessa transformação, ao afirmar que:

Assim, as guerrilhas, especialmente as FARC, passaram a cobrar impostos dos camponeses, a controlar diretamente plantações e a processar a folha de coca. Os narcotraficantes se puseram a criar grupos paramilitares para defender o seu negócio ilegal, juntando-se com os pecuaristas e outros empresários que se voltavam para

essas práticas. Uns e outros, guerrilheiros e paramilitares, começaram também a subordinar-se a atividades da delinquência comum (VALENCIA, 2005: 81).

Em relação à cooperação securitária com os Estados Unidos, Valencia prefere situá-la como uma variável dependente. Sendo assim, teria havido, no final dos anos 1990, uma mudança de ordem maior na abordagem estadunidense em relação à Colômbia, em resposta ao novo caráter do conflito após a fusão entre narcotráfico e grupos armados. Até então, a estratégia de Washington diante do conflito interno e das drogas ilegais se baseava na contenção. Segundo um relatório do Departamento de Estado citado pelo autor,

“o objetivo viável, tanto para o governo americano como para o colombiano, é a contenção em lugar da eliminação. A combinação de recursos colombianos e americanos visa alcançar esse objetivo, enquanto a eliminação exigiria enormes recursos, que seriam melhor utilizados para outros fins” (*apud* VALENCIA, 2005: 82-3)

Essa estratégia de contenção teria sido abandonada, segundo Valencia (2005), com o Plano Colômbia. A partir de então, os Estados Unidos elevariam consideravelmente seu auxílio externo anual à Colômbia, assim como seu engajamento direto no conflito, a fim de “eliminar” as ameaças discerníveis (VALENCIA, 2005: 83). É importante notar que a transformação na estratégia norte-americana, por mais que seja reativa aos desdobramentos do conflito, antecipa a posição do governo colombiano no tratamento da questão. Segundo Valencia,

“nos primeiros dois anos do ‘Plano Colômbia’, (...) não se tinha conseguido ainda articular uma estratégia coerente que respondesse efetivamente à mudança de visão do conflito colombiano ocorrida nos Estados Unidos. (...) Foi com a eleição e a posse do Presidente Uribe que se começou realmente a desenvolver um projeto com a mudança de objetivo, da contenção para a eliminação” (VALENCIA, 2005: 93).

A posição do governo colombiano, nos governos de Álvaro Uribe (2002-2010), adotou um recorte do conflito colombiano que tratava distintamente os paramilitares e os guerrilheiros, buscando a negociação e desmobilização dos primeiros e a vitória militar sobre os segundos. Para Valencia (2005), a política de “segurança democrática” de Uribe, por mais que seja um “projeto coerente, ousado e com grande apoio nacional e internacional”, pode ter sua efetividade comprometida “porque as raízes sociais do conflito, assentadas agora em centenas de milhares de camponeses produtores de coca, são muito profundas” (VALENCIA, 2005: 94).

Alexandra Guáqueta (2006), revisando três décadas de cooperação securitária entre EUA e Colômbia, corrobora a interpretação de que o Plano Colômbia significa um ponto de inflexão, na medida em que encerra o “distanciamento prudente” que Washington buscou resguardar em relação ao conflito no período 1970-1998 (GUÁQUETA, 2006). A autora constata que as relações bilaterais foram relativamente harmônicas ao longo das três décadas de cooperação antidrogas, ganhando complexidade e tornando-se de difícil manejo a partir dessa inflexão, uma vez que o engajamento direto dos EUA nos assuntos domésticos da Colômbia suscita maior politização da cooperação e maior debate interno (GUÁQUETA, 2006: 188).

Guáqueta divide a cooperação securitária EUA-Colômbia em quatro períodos: a década de 1970; a década de 1980; o período 1989-1998; e do Plano Colômbia em diante. Na década de 1970, a parceria mantinha demarcadas restrições, em termos de concepção e de sua execução – conforme encontramos em Tokatlián (1988). Segundo Guáqueta,

“nesta etapa inicial da cooperação bilateral no controle de drogas, a ainda limitada assistência de Estados Unidos consistiu em ajudar a Colômbia a desenvolver capacidades mínimas para fazer interdição, capturas e erradicação, através da capacitação de agentes de polícia colombianos por parte da DEA, a doação de equipamentos e veículos, o financiamento de algumas operações antinarcóticos e, esporadicamente, a realização de operações conjuntas assessoradas pela DEA” (GUÁQUETA, 2006: 189-190).

Na década de 1980, Guáqueta verifica uma crescente convergência discursiva entre Colômbia e Estados Unidos no sentido de tratar o narcotráfico como uma questão de segurança nacional, reiterando a importância de manter e aprofundar a cooperação interestatal. No período, essa cooperação “se dedicou a seguir fortalecendo a interdição, a erradicação e a capacidade da Colômbia capturar narcotraficantes, para o que se realizaram importantes ajustes no marco legal proibicionista tanto internacional como colombiano (GUÁQUETA, 2006: 193).

Na década de 1990, a cooperação entre Estados Unidos e Colômbia entrou em uma “fase de institucionalização acelerada”, de modo que “muitos programas se tornaram permanentes e os montantes destinados à ajuda [para a Colômbia] outorgados pelos EUA foram multiplicados” (GUÁQUETA, 2006: 198-199). Além disso, o agravamento do conflito civil colombiano fez com que os objetivos da cooperação fossem reformulados; nas palavras de Guáqueta, “a meta já não era subir o preço da cocaína nos

Estados Unidos para desestimular seu consumo, mas sim proteger ao Estado colombiano neutralizando os perigosos cartéis da droga” (GUÁQUETA, 2006: 199).

A partir do governo liberal de Ernesto Samper (1994-1998), a autora diagnostica os primeiros sinais de rompimento do princípio de “distanciamento prudente” e a conversão gradual dos Estados Unidos em “mais um ator do espaço doméstico” (GUÁQUETA, 2006: 205). Com o sério abalo político sofrido por Samper, em virtude de denúncias de seu financiamento de campanha pelo Cartel de Cali, o governo estadunidense pressionou por sua renúncia, além de exigir do governo colombiano uma atuação de mão-de-ferro contra o narcotráfico. Nesse período, é necessário recordar que os grupos armados colombianos viviam seu auge e representavam uma alternativa real de poder. Alexandra Guáqueta considera que esse foi um momento de re-conceituação do “problema” colombiano em Washington, com “a inclusão da contra-insurgência como um componente fundamental do pacote de políticas dos Estados Unidos para a Colômbia”; segundo a autora, “foi assim que começaram a se abrir as portas para uma maior participação militar e política dos Estados Unidos no conflito colombiano” (GUÁQUETA, 2006: 206). Dessa forma, o Plano Colômbia representaria a consolidação dessa mudança, no sentido de que “a superação do conflito tomaria mais relevância como propósito em si mesmo da política dos EUA e da cooperação, em lugar de ser um objetivo secundário frente ao desmantelamento do narcotráfico” (GUÁQUETA, 2006: 208-209). A militarização da ajuda estadunidense à Colômbia, aliada à classificação em 2001 das FARC, ELN e AUC como “grupos terroristas” pelo Departamento de Estado, criaria um novo padrão de cooperação securitária adaptado às condições da “guerra global ao terror” empreendida pelos Estados Unidos.

Visto em perspectiva, o trabalho de Guáqueta (2006) adota um recorte oposto aos de Macke (2007) e Valencia (2005). Enquanto estes centram sua análise na dinâmica interna da Colômbia e na complexidade do conflito, aquela prioriza a cooperação interestatal com os Estados Unidos. A partir dessa diferença, pode-se compreender a razão pela qual, nos trabalhos de Macke (2007) e Valencia (2005), o narcotráfico surge como um elemento novo, que altera a natureza da insurgência, enquanto que, para Guáqueta (2006), a insurgência é o elemento que vai progressivamente ganhando espaço na agenda das drogas.

Além disso, Guáqueta (2006) defende que a concepção repressiva contra as drogas foi incorporada pela Colômbia mais por força da persuasão e menos por imposição, ao contrário do que sugerira Tokatlián (1988; 1994). Segundo Guáqueta (2006), “nem os

Estados Unidos impôs o proibicionismo se valendo da coerção, nem os desacordos, desde que iniciaram as ações antidrogas, foram tão profundos ou tão frequentes, comparados com o registro da região” (GUÁQUETA, 2006: 187). Essa divergência pode ser atestada pelas diferentes interpretações do episódio relacionado ao já citado Memorando Bourne em 1978. Para Guáqueta (2006), o governo estadunidense, diante das acusações contra Turbay Ayala, apressou-se em informar que o relatório não formava parte da política oficial, e as agências estadunidenses responsáveis pela cooperação antidrogas seguiram reconhecendo o compromisso sério do governo colombiano com o controle do narcotráfico. Assim, nas palavras da autora, “nem sequer rumores de corrupção nas altas esferas do setor público (...) lograram alterar o ritmo da cooperação ou a percepção benigna sobre a Colômbia” (GUÁQUETA, 2006: 192). Em outro trabalho, Guáqueta sustenta que o regime proibicionista foi historicamente construído a partir do consenso, do manto incerteza a respeito das drogas e da estrutura material de incentivos (GUÁQUETA, 2004: 377-380).

No estudo da crise colombiana de uma perspectiva internacional, outro trabalho que se destaca é o de Rafael Villa e María Ostos (2005). Para Villa e Ostos (2005), o conflito colombiano é um exemplo de questão “interméstica”, isto é, uma questão doméstica que foi internacionalizada, envolvendo os demais países da região e os Estados Unidos. No caso estadunidense, a associação formulada por Washington entre conflito colombiano e segurança nacional dos Estados Unidos, que daria coerência ao Plano Colômbia e à Iniciativa Andina Antidrogas, seria explicada por:

“primeiro, a Colômbia continua a ser o principal centro produtor de cocaína no mundo e o país que ainda tem as guerrilhas mais ativas na América Latina; segundo, devido a sua proximidade territorial tanto com a Venezuela – principal fornecedor ocidental de petróleo aos EUA – quanto com o Canal do Panamá; e terceiro, devido ao nível de satisfação da Administração W. Bush com os resultados obtidos pela política de ‘segurança democrática’ de Uribe no campo militar e político frente às guerrilhas das FARCS” (VILLA & OSTOS, 2005: 23)

Já no caso dos países andinos, o envolvimento com o conflito colombiano se pauta por cinco questões “intermésticas”, quais sejam, “o plantio e o tráfico de drogas, a atuação de atores armados, a questão dos direitos humanos, os deslocamentos forçados, as possibilidades de desastres ecológicos, e a lavagem de dinheiro” (VILLA & OSTOS, 2005: 23). Nesse quadro geral, guerrilha e narcotráfico são tomados igualmente como partes do “problema” colombiano. Os autores constatam que, do ponto de vista da cooperação securitária com os Estados Unidos, a idéia de indistinção entre os dois

atores foi se consolidando, na linha do que aponta Guáqueta (2006) e outros autores, através do conceito de “narcoguerrilha”. Para Villa e Ostos (2005), a militarização da repressão antidroga no Peru e na Colômbia já teve como objetivo não-declarado a contenção dos grupos insurgentes. No entanto, “com o 11 de Setembro esse objetivo se torna explícito” de modo que “a guerra às drogas significava também a *guerra ao terrorismo*” e “o combate de um passou a significar o combate de outro” (VILLA & OSTOS, 2005: 14, grifo no original). No entanto, os autores salientam que, antes do 11/09/2001, a idéia de “narcoguerrilha” e de um “cartel das FARC’s” já havia sido invocada pelos militares colombianos com a finalidade de alertar os Estados Unidos para o risco representado pela guerrilha, em especial durante o período de descertificação da Colômbia no governo Samper (VILLA & OSTOS, 2005: 5).

Nos países vizinhos, por outro lado, essa doutrina de repressão indistinta encontrou resistências políticas. Villa e Ostos (2005) nos demonstram que “para governos como o do Equador, Peru e Venezuela, a prioridade é a neutralização dos grupos insurgentes nas fronteiras, e não o combate ao narcotráfico ou o problema de segurança nacional” (VILLA & OSTOS, 2005: 18). Além disso, os governos de Brasil e Venezuela, por exemplo, não reconhecem a condição de “terrorista” da guerrilha política, e tampouco a idéia de narcoguerrilha.

O trabalho de Villa e Ostos (2005) possui um argumento semelhante ao de Guáqueta (2006) em relação à cooperação EUA-Colômbia, ampliando-o para o contexto regional. Sendo assim, a segunda dá ênfase às relações políticas e à cooperação antidroga entre os dois países, enquanto que os primeiros priorizam a projeção militar dos Estados Unidos na região a partir da securitização do “problema colombiano”. Essa projeção criaria uma dinâmica de segurança regional distinta daquela presente na agenda “interméstica” colombiana, diante da percepção de uma ameaça estatal regular. Dessa forma, Villa e Ostos (2005) trata o envolvimento estadunidense como um componente externo ao conflito colombiano, por mais que este crie as condições políticas para aquele. Ao contrário de Tokatlián (1994), esses autores não vêem a cooperação securitária com os Estados Unidos como um elemento constituinte do “problema colombiano”.

O conflito entre governo e grupos armados na Colômbia possui ao menos mais um elemento relevante: seu transbordamento (*spill over*) ou a regionalização da questão. Uma posição bem particular a esse respeito é apresentada por Simón Pachano (2008), da FLACSO-Ecuador. Segundo esse autor, a crise política criada pela incursão do exército

colombiano em território equatoriano, em março de 2008, demarcou uma alteração qualitativa no conflito, pois o “colocou no plano multilateral ou (...), para além da vontade de cada um dos atores, internacionalizou-o” (PACHANO, 2008: 2). Ainda conforme Pachano (2008), deve-se considerar quatro fatores relacionados diretamente a essa internacionalização: primeiro, “a solução militar como eixo da política do presidente Uribe”; segundo, “a posição de neutralidade adotada por diversos governos equatorianos”; terceiro, “o papel desempenhado pelo presidente Chávez, ao manter um enfrentamento direto e constante com o governo colombiano e, sobretudo, ao dar reiteradas demonstrações de afinidade com as FARC”; e quarto, “os passos dados pelas FARC nos últimos meses”, que, com a libertação de reféns, tiveram mais espaço como interlocutor político regional, e favoreceram nessa circunstância suas relações políticas em detrimento das vitórias militares (PACHANO, 2008: 3-5). Na linha do argumento, as saídas para o conflito deveriam se adequar a essa “nova fase”, incorporando assim o engajamento político dos vizinhos na concertação interna da Colômbia. Comparando-se às análises precedentes, Pachano (2008) percebe a mais tardia “transição” na configuração do conflito colombiano.

Publicado em 2003, o relatório do *International Crisis Group* intitulado “Colômbia e seus vizinhos: tentáculos da instabilidade” já tratava do conflito na Colômbia como uma dinâmica essencialmente regional, visto que, para o documento, “as fronteiras colombianas têm sido pouco mais que linhas sobre um mapa, devido à topografia, a abstinência política e a uma limitada capacidade governamental” (ICG, 2003: 3). O argumento central do ICG é de que:

“o conflito colombiano está produzindo uma repercussão negativa, significativa, nos cinco países fronteiriços, sendo cada um deles afetado de maneira diferente, de acordo com suas particularidades. É muito pouco provável que os grupos ilegais armados da Colômbia, tenham como objetivo, atingir algum desses cinco governos e nem tão pouco, que eles tenham alguma forte ligação com grupos locais, que possa vir a causar um desafio revolucionário. Mesmo assim, o conflito faz aumentar as pressões internas. O outro lado da moeda é que as políticas anti-drogas e anti-insurgentes da Colômbia são fracamente amparadas por estes vizinhos” (ICG, 2003: 29).

Essa regressão histórica poderia ser aprofundada, se levarmos em conta o trabalho de Socorro Ramírez (2004). Nesse caso, a regionalização do conflito colombiano remonta à década de 1980, tendo afetado cada país limítrofe de uma forma particular conforme as especificidades da fronteira, como já havia sido salientado pelo ICG. Para Ramírez (2004), a regionalização do conflito passou por duas grandes fases:

“o primeiro período se situa entre 1983 e 1995, quando percebe-se uma crescente presença de atores armados ilegais em algumas zonas fronteiriças, próximas especialmente a Venezuela e, desde ali, o lançamento de ataques a entidades militares desse país. O segundo se desenvolve entre 1996-2003, quando o conflito se agudiza e aumenta seu impacto sobre as populações de ambos os lados da fronteira, devido às disputas entre guerrilhas e paramilitares pelo controle de territórios que constituem corredores estratégicos para sua economia de guerra, e pela debilidade do Estado nas fronteiras” (RAMÍREZ, 2004: 145).

A análise de Ramírez (2004) oferece diversos pontos interessantes para a análise internacional do conflito colombiano. Em relação às FARC como beligerante, a autora propõe que reconheçamos uma mútua influência entre, de um lado, o significado da insurgência para a política internacional e, de outro, a legitimidade interna da luta armada frente ao governo e à sociedade. Nesse sentido, Ramírez apresenta o exemplo do mandato Pastrana (1998-2002), em que a convocação do governo à negociação formal e certas concessões a guerrilha “contribuíram para confirmar a imagem entre os vizinhos de uma relativa legitimidade alcançada por essa organização durante o governo de [Ernesto] Samper” (RAMÍREZ, 2004: 147). A partir do fracasso do processo de paz, aliada a um novo contexto global de securitização do terrorismo, o presidente Pastrana inverteu sua postura no final do mandato, passando a considerar as FARC como “terroristas” e ensejando a ofensiva contra-insurgente com Uribe e o Plano Colômbia. Como consequência, o significado político das FARC no plano internacional decaiu sensivelmente, deixando de ser um interlocutor legítimo com os vizinhos. Essa interação orgânica entre governo e guerrilha, proposta por Ramírez (2004), é análoga à que Santos (2006) estabelece para o governo e a cooperação com os EUA. O autor postula que a deslegitimação do governo Samper interrompeu o auxílio externo de Washington em meados da década de 1990, o que reduziu a capacidade do estado colombiano conter a guerrilha e o narcotráfico, o que criou condições para uma cooperação ainda mais vigorosa no momento posterior, com o Plano Colômbia. Nessa linha, a cooperação inter-estatal com os EUA faria parte da dinâmica de sístoles e diástoles do conflito entre governo e grupos armados na Colômbia.

Retomando o argumento de Ramírez (2004), destacamos outro elemento importante para a compreensão do transbordamento regional do conflito colombiano, em especial na relação entre estado e narcotráfico, é o que a autora chama de “dupla encruzilhada” da política regional, semelhante ao que Tokatlián (1994) tratara como “dilema estratégico” para o caso específico da Colômbia. Nos termos da autora,

“em sua maioria, os vizinhos se viram presos a uma dupla encruzilhada. Por um lado, questionam o pedido de apoio financeiro e militar estadunidense por parte dos governos colombianos, o qual permite Washington pressionar a região para que participe em suas cruzadas globais. Assim mesmo, rechaçam as ameaças veladas que lançam de Bogotá altos funcionários estadunidenses contra os vizinhos que se neguem a cooperar com suas estratégias. Por outro lado, temem o alto custo individual e coletivo que poderia ter o rechaço dos enfoques dos Estados Unidos. Mais além, a par de suas críticas, a maioria dos governos andinos não tem vacilado em aceitar ou até solicitar recursos estadunidenses para atender aos efeitos do conflito colombiano e da possível transferência de cultivos e laboratórios de processamento de droga para suas fronteiras” (RAMÍREZ, 2004: 150).

Em outras palavras, a cooperação inter-estatal da Colômbia com os EUA gera na região um efeito paradoxal de ceticismo e adesão a essa mesma cooperação. Ramírez não receia em afirmar, assim, que “a política estadunidense antidrogas provoca a expansão regional do problema” (RAMÍREZ, 2004: 150). Sendo assim, a regionalização para essa autora teria diversos ângulos: primeiro, o ponto de vista histórico, que iguala-a ao transbordamento de eventos e agentes ligados ao contexto interno da Colômbia; segundo, a abordagem política do conflito, que, tomando a insurgência como referência, considera a dimensão internacional como contrapartida da disputa interna entre governo e guerrilha por legitimidade e poder; terceiro, a abordagem política que, tomando o narcotráfico como referência, verifica uma regionalização do “dilema estratégico” colombiano, em termos de uma “dupla encruzilhada” para os vizinhos em suas relações com os Estados Unidos.

O trabalho de Carlos Malamud (2004) exerce uma mediação possível entre as interpretações que enfatizam a regionalização como transbordamento – como Ramírez (2004), ICG (2003), Bonilla (2006) e outros – e a proposta de Pachano (2008), que enfatiza a regionalização como elevação qualitativa do transbordamento para a multilateralização nos fóruns regionais. Para Malamud (2003), há pouca dúvida que o conflito colombiano transpasse fronteiras, tendo em vista que “os tentáculos desestabilizadores do terrorismo e do narcotráfico são cada vez maiores e tendem a converter o conflito colombiano em um problema regional” (MALAMUD, 2003: 21). No entanto, o autor salienta que o debate sul-americano a respeito do conflito é mediado pelos conceitos de ameaça de cada país, e esses países formulam sua percepção de ameaça a partir de interesses concretos. Malamud lembra que

“uma das principais questões é ver como se aplica a discussão de novas ameaças ao conflito colombiano, com todas as implicações que isso tem, e, sobretudo, como lêem o problema seus vizinhos. De fato, a questão da intervenção ou não dos países

vizinhos pode se converter em um teste para todo o continente” (MALAMUD, 2003: 6).

Baseado em Malamud (2003), é possível refinar a análise de Pachano (2008), sustentando que a multilateralização do conflito colombiano não está necessariamente ligada ao seu caráter transnacional, mas sim à disposição política dos países vizinhos em engajar-se. A polêmica em torno da natureza “colombiana” ou “regional” do conflito não seria, nesse sentido, uma questão objetiva, pois sua definição dependeria essencialmente do interesse dos governos da região em legitimar sua posição, seja de neutralismo ou de intervenção. O estudo de Malamud (2003) aponta que, a despeito do transbordamento regional, “a maioria dos governos regionais segue negando, com justificativas de distinto tipo, a tomar uma postura clara a respeito, ao seguir insistindo na natureza ‘colombiana’ do conflito” (MALAMUD, 2003: 2). A proposição de Pachano (2008), alguns anos posterior, sugere que essa indefinição pode ter sido substituída, com a crise de março de 2008, por uma atuação política mais consistente dos vizinhos sobre o conflito na Colômbia, inclusive no âmbito multilateral. Adotando-se essa interpretação, deve-se manter em evidência a distinção terminológica entre “transbordamento” (*spill over*), como uma interação sociedade-sociedade, “multilateralização”, como múltiplas interações governo-governo no plano regional, e, por fim, “regionalização” como uma dinâmica sistêmica, envolvendo as relações sociedade-sociedade, governo-sociedade, e as relações intergovernamentais bilaterais e multilaterais.

A natureza do “problema colombiano” ou da “Colômbia como conceito” não é consensual, mas o debate criado em torno dela tem contribuído imensamente para a compreensão da relação entre segurança e drogas, inclusive para desmistificar a idéia de um “problema” e tratar a realidade social em termos mais objetivos. A experiência colombiana proporcionou uma interação concreta e contínua entre narcotráfico e violência, entre insurgência política e drogas ilícitas e entre política institucional e ilegalidade. Além disso, o conflito colombiano evoluiu no sentido de uma regionalização de suas tensões internas, através do transbordamento de grupos armados, cultivos e processamento ilícito, fumigação aérea, incursões militares e refugiados. A política colombiana nas décadas de 1980 e 1990 também nos oferece um substrato imprescindível para pensar a hipótese de colapso institucional do Estado e sua relação com o narcotráfico organizado. Por fim, a “guerra às drogas” na Colômbia permite avaliar o desenvolvimento de uma política proibicionista e repressiva em larga escala,

compreendendo a natureza da cooperação inter-estatal como mecanismo de sua consolidação doutrinária e execução prática.

2.3. Cooperação Securitária Inter-estatal e “Guerra às Drogas”

O esforço por sistematizar toda a literatura referente à política de “guerra às drogas” não cabe nos limites desse trabalho, se é que tal esforço é sequer possível. Nosso objetivo é recuperar alguns elementos centrais a respeito dessa doutrina e de seus impactos nas relações internacionais do continente, a partir de autores de referência no tema. Assim, a revisão bibliográfica não tem pretensão exaustiva, mas sim compreensiva – a fim de construir conceitualmente a cooperação securitária antidrogas pautada pelos Estados Unidos na América Latina.

O trabalho de Bruce Bagley (1988), intitulado “*US foreign policy and the war on drugs: analysis of a policy failure*”, tornou-se um clássico nesse debate, apresentando uma crítica pioneira à abordagem de Washington para a questão. Bagley (1988) salienta as diversas condições favoráveis para os Estados Unidos lançarem sua “guerra às drogas” – como a convergência entre executivo e legislativo, apoio popular, recursos humanos e financeiros massivos, cooperação da mídia e do setor privado e o respaldo internacional – e contrasta-as com os poucos resultados obtidos na contenção das drogas pelo governo Reagan, já então reconhecidos pelo GAO, o Escritório de Transparência Governamental dos EUA (BAGLEY, 1988: 190). Segundo o autor, o fracasso dessa política está relacionado com suas premissas teóricas, nomeadamente o “estadocentrismo”, a presunção de racionalidade formal por parte dos estados, a prevalência da segurança nacional na agenda internacional e, por fim, a idéia de um sistema internacional de “auto ajuda” (*self-help*). Para Bagley (1988),

“uma falha central no paradigma realista está enraizada na *presunção simplista de que os estados-nação são sempre os atores primários da política internacional*, incluindo a arena do narcotráfico internacional. De fato, há múltiplos atores subnacionais e transnacionais envolvidos nessa indústria internacional, muitos dos quais operam fora, ou em direta oposição, das autoridades nacionais ao redor do hemisfério” (BAGLEY, 1988: 196-197, grifo original).

Sendo assim, o “paradigma realista” carrega quatro grandes imprecisões para o campo da formulação de política. A primeira delas é a confiança na cooperação inter-estatal com governos latino-americanos, que raramente possuem capacidade institucional de desafiar o narcotráfico; a cobrança e a sanção desses governos a partir

dos resultados de suas ações antidrogas seria ao mesmo tempo “hipócrita e contraproducente no longo prazo” (BAGLEY, 1988: 197-198). A segunda distorção do “paradigma realista” é a presunção de que as elites políticas latinoamericanas atuam conforme um interesse nacional claramente definido e socialmente aceito. A terceira corresponde ao sobre-dimensionamento da “guerra às drogas” na agenda dos EUA para a América Latina, derivada da prioridade realista para questões de segurança. A quarta imprecisão se relaciona ao uso unilateral da força como meio básico de controlar o narcotráfico transnacional, que se fundamenta na suposição realista de um ambiente internacional de auto-ajuda (BAGLEY, 1988: 200-202). Com base nisso, Bagley chegaria à conclusão de que “a intensificação da repressão doméstica e internacional irá elevar, ao invés de reduzir, a violência relacionada às drogas” (BAGLEY, 1988: 210).

Essa idéia motriz seria fundamental para os trabalhos de Tokatlián (1988; 1989; 1994; 1999; 2001; 2002; 2006), ainda que a interpretação deste autor se afaste em certa medida daquela oferecida por Bagley. A definição da doutrina de “guerra às drogas”, baseada na prática e não na retórica oficial, pode ser encontrada em Tokatlián (2002) nesses termos:

“Washington orienta-se por quatro pressupostos: 1º) assume que a demanda depende da oferta, portanto, busca reprimir os centros de cultivo, produção, processamento e tráfico de narcóticos; 2º) assume que um tratamento punitivo nos pólos de fornecimento de drogas é mais efetivo em termos de efeitos (metas e conquistas) e de recursos (assistência e orçamento) (...) 3º) assume que os efeitos de uma maior erradicação de cultivos ilícitos serão múltiplos para os produtores. Entre outros, destaca a redução do preço do cultivo ilícito nas zonas de produção, a diminuição do poder dos traficantes e a contenção da violência gerada pelo narcotráfico; 4º) assume que os efeitos de uma maior erradicação de cultivos ilícitos serão de três tipos para os países consumidores: menor disponibilidade, maior preço e menor potencial de pureza das drogas” (TOKATLIÁN, 2002: 161-162).

Usando parâmetros conceituais distintos, Tokatlián enfatiza o fracasso dessa política em atingir seus objetivos declarados, o que se pode encontrar também em Loveman (2006), Farer (1999), Reuter (1996; 2005), Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia (2007), Guáqueta (2004; 2006), Rementería (2009), Youngers (2006), Lee III (1999), Carneiro (2009), entre outros. Avaliando a cooperação antidrogas, Tokatlián (1988; 1994; 1999) trabalha com o proibicionismo como uma variável central da análise, em oposição a autores como Boyum e Reuter (2005) e Bagley (1988), que tomam o quadro legal existente como dado. Nesse sentido, Tokatlián desenvolve um forte componente prescritivo, defendendo que os países

latino-americanos poderiam se articular em torno de uma abordagem “não-repressiva, multilateral, sanitária e descriminalizante”, afastando-se da “abordagem dogmática-bélica-ofertista” de Washigton (TOKATLIÁN, 1994).

Reconhecendo a resiliência do quadro legal antidrogas nos EUA, e, logo, a irreversibilidade da proibição, David Boyum e Peter Reuter (2005) pautam sua análise pelo grau de efetividade relativa das políticas públicas de interdição, tratamento, prevenção, aplicação da lei (*law enforcement*) doméstica e internacional. Nesse sentido, os autores concluem que “os níveis de gasto público em interdição e controle nos países produtores não são justificados nem pela experiência histórica nem pela análise econômica (BOYUM & REUTER, 2005: 94). Visto que 90% do preço final da cocaína e heroína são incorporados nos Estados Unidos, eles apontam que as ações internacionais têm baixa incidência nos preços ao consumidor, ao passo que a aplicação doméstica da lei tem importância decisiva no mercado (BOYUM & REUTER, 2005: 77). Ao analisar as conseqüências do crescente envolvimento policial com o controle das drogas, os autores do livro avaliam a repercussão doméstica da política repressiva dos Estados Unidos, cujos principais indicadores são a elevação dos encarcerados por crimes relacionados à droga e a elevação das penas médias por esses crimes (BOYUM & REUTER, 2005: 51). A dimensão dessa repressão doméstica é freqüentemente menosprezada por autores como Tokatlián (1994; 1999), Farer (1999) e Quiroga (1989), que consideram a “guerra às drogas” como uma manobra para exteriorizar os efeitos da repressão antidrogas. No entanto, para outra vertente de análise, como de Rodrigues (2002; 2003) e Rementería (2009), as políticas repressivas domésticas e internacionais convergem para uma mesma racionalidade, qual seja, a de exercer controle político e social através do proibicionismo. Para esses autores, o fracasso dos objetivos declarados da “guerra às drogas” não pode ocultar esse “êxito político”:

“a guerra das drogas é uma forma encoberta de controlar toda a sociedade, mas sobretudo seus segmentos mais vulneráveis, mediante o uso organizado da violência pública e social, o poder nela e o poder midiático. (...) Os pobres do campo – camponeses do terceiro mundo – são criminalizados sobrevivendo graças ao cultivo de substâncias ilícitas, enquanto que os pobres da cidade são criminalizados trabalhando na distribuição varejista de drogas” (REMENTERÍA, 2009: 72).

Uma adaptação para o plano internacional dessa associação entre proibicionismo e controle político pode ser encontrada em Tokatlián (2006), que sugere a conexão entre a “guerra às drogas” ou “ao terror” com a criação de uma “doutrina de insegurança

nacional” na América Latina. Para esse autor, a exigência de combate ostensivo às ameaças difusas e transnacionais criaria estados frágeis, cujas preocupações de segurança se voltariam para dentro e a distinção entre militares e policiais se diluiria. Incapazes de fazer frente ao narcotráfico e ao terrorismo, as novas democracias latino-americanas se manteriam dependentes dos Estados Unidos para sua segurança, gerando uma nova agenda para as relações hemisféricas que legitime a ingerência norte-americana na região. Da mesma forma, pode-se considerar que o fracasso aparente da cooperação antidrogas é acompanhado pelo êxito de seus objetivos não declarados, a saber, a projeção de poder dos EUA na região. Nesse ponto, a análise de Tokatlián (2006) é semelhante à de James Petras (2001), sendo que o segundo prioriza o elemento militar da presença norte-americana. Além disso, Petras (2001), assim como Santos (2006) e Loveman (2006), salienta a relação explícita entre a cooperação inter-estatal contra o narcotráfico, em especial o Plano Colômbia, e a proteção dos interesses das empresas norte-americanas na América Latina.

O argumento central de Loveman (2006) é que a agenda hemisférica proposta pelos Estados Unidos no pós-Guerra Fria sofreu de uma incapacidade crônica de engajamento. Em outras palavras, a proposta cooperação de neoliberalismo, combate às drogas e controle de imigração permaneceu aos olhos dos países latino-americanos como um indisfarçado revestimento aos interesses de Washington, o que corroeu a coesão da hegemonia norte-americana. Um refinamento dessa análise é apresentado por Peter Andreas (1995) em seu artigo “*Free market reform and drug market prohibition: US policies at cross-purposes in Latin America*”. Como o título sugere, Andreas (1995) argumenta que “as receitas e empregos gerados pela indústria ilegal das drogas têm ajudado alguns estados a empreender as diversas reformas de mercado e as medidas de austeridade encorajadas pelos EUA e pelo FMI, [ao passo que] esses programas neoliberais, por seu turno, tem promovido de certa forma a indústria das drogas” (ANDREAS, 1995: 75-76). Segundo o autor, a estabilização econômica desses países periféricos exigia divisas que só a lavagem de dinheiro podia oferecer, enquanto que a liberalização comercial favorecia a especialização competitiva na produção de drogas psicoativas para exportação. O aumento da pobreza, o menor controle das operações financeiras e a elevação dos preços da droga ensejavam um envolvimento crescente desses países com o narcotráfico, o que estimulava o enrijecimento da política de “guerra às drogas”. Em última instância, o combate à indústria das drogas exigia um estado forte e aparelhado, mas as reformas pró-mercado defendidas por Washington

exigiam exatamente o contrário: o enxugamento fiscal e institucional do setor público (ANDREAS, 1995).

Ainda na academia norte-americana, vale destacar a análise de Farer (1999) sobre o papel das drogas na nova agenda hemisférica dos EUA, que tem como referência o processo interno de percepção de ameaça e formulação de política. Como ponto de partida, Farer (1999) demonstra que a definição de uma organização criminosa internacional se dá por critérios políticos e estratégicos, e não com base em um conceito objetivado na lei. De certa forma, o autor sugere que a cooperação para combater o crime é antes um interesse que uma necessidade. De acordo com Farer (1999), “não é exagero afirmar que o crime organizado transnacional juntou-se ao terrorismo para preencher o espaço no discurso de segurança nacional deixado pelo desaparecimento da União Soviética” (FARER, 1999: 252). O autor referencia um relatório do Conselho para Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS) publicado em 1994 com o sugestivo título de “*Global organized crime: the new evil empire*”³. A construção do crime organizado como uma ameaça à segurança nacional, como um “império do mal”, é indissociável da forma como os Estados Unidos concebiam o exercício da força no pós-Guerra Fria e também da natureza de cooperação securitária que almejaram estabelecer. Assim, Farer (1999) afirma:

“tendo sido privadas da racionalidade da Guerra Fria como sua razão de ser, certas instituições movem-se para cobrir um vácuo de necessidade que elas prevêm emergir, nesse caso transformando um problema crônico de polícia nacional e fiscais de fronteira em uma ameaça internacional a interesses básicos da segurança nacional” (FARER, 1999: 253).

Para Farer (1999), assim como para Tokatlián (2006), Loveman (2006) e Petras (2001), a ascensão do narcotráfico na agenda de segurança hemisférica está associada à necessidade de substituir o “perigo vermelho” como ameaça motriz do sistema de defesa coletiva. Sem invalidar essa análise, Olmo (1989) oferece uma perspectiva histórica do proibicionismo e da ação estatal repressiva contra as drogas, até o ponto em que esta se transforma em combate militar ao narcotráfico internacional. Nessa linha, Olmo afirma que

“(...) tanto a nível nacional como internacional, observa-se ao longo do século interessantes períodos de tolerância e intolerância frente às distintas drogas, que têm

³ O autor buscou consultar o referido relatório, mas o mesmo encontra-se com acesso restrito.

que ver não tanto com sua possível periculosidade, mas principalmente com aspectos estruturais de tipo econômico e político” (OLMO, 1989: 85-86).

O argumento da autora é que tais interesses econômicos e políticos forjaram, ao longo do século XX, os fundamentos jurídicos, morais e políticos para a ação repressiva do estado contra o “problema” das drogas, a qual desenvolveu uma espécie de violência seletiva em favor daqueles interesses. Nessa perspectiva, a “guerra às drogas” nas Américas não seria um desdobramento da agenda de segurança pós-Guerra Fria, mas sim uma etapa de intolerância na relação entre Estado e drogas, em que a doutrina norte-americana se disseminou, via imposição e consenso, pelos países latino-americanos. Os estudos que enfatizam essa dimensão histórica, como é o caso de Olmo (1989), Oliveira (2007) e Rodrigues (2002; 2003), nos permitem visualizar a cooperação inter-estatal como um fenômeno de maior duração, que teve início com as primeiras conferências proibicionistas (Xangai, 1909; Haia, 1911; Genebra, 1931, 1936), passando pelas conferências da ONU (1961, 1971, 1988) e culminando na cooperação militar-policial no âmbito da “guerra às drogas”. Para Rodrigues (2002), os primeiros movimentos da cooperação internacional, de cunho político-diplomático, foram importantes inclusive para alavancar um enrijecimento da legislação interna nos Estados Unidos na questão das drogas.

“apesar do crescimento dos movimentos sociais proibicionistas, o cenário privilegiado para os primeiros passos repressivos do Estado norte-americano não foi o ambiente político doméstico, mas o teatro das negociações diplomáticas. O governo dos Estados Unidos logra seus êxitos iniciais no controle de drogas nas reuniões internacionais que convoca” (RODRIGUES, 2002: 103).

Dessa perspectiva histórica, os autores são unânimes em destacar o papel dos Estados Unidos na promoção do regime internacional de repressão às drogas, sendo que a cooperação militar-policial sob a “guerra às drogas” representa, desse ponto de vista, uma parte do processo de internacionalização dessa doutrina (OLMO, 1989; TOKATLIÁN, 1988). Nesse sentido, a racionalidade estratégica e ideológica da Guerra Fria foi instrumentalizada para desobstruir o caminho do combate contra o narcotráfico, como sustenta Olmo (1989) nesse excerto:

“no começo essa posição [de demonização do narcotráfico] originou enfrentamentos com alguns governos da América Latina, tal qual ocorreu no início do século com as potências européias. Surgiram acusações mútuas entre eles, pedindo soluções ao incremento do tráfico desde o lado da demanda ou da oferta, conforme o caso. Mas outra desculpa veio resolver o problema: o narcoterrorismo. Sua percepção como

‘desestabilizados da sociedade ocidental’ conseguiu uni-los pelo medo de uma possível ‘conspiração vermelha’. A guerra contra as drogas se converte em uma guerra ideologia através dessa retórica” (OLMO, 1989: 90).

Deve-se ter em mente que, para certos autores, o mesmo fenômeno possui uma interpretação distinta: a retórica da “narco-guerrilha” ou “narcoterrorismo”, difundida a partir do governo Reagan, opera no sentido de sinalizar a gradual substituição da ameaça oficial, vinculando a preocupação da insurgência política com o fenômeno das drogas. Essa diferença – qual seja, se a Guerra Fria foi instrumentalizada em favor de uma “guerra às drogas” secular ou se o combate ao narcotráfico substituiu a ameaça ideológica – não é relevante, visto que ambas não se excluem, mas se complementam. Nesse ponto, consideramos que Rodrigues (2003) realiza uma síntese satisfatória dos dois lados da questão.

Uma outra análise interessante, ainda que breve, é apresentada por José Antonio Quiroga (1989), que problematiza a discrepância entre discurso e prática na cooperação antidrogas. Segundo o autor, a noção de “responsabilidade compartilhada”, que deveria envolver países produtores e consumidores, se revela na prática um mecanismo unilateral de ingerência. Nas palavras de Quiroga (1989):

“bem entendida, tal doutrina obrigaria a todos os países ‘produtores’ e ‘consumidores’ de cocaína a reduzir a ‘oferta’ e a ‘demanda’ de drogas de maneira proporcional. No entanto, a comunidade internacional põe maior ênfase em golpear o elo mais frágil da cadeia – os cultivos de coca –, a despeito do maior custo social dessa ação. (...) A noção de um esforço compartilhado, portanto, se limita hoje a encarar programas de erradicação de cultivos nos países produtores, com a assistência técnica, policial e financeira dos países consumidores” (QUIROGA, 1989: 171).

A constatação de que os países importadores não adotam medidas efetivas de redução de consumo é de certa forma procedente; sem embargo, ela pode sugerir certos equívocos. Como vimos, os Estados Unidos, principal importador de drogas do hemisfério, tem implementado internamente políticas punitivas para conter o narcotráfico. Ademais, Boyum e Reuter (2005) demonstram que o dinheiro gasto em programas internacionais é uma parcela reduzida do orçamento total para políticas antidrogas, que se concentram na interdição e na aplicação doméstica da lei. Sendo assim, não se pode afirmar que há uma desproporção entre o ônus dos países produtores e o dos consumidores, pois ambos arcam com custos sociais da “guerra às drogas”. Afinando o argumento de Quiroga (1989), poder-se-ia afirmar que a desproporção realmente existente é entre programas concentrados na oferta (erradicação, interdição,

aplicação da lei contra o tráfico) e na demanda (prevenção, tratamento e aplicação da lei contra o consumo). Indo mais além, é possível verificar que essa desproporção não obedece a um recorte internacional, como sugerira Quiroga (1989), mas a um recorte de classe. De acordo com Carneiro (2009), o esforço por penalizar a produção e o tráfico (isto é, a oferta) incide diretamente sobre as classes pobres e marginalizadas, ao passo que a debilidade dos programas de demanda e a despenalização do consumo exoneram as classes dominantes dos custos da repressão às drogas (CARNEIRO, 2009: 29-30). Esse argumento parece favorecer os teóricos do controle social, como Rodrigues (2003) e Rementería (2009), visto que a “guerra às drogas” não está relacionada à cooperação inter-estatal ou ao controle antinarcóticos, mas sim a uma forma sistemática de criminalização do indesejável. Pertenceria, assim, ao escopo não propriamente das relações internacionais, mas antes da sociologia do direito.

Antes de avançar no nosso estudo, convém recuperar alguns elementos aqui apresentados a respeito da política de “guerra às drogas” e da cooperação inter-estatal promovida pelos Estados Unidos para combater o narcotráfico nas Américas. O primeiro deles é que a concepção penal e moral que subsidia a repressão às drogas, conhecida como “proibicionismo”, é um fenômeno histórico mais amplo que a “guerra” lançada nas últimas décadas. Sendo assim, a cooperação policial-militar estabelecida entre os EUA e alguns países latino-americanos não é uma ruptura, mas sim a evolução da cooperação política e diplomática que forjara o proibicionismo como regime.

O segundo elemento é que a ascensão do narcotráfico à agenda de segurança hemisférica não se dá por voluntarismo, moralismo ou idealismo; pelo contrário, é fruto de um momento histórico e de interesses concretos. Nessa base, a cooperação securitária antidrogas é parte das transformações advindas com o esmorecimento da presença soviética e o fim dos regimes militares na América Latina, que demandavam uma nova agenda para a hegemonia norte-americana. Nesse sentido, a “guerra às drogas” se mostrava como uma dupla negação da lógica da Guerra Fria: primeiro, colocava-se como um combate pós-ideológico, em que o inimigo era simplesmente criminoso; segundo, recusava a percepção inter-estatal de ameaça, transferindo-a para agentes criminosos transnacionais ou terroristas, criando assim um ambiente favorável para a atuação conjunta dos estados americanos. Por outro lado, não há simplesmente uma ruptura; há uma linha de continuidade nas relações interamericanas da Guerra Fria para a “nova agenda de ameaças”, a saber, a projeção de poder brando e bruto dos Estados Unidos na região.

O terceiro elemento é o reconhecido fracasso da política de “guerra às drogas” para atingir seus objetivos declarados, haja vista a relação historicamente inversa entre, de um lado, os fundos dotados ao controle antidrogas e, de outro, o preço ao consumidor norte-americano. Como se viu, o combate aos cartéis colombianos logrou desestruturar essas organizações, mas não impediu que o narcotráfico adotasse outras formas e métodos para garantir sua sobrevivência e expansão.

O quarto elemento é que a política de “guerra às drogas” e a cooperação securitária dela decorrente privilegiaram a abordagem de oferta (erradicação, interdição e aplicação da lei contra o tráfico), baseadas na suposição de que a demanda é elástica ao preço. Os programas internacionais lançados pelos Estados Unidos (Iniciativa Andina, Plano Colômbia, Estratégia Andina Antidrogas, etc.), se analisados do ponto de vista do controle de psicoativos, partem do pressuposto de que a contenção das primeiras etapas da cadeia (produção, beneficiamento, etc.) desencadearia uma elevação de preços em cascata, que, atingindo o outro extremo do mercado, inibiria o consumo. Essa lógica ficou plasmada na proposição de George W. H. Bush de que a “guerra às drogas” deveria “ir à fonte” (*go to the source*).

Um quinto e último elemento que precisamos ter em conta é que a noção de “guerra às drogas”, que geralmente refere-se à militarização do controle das drogas e à sua exteriorização (através da cooperação inter-estatal), pode ser avaliado do ponto de vista sociológico como uma forma de repressão aos segmentos sociais mais vulneráveis.

Recuperando esses pontos centrais, cabe agora nos voltarmos para onde a interação entre narcotráfico, segurança e cooperação inter-estatal tem ganho mais destaque atualmente, o México.

3. Crise(s) Mexicana(s): Associação Dependente e “Dependência da Trajetória”

Neste capítulo, nosso objeto de estudo é a construção histórica, social e política da atual crise de segurança do México, entendendo-a sob o prisma doméstico e internacional. Não nos furtaremos à análise do atual confronto entre governo e organizações narcotraficantes, mas faremo-la a partir de seus traços estruturais e de seu substrato histórico. Nesse sentido, cabe compreender como foram germinados os três elementos centrais da atual conjuntura: a economia da droga, o conflito assimétrico e a cooperação inter-estatal. Em outras palavras, é necessário compreender como e por quê o México atinge um patamar estratégico de cooperação antidroga com os EUA, o que será feito através do estudo da reorientação externa do México na primeira seção; como e por quê o México passa a abrigar organizações narcotraficantes bem-financiadas e bem-armadas, o que será feito por meio da análise histórica da economia da droga mexicana e interamericana na segunda seção; e, por fim, por quê o narcotráfico organizado e o governo mexicano atingiram elevado grau de confrontação, bem como quais são os parâmetros reais desse conflito – o que será abordado na terceira seção. O mapeamento dessas respostas será essencial para a compreensão crítica do conflito que desenvolvemos no capítulo seguinte.

3.1. Reorientação Externa do México (1982-2007)

A reorientação externa do México nas últimas décadas está imbricada à crise do nacional-desenvolvimentismo e aos desdobramentos do fim da Guerra Fria para o sistema internacional. A partir dos anos 1980, a elite política mexicana, concentrada no Partido Revolucionário Institucional (PRI), realizou uma inversão substantiva da agenda internacional do país, que acompanhou o processo de reformas neoliberais levadas a cabo internamente. Com isso, abandonou-se gradativamente o posicionamento terceiro-mundista e antiimperialista, o assim chamado “nacionalismo revolucionário”, e a desconfiança em relação aos Estados Unidos. O ocaso da concepção norte-sul na formulação de política externa mexicana foi feita em paralelo à aproximação estratégica com os Estados Unidos.

Durante a Guerra Fria, o México teve uma inserção internacional complexa, pautada pelo distanciamento em relação às duas superpotências. De certa forma, os eixos da estratégia mexicana haviam sido lançados pelo regime revolucionário já na década de 1930, com a consolidação do PRI, da *Doutrina Estrada* e da *Cláusula Calvo*.

Como veremos adiante, esses dois princípios pautavam a soberania política e econômica como valores máximos da política externa mexicana, que se desdobravam em questões outras tais como o nacionalismo, o terceiro-mundismo e a não-ingerência política.

Em fevereiro de 1930, o PRI decidira romper relações diplomáticas com a URSS em decorrência de um atrito bilateral, de modo que o México foi então admitido na Liga das Nações. Envolvendo a crise diplomática entre os dois países, constava o descontentamento mexicano com o dogmatismo da doutrina revolucionária de Moscou, o distanciamento da URSS em relação à Revolução Mexicana, a carência de interesses materiais do México na Rússia e o apoio soviético ao Partido Comunista Mexicano, que executava ações subversivas contra o governo de Portes Gil (1928-1930). O afastamento do bloco soviético veio se somar à desconfiança histórica em relação à outra superpotência (os EUA), impulsionando uma política externa marcada pela autonomia e pelo ativismo nos fóruns multilaterais (BERNAL-MEZA, 2007).

Um dos pilares conceituais dessa política, a *Doutrina Estrada* fora enunciada em 1931, pelo então chanceler Genaro Estrada, com a finalidade de contrapor-se à concepção vigente de reconhecimento internacional de governos – segundo a qual este se faria em função da capacidade da nação autogovernar-se. Para o chanceler mexicano, essa doutrina colocava sob juízo estrangeiro a legitimidade política de um governo nacional, o que era uma afronta à soberania dos povos. A partir disso, postula Estrada:

“Depois de um estudo muito atento sobre a matéria, o governo do México transmitiu instruções a seus ministros ou encarregados de negócios nos países afetados pelas recentes políticas [de reconhecimento de governo], fazendo-lhes saber que o México não se pronuncia no sentido de outorgar reconhecimentos porque considera que esta é uma prática denigradora que, ferindo a soberania de outras nações, coloca-as na situação de que seus assuntos interiores possam ser qualificados em qualquer sentido por outros governos, os quais de fato assumem uma atitude de crítica ao decidir, favorável ou desfavoravelmente, sobre a capacidade legal de regimes estrangeiros. Em consequência, o governo do México se limita a manter ou retirar, quando o julgue procedente, seus agentes diplomáticos e a manter ou retirar, quando o julgue procedente, os similares agentes diplomáticos que as nações respectivas tenham acreditado no México, sem qualificar, nem precipitadamente nem a posteriori, o direito que tenham as nações estrangeiras para aceitar, manter ou substituir seus governos ou autoridades” (ESTRADA *apud* URDANIVIA, 1999: 136).

Tal qual formulada acima, a Doutrina Estrada foi o fundamento da posição mexicana durante a crise hemisférica decorrente da Revolução Cubana, em que o princípio da auto-determinação foi contraposto à lógica de defesa coletiva da Guerra Fria. A manutenção dos laços comerciais e diplomáticos com o regime socialista, em

um momento em que todos os demais latino-americanos lhe viravam as costas, foi seguramente um dos pontos notórios da política externa mexicana do período.

Outro princípio básico para o “nacionalismo revolucionário” do PRI foi a *Cláusula Calvo*, como ficou conhecida em homenagem ao jurista argentino que a formulou. Consagrada em diversos artigos da Constituição Mexicana de 1917, a cláusula previa que estrangeiros, para adquirir propriedades no México, deveriam abdicar da proteção de seu estado originário e submeter-se ao ordenamento interno mexicano. Conforme aponta Urdanivia, “a essência dessa cláusula é a de despojar de conteúdo material qualquer demanda diplomática feita por dano causado a um estrangeiro” (URDANIVIA, 1999: 161). Essa doutrina foi se desenvolvendo no ordenamento jurídico mexicano ao longo das décadas seguintes, respaldando, por exemplo, o decreto de estatização dos hidrocarbonetos em 1937 e a “Lei para promover o investimento mexicano e regular o investimento estrangeiro” de 1973. Como se nota, a Cláusula Calvo e a Doutrina Estrada se fundamentavam na soberania e na auto-determinação, formulando uma política externa com forte apelo normativo e avessa ao *status quo* do poder mundial. O objetivo dessa seção é descrever como essa política externa foi abandonada pelo PRI a partir de 1982, em favor do pragmatismo neoliberal, da adesão às estruturas hegemônicas de poder mundial e da aproximação com os Estados Unidos. Essa digressão histórica busca relativizar a idéia de que a cooperação antidrogas com os EUA é o último recurso para as forças de segurança do México, ou que esta é a melhor alternativa para a repressão ao narcotráfico; ao contrário, apresenta a cooperação securitária como um desdobramento da convergência histórica entre os dois países, ou como “dependência da trajetória” da política externa mexicana em sua associação assimétrica com os Estados Unidos nas últimas três décadas.

Desde a segunda metade da década de 1970, o México já recorria ao Fundo Monetário Internacional para estabilizar o câmbio e equilibrar as finanças públicas, além de captar investimentos privados. No entanto, a elevação das taxas de juros internacionais em 1981-1982 arrasou o ciclo expansivo da economia mexicana (1978-1981) e afundou o país na primeira recessão desde a II GM, agravada pela incapacidade de honrar os compromissos externos. A moratória da dívida externa mexicana, declarada em agosto de 1982, evidenciou a profundidade da crise e abriu caminho para as reformas econômicas do governo seguinte, liderado por Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) (MALDONADO, 2009: 7-8). Em dezembro, seria anunciado o Programa Imediato de Reordenação Econômica (PIRE), que propunha a redução do gasto público

e a elevação da taxa de juros. O governo de Madrid Hurtado, conhecido como “Lamadridato”, seria marcado pelas contínuas negociações com o FMI para reescalonamento da dívida e pela incorporação dos imperativos da ortodoxia econômica para o ajuste, que redundaram em estagnação e inflação combinadas.

Em 1986, a dívida externa atingia 77% do PIB mexicano e os termos de troca de seu comércio exterior correspondiam a aproximadamente 50% do índice de 1980 (URDANIVIA, 1999: 191-193). Nesse ano, o México entrou para o GATT e Hurtado lançou um novo programa de recuperação, o Programa de Estímulo e Crescimento (PAC, em espanhol), que pautou a negociação com os credores internacionais. Segundo Maldonado (2009), “nesse programa está claramente delineada a mudança na estratégia de desenvolvimento da economia mexicana – o modelo de substituições de importações é abandonado em favor do novo liberalismo econômico (neoliberalismo)” (MALDONADO, 2009: 8). Por mais que o nacional-desenvolvimentismo das décadas anteriores já não tivesse fôlego durante o “Lamadridato”, a adesão plena ao modelo neoliberal só seria realizada no governo de Salinas de Gortari (1988-1994), contemporâneo do Consenso de Washington.

As reformas de Gortari são análogas às de Menem na Argentina: abertura comercial, flexibilização do marco regulatório ao investimento estrangeiro, privatização ou extinção das empresas e bancos estatais, venda das ações do Estado em setores estratégicos, como a alimentação, petroquímica, têxteis, etc. A corrosão do papel do setor público na economia e a abertura ao neoliberalismo exigiam que o comércio internacional e os investimentos estrangeiros dinamizassem a economia, o que demandava novas prioridades para a política externa. No governo de Gortari, a direção do PRI avaliava que nem a Europa e nem o Japão teriam disposição e capacidade para um estreitamento econômico, o que tornava os Estados Unidos como o pólo natural de atração (BERNAL-MEZA, 2007: 41). Com esse espírito foram conduzidas as negociações de um convênio comercial, que culminaria, em agosto de 1992, no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês). O NAFTA não foi meramente uma medida de política externa; ele representou a institucionalização de um processo de crescente sinergia econômica entre México e Estados Unidos, que passou a englobar 88% das exportações e 74% das importações mexicanas (ver Gráfico I).

Além disso, o governo de Salinas de Gortari foi responsável pela adesão em 1989 do México ao Plano Brady, assim chamado em alusão ao então Secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas Brady. O plano colocava a renegociação da dívida externa

(redução do principal e dos juros através da emissão de novos títulos) em função da abertura dos mercados nacionais dos países devedores, o que tornava a economia mexicana cada vez mais em função de seu setor externo. Decidido a romper com seu passado terceiro-mundista, o México entra para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1994 e para o quadro de acionistas do Banco Internacional de Compensações (BIS) em 1996.

A literatura converge em apontar o mandato de Salinas de Gortari como o ápice do programa neoliberal no México (BENÍTEZ MANAUT, 2006; BERNAL-MEZA, 2007; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2001; MALDONADO, 2009; URDANIVIA, 1999). De certa forma, a adesão ao Consenso de Washington representava uma inversão importante na relação com os Estados Unidos, visto que reconhecia o triunfo material e ideológico dos EUA na Guerra Fria e na ordem internacional que lhe sucedeu. No entanto, as relações bilaterais nas décadas de 1980 e 1990 sofreriam reveses importantes, em especial em temas de segurança e política regional. Dentre os pontos de atrito, cabe mencionar (1) o protagonismo mexicano na mediação da crise centroamericana da década de 1980, através do Grupo do Rio; (2) os conflitos bilaterais em torno da política antidrogas de Washington; (3) a defesa do fim do bloqueio a Cuba pelos mexicanos; (4) a oposição do México à expulsão automática de países não-democráticos da OEA; e (5) a reticência em relação ao uso da força pelos Estados Unidos no Kosovo, sem aval do Conselho de Segurança. Dessa forma, a política mexicana optou por uma aproximação com os EUA pautada pelo Consenso de Washington, mas manteve em grande medida resguardados os princípios de soberania e não-intervenção da herança priista.

Essa orientação se manteria durante o governo de Ernesto Zedillo (1994-2000), que sofreu crescentes pressões externas sobre o sistema de partido dominante, com denúncias de fraude eleitoral e de violação dos direitos humanos. A insurgência no sul do país, cujo epicentro foi a região de Chiapas, colocava um desafio concreto à agenda neoliberal do governo federal, colocando em evidência o processo de exclusão social que afetava principalmente a população camponesa e indígena. Juntamente com a crise financeira de 1994, a sublevação do Exército Zapatista de Liberação Nacional (EZLN) obrigou o governo de Zedillo a “voltar-se para dentro”, freando o ímpeto globalista e livre-cambista de Salinas de Gortari. Ademais, a economia mexicana vinha apresentando resultados pouco animadores: no período 1985-1989, a taxa média de crescimento real do PIB fora de 0,1%, e, no período 1990-1994, essa taxa foi de 1,5%, o

que pode ser considerado irrisório em comparação aos 6,4% atingidos na média do período 1951-1981 (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2001: 649). Em 1995, por decorrência da fuga de capitais, o PIB mexicano teve uma queda nominal de 6,4 pontos percentuais, mas os anos seguintes apresentariam resultados bem mais positivos. Vale lembrar que a rápida recuperação da crise mexicana de 1994 foi possível graças a um pacote de US\$ 50 bilhões liberado pelo governo Clinton, em um momento em que os EUA negociavam a ALCA com os demais países latinoamericanos.

A vitória da oposição em 2000 marcou uma virada na história do México, e a política externa não poderia deixar de acompanhar as mudanças. A ascensão de Vicente Fox (2000-2006) à presidência aludia ao banimento do legado revolucionário e à refundação do estado mexicano em moldes liberal-democráticos, com maior transparência e descentralização. No plano externo, essa proposta implicava um passo adiante na aproximação do México com os países centrais, em particular os Estados Unidos, visto que grande parte da reticência de Washington em relação ao vizinho – causada pela percepção de ineficiência institucional, pela corrupção, pela falta de democracia e pelas violações dos direitos humanos – deveria ser superada com o novo governo. A convergência política de Fox e George Bush indicava boas perspectivas para as relações bilaterais, bem como para a atuação conjunta dos dois países nos fóruns multilaterais.

De fato, a orientação externa do Partido de Ação Nacional (PAN) foi mais pronunciada e visível do que suas prometidas reformas internas. Fox incorporou ao discurso diplomático mexicano os valores políticos da globalização neoliberal, como “democracia” e “direitos humanos”, fazendo com que tais preceitos universalistas ganhassem terreno em relação aos conceitos de “autodeterminação” e “soberania”. O exemplo paradigmático dessa inversão foi a política para Cuba, que de 2001 a 2004 vivenciou uma escalada de tensões. A primeira divergência ocorreu na Comissão de Direitos Humanos da ONU, quando Fidel Castro e Jorge Castañeda (então chanceler mexicano e biógrafo de Che Guevara) divergiram abertamente quanto à resolução sobre o regime cubano. No ano seguinte, uma série de declarações desastradas de ambos os lados aprofundaram as desconfianças: o governo cubano cada vez mais percebia o presidente mexicano como um aliado de Washington e um defensor do isolamento de Cuba; Vicente Fox, por seu turno, percebia o regime cubano como um anacronismo autoritário, incompatível com os princípios interamericanos. Em 2004, a crise atingiu seu ápice: primeiro, o México passou a votar a favor da condenação de Cuba por

violações dos direitos humanos; segundo, o governo cubano publicou uma conversa de Fidel e Fox em que este afirmava sua preocupação em “não incomodar George Bush”; terceiro, Fidel declarou que a tradição diplomática mexicana, juntamente com o prestígio do país na América Latina, “havia se convertido em cinzas”; e, por fim, o governo mexicano decidiu romper relações diplomáticas com Cuba em maio de 2004. A situação se reverteria em julho, quando o chanceler do México, acuado por pressões de partidos e organizações sociais, visitou Havana e acordou a reabertura de ambas as representações (VELÁZQUEZ FLORES & DOMÍNGUEZ, 2007: 29-32).

A política externa do México para a América Latina passou por outros momentos complicados, como a Cúpula de Mar Del Plata (2005) e a eleição do Secretariado-Geral da OEA. Em essência, a razão dessas crises diplomáticas foi a desconfiança dos grandes países latino-americanos em relação à parceria do México com os Estados Unidos, que se chocava com a pretensão de Fox de exercer uma mediação interamericana. Na IV Cúpula das Américas, sediada na Argentina em 2005, o então chanceler mexicano Luiz Ernesto Derbez propôs uma declaração de apoio ao livre-comércio e defendeu a criação da ALCA, o que foi rejeitado pelos principais países da região, particularmente Venezuela e Argentina. As animosidades entre México e Argentina, infladas por uma diplomacia de microfones de seus líderes, arrefeceram-se pouco após a Cúpula, dada a rejeição do próprio Senado mexicano à postura de Derbez. O conflito com a Venezuela, por seu turno, teve maior intensidade e duração, com acusações de “populista” e “filhote do império” por cada um dos contendores. A crise resultou no retorno do embaixador venezuelano na Cidade do México e na retirada da Venezuela da G-3 – um acordo comercial entre Colômbia, México e Venezuela (FLORES & DOMÍNGUEZ, 2007: 32-36).

A eleição para o cargo de Secretário-Geral da OEA também foi um momento crítico para a diplomacia regional do governo Fox, que buscava alçar a candidatura de seu ministro de Relações Exteriores, Luiz Ernesto Derbez. A candidatura concorrente era de José Miguel Insulza – apoiada por Chile, Argentina, Uruguai, Brasil e Venezuela –, que representava, assim, principais forças latino-americanas, ao passo que Derbez era respaldado por Washington. Após cinco votações empatadas, os Estados Unidos retiraram seu apoio a Derbez e pressionaram-no para que abrisse mão da disputa, o que abriu caminho para a vitória de Insulza (CEPIK, JORNADA & BORBA, 2009: 7). Esses dois exemplos ilustram a dificuldade do governo Fox dialogar com as lideranças latino-americanas, onde a política externa mexicana perdera muita força nos anos

anteriores. É necessário reconhecer que esse afastamento não é simplesmente uma incompatibilidade retórica; ele tem um substrato material, qual seja, a reduzida participação da América Latina no comércio exterior mexicano (em torno de 5%) e a alienação do México das iniciativas de integração sul-americanas (Mercosul, CAN, Reunião de Presidentes da América do Sul, etc.).

Em seu programa, Vicente Fox reconhecia que os últimos governos priistas haviam sido negligentes com a América Latina e que essa região deveria recuperar importância na política externa do país. Da mesma forma, defendia uma maior diversificação dos parceiros para conquistar autonomia de ação, construindo aproximações com a APEC, a União Européia e a América Latina. No entanto, essas iniciativas não se efetivaram como se previa, o que não pode ser apartado do grau de associação do México aos Estados Unidos nessa altura, seja em termos de dependência econômica ou de cooperação política. Em outras palavras, a autonomia pelo voluntarismo não superava o peso histórico do NAFTA sobre a tomada de decisão em Los Piños, o que nos obriga a compreendê-lo como um movimento de fato estrutural na história mexicana.

No âmbito multilateral, a política externa de Fox orientou mudanças em relação aos governos que lhe precederam. Nos anos 1980 e 1990, a adesão à agenda neoliberal por um país governado por um só partido fora uma constante razão de embaraço para os diplomatas mexicanos, que se desdobravam entre, de um lado, o pragmatismo econômico e o envolvimento direto na diplomacia econômica multilateral (OMC, UNCTAD, etc.), e, de outro, o afastamento dos fóruns políticos multilaterais e das iniciativas de intervenção humanitária, de controle de armamentos e de jurisdição extraterritorial (GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 2001). Como parte da idéia de adaptar a política externa às mudanças nacionais e internacionais, Vicente Fox buscou alçar a participação do país aos fóruns multilaterais de cunho político, em especial na ONU. Em relação aos direitos humanos, o México assinou doze tratados internacionais relacionados à matéria (incluindo o Tribunal Penal Internacional), exerceu a presidência da Comissão de Direitos Humanos da ONU e passou a aceitar o escrutínio internacional sobre violações ocorridas no México. Em 2002-2003, o México se candidataria a um assento temporário no Conselho de Segurança da ONU.

O Partido de Ação Nacional venceria a eleição presidencial de 2006 por uma contestada margem⁴, em um pleito polarizado com a esquerda mexicana (PRD). Em grande medida, o presidente eleito Felipe Calderón (2006-2012) norteava-se para a continuidade das políticas de Fox; no entanto, como veremos, sua estratégia internacional foi mais adiante que a de seu predecessor, ainda que não tenha lhe alterado o rumo. Para compreender esse avanço, convém recuperar os desdobramentos do 11/09 para as relações entre Estados Unidos e México.

A concepção de segurança nacional em Washington foi alterada com os atentados de 2001. De um lado, os Estados Unidos securitizavam o terrorismo e propunham maior cooperação internacional para fazer frente a essa ameaça; de outro, incrementavam sua preocupação com as fronteiras, buscando elevar sua capacidade de prevenção e alerta contra novos ataques. Ambas as medidas afetavam diretamente o México. Em março de 2002, foi assinado um acordo de fronteira inteligente entre os dois países, para impulsionar o intercâmbio de informação e a cooperação inter-agência. No entanto, as autoridades mexicanas foram revelando um crescente desapontamento com a natureza da cooperação proposta por Washington, que sobre-dimensionava o terrorismo. Além disso, havia uma tensão entre burocracias no governo mexicano: as forças policiais e os serviços de inteligência impulsionavam a cooperação com as agências estadunidenses, enquanto que o ministério de Relações Exteriores manifestava sua oposição à “guerra global ao terror” e à criação do Comando Unificado Norte (NORTHCOM), em 2002 (BENÍTEZ MANAUT, 2009: 177). Além disso, os governos Fox e Zedillo foram críticos do mecanismo de certificação anual emitida pela Casa Branca sobre o grau de comprometimento dos países no controle de drogas ilegais, respaldando o MEM/CICAD⁵ como substituto.

A ascensão de Felipe Calderón à presidência pôs em evidência um tema que permeava todos os governos anteriores: o narcotráfico organizado como ameaça máxima à segurança nacional. A disposição do governo Calderón em lançar uma guerra total contra as organizações narcotraficantes abriu caminho para uma cooperação estratégica com os Estados Unidos, superando certas reticências históricas. Do lado estadunidense, a cooperação antidrogas com o México era tida desde os anos 1980 como pouco eficaz,

⁴ Segundo o resultado oficial, a diferença entre Felipe Calderón e López Obrador foi de 0,57%.

⁵ O Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM, sigla hispânica) foi criado no âmbito da CICAD (Comissão Interaericana para o Controle do Abuso de Drogas) da OEA em 1999. Corresponde a uma compilação de relatórios enviados por autoridades judiciárias e policiais nacionais dos países-membros. A certificação unilateral do Escritório para Política Nacional de Controle de Drogas (ONDCP, sigla anglosaxônica) foi abolida na sua forma tradicional em 2001.

em virtude da ineficiência e da corrupção das agências mexicanas (TORO, 1999). Do lado mexicano, havia uma crítica à natureza parcial da “guerra às drogas” (que não enfatizava a redução do consumo), da elevação do narcotráfico à agenda de segurança hemisférica e, mais especificamente, ao processo unilateral de certificação realizado pela Casa Branca. O momento crítico da transição rumo a uma cooperação securitária estratégica ocorreu com a declaração da Cúpula de Mérida em 2007. O plano trienal firmado por Calderón e Bush projetava uma finalidade comum (desestruturar o narcotráfico organizado), em que os Estados Unidos apoiariam principalmente as Forças Armadas e a polícia mexicanas, e os recursos dotados para esse apoio representariam uma elevação substantiva da média recente de auxílio estadunidense para o México (US\$ 1,4bi em comparação a US\$ 400mi em todo o governo Fox).

Vale lembrar que a cooperação antidroga entre Estados Unidos e México remonta pelo menos à década de 1970, quando a DEA passou a organizar operações de interdição e erradicação em conjunto com a polícia mexicana, além de oferecer capacitação e treinamento. No entanto, como aponta Toro (1999), “a decisão mexicana de aceitar uma cooperação formal e aberta com a DEA nos anos 1970 foi em grande medida resultado de sua incapacidade em controlar os agentes da DEA atuando em seu próprio território” (TORO, 1999: 635), o que ocorria desde a década de 1930. Em 1975, iniciou-se com apoio estadunidense a chamada Operação Condor, que tinha a missão de abater a produção de opiáceos e maconha nos estados de Chihuahua e Durango. A cooperação formal estabelecida na década de 1980 tinha o objetivo de conter as prerrogativas extraterritoriais dos agentes da DEA, que exerciam perseguições e operações no México fora de qualquer marco legal. A preocupação com a soberania mexicana fica evidente no texto do Acordo de Cooperação para o Combate ao Tráfico de Narcóticos e Dependência de Drogas, firmado em 1989, que é um desdobramento do Tratado de Assistência Legal Mútua de 1987. Não obstante, a cooperação com as agências estadunidenses acabava gerando bons resultados do ponto de vista do controle antidroga, suprimindo as carências institucionais e orçamentárias dos policiais mexicanos (TORO, 1999: 637-639). Essa afinidade histórica explica a maior aderência que a cooperação com os EUA possui junto às forças policiais, se comparada com a de outros setores do estado mexicano.

Além desse suporte, os Estados Unidos também serviram como instância judiciária última para o combate das autoridades mexicanas ao narcotráfico. O marco legal para essa cooperação judiciária é o Tratado de Extradicação firmado em 1978, que

permitiu, por exemplo, o envio de Juan García Abrego, chefe do “Cartel do Golfo”, para julgamento nos EUA em 1996. Dessa forma, a existência de relações prévias, tanto no campo policial como judiciário, não deve ser menosprezada na avaliação da cooperação antidroga estabelecida na última década entre México e EUA. No entanto, cabe perceber, como salientado acima, que há um salto quantitativo (orçamentário) e qualitativo (concepção) com a Iniciativa Mérida, que necessita ser compreendido por dois fatores correlatos: primeiro, a cooperação antidroga se dá em um novo contexto político e econômico das relações bilaterais, como se buscou demonstrar nessa seção; segundo, a concepção dos dois governos a respeito da ação antidroga conseguiu superar certas divergências históricas – do lado mexicano, a desconfiança em relação a agências policiais estrangeiras deixou de ser uma prioridade da política antidroga, que passou a concentrar-se somente no narcotráfico; do lado estadunidense, abdicou-se da ênfase em ações extraterritoriais para controle antidroga, substituindo-as pela cooperação intergovernamental. Nesse quadro, a cooperação securitária pôde avançar para um nível estratégico, em que se aprofundam as medidas de confiança entre os dois governos. Retomando as extradições como indicador, verificamos que os dois governos panistas (especialmente o atual) elevaram consistentemente o número de extraditados aos EUA (ver gráfico II). Se, em 1996, quando García Abrego foi extraditado, o número total de criminosos com esse destino foi de 13; em 2000, quando Fox assume, foram 12 extraditados. Já em 2006, registraram-se 63 extradições e, em 2009, foram 107. Como veremos adiante, o aumento do número de criminosos mexicanos extraditados para os EUA foi um dos argumentos em que se apoiaram as agências estadunidenses para avaliar que existiam condições favoráveis durante a presidência Calderón para um aprofundamento da cooperação bilateral antidroga.

A reconstrução histórica apresentada nessa seção tem o papel de (1) resumir a transformação na política externa mexicana nos últimos trinta anos, (2) avaliar o significado histórico do NAFTA como fenômeno de maior duração para a economia e a sociedade mexicanas, e (3) compreender a Iniciativa Mérida como ponto de chegada de três grandes convergências (econômica, política e securitária) entre EUA e México, que permitiram um salto na cooperação inter-estatal antidroga.

Quanto à transformação na política externa, deve-se ter em mente que o México desde 1982 foi gradualmente abandonando os pilares da diplomacia terceiro-mundista do PRI, baseada no nacionalismo, no juridicismo e no anti-imperialismo. Nesse processo, os conceitos-chave dessa diplomacia, a Doutrina Estrada e a Cláusula Calvo,

foram sendo relativizados ao extremo de perderem qualquer sentido prático. A Doutrina Estrada, assentada na auto-determinação e no princípio de soberania, foi renegada pelo cosmopolitismo liberal de Vicente Fox, que, ao aderir à retórica política da globalização, julgava colocar o México no mesmo patamar político e moral das democracias liberais do primeiro mundo. A Cláusula Calvo, por seu turno, perdeu seu sentido prático com a adesão do México ao regime jurídico do neoliberalismo, com a entrada do país no GATT e no NAFTA. Esses acordos prevêm o “tratamento nacional” às empresas estrangeiras, da mesma forma que exigem a abolição de formas de propriedade comunal ou coletiva, como praticavam historicamente os camponeses mexicanos. É importante notar que essa mudança se fez sem ruptura política, isto é, sem substituição do partido dominante; o que de fato ocorreu foi uma dissidência do PRI em 1989, quando os setores nacionalistas e desenvolvimentistas do partido se reagruparam no Partido da Revolução Democrática (PRD).

Quanto ao significado do NAFTA, convém ir além de sua incompatibilidade com a Cláusula Calvo. Do ponto de vista econômico, as transformações são múltiplas: primeiro, o dinamismo da economia mexicana deixou de ser investimento e gasto público (típico do padrão desenvolvimentista), que foram substituídos pelo investimento direto estrangeiro e o comércio internacional, em particular com os EUA; segundo, a extroversão da economia mexicana implicou uma maior oscilação de suas taxas de crescimento, refletindo sua vulnerabilidade às variáveis exógenas. Do ponto de vista social, a abertura comercial sob o NAFTA representou tanto uma elevação dos níveis de pobreza (que já atinge cerca de metade da população do país) como um agravamento das assimetrias regionais do país, dividido entre um norte “naftizado” (industrializado e ligado aos EUA) e um sul socialmente crítico. Do ponto de vista de política externa, o atrelamento da economia mexicana aos Estados Unidos gerou uma base material para que Washington ascendesse ao topo da agenda internacional do México, desacreditando suas tentativas de diversificação de parceiros e mesmo suas iniciativas autônomas no plano multilateral.

Quanto ao caráter da Iniciativa Mérida, cabe recapitular as três convergências entre México e Estados Unidos que acompanharam a reorientação externa do primeiro. A primeira delas, de cunho econômico, teve seu ápice com o governo de Salinas de Gortari, ainda que houvesse sido impulsionada pela crise da dívida no governo anterior. Ela correspondeu à adesão ao Consenso de Washington e à agenda neoliberal, implicando diretamente na reforma do setor público e na abertura comercial e

financeira. Essa convergência teria seu marco de referência no NAFTA. A segunda convergência possui uma natureza política, tendo o governo de Vicente Fox como referência. A substituição do partido governante impulsionou a incorporação de valores como “democracia” ou “governabilidade democrática”, “direitos humanos”, “intervenções humanitárias” e “liberdade” no sentido universalista em que eram defendidos pelos ideólogos da globalização hegemônica. Em oposição à sua doutrina histórica de não-ingêrência, o México passou a ser um promotor de valores pretensamente universais – como propunham os Estados Unidos. O caso emblemático dessa segunda convergência foi a posição do México em relação ao governo de Cuba de Fox em diante. Por fim, a terceira convergência entre os dois países envolveu o campo de segurança, em que a Iniciativa Mérida, e conseqüentemente o atual governo, representam o ponto de inflexão. A associação do México aos Estados Unidos fora sempre permeada pela desconfiança histórica em relação ao expansionismo de Washington, o que dificultara visões comuns a respeito de segurança e defesa. Os ataques de 11/09 criaram um contexto em que a cooperação se tornou urgente e necessária, mas o contra-terrorismo não superou as reticências mexicanas em relação ao vizinho, visto que a ameaça em questão era entendida como questão interna dos EUA. Dessa forma, a questão das drogas, e mais especificamente da violência dos “cartéis” mexicanos, exerceu um poder de atração muito mais forte e duradouro, impulsionando uma cooperação estratégica no campo do controle de psicoativos. O estado de urgência e mobilização criado por Calderón e a disposição deste em levar ao extremo a “guerra aos cartéis” foram decisivos para possibilitar essa terceira convergência.

3.2. Ascensão do Narcotráfico Organizado

O objetivo dessa seção é explicar o surgimento do narcotráfico organizado nas Américas e particularmente no México. Posta dessa forma, a tarefa parece exageradamente ampla para o espaço que aqui lhe cabe. Cientes disso, limitamos nossa análise de dois modos: primeiro, tratamos como “narcotráfico organizado” um sistema comercial regido por organizações estruturadas, com penetração no tecido social, conexões internacionais regulares e capacidade coercitiva própria. Tendo como referência autores reconhecidos no tema, podemos situar a transição do mero negócio ilegal para esse sistema transnacional por volta da década de 1970⁶, por razões que

⁶ RODRIGUES (2003), SERRANO & TORO (2002) e TOKATLIÁN (1988) se concentram especificamente nessa transformação do narcotráfico e de sua relação com o Estado; sem embargo,

trataremos adiante. É necessário notar que essa transição se dá *pari passu* à inclusão do narcotráfico como questão relevante da agenda de segurança interamericana, a partir da doutrina de “guerra às drogas”. Dessa forma, o recorte cronológico não se pauta exclusivamente por uma transformação na natureza de organização do negócio ilegal, mas também por uma nova relação do Estado com o mesmo, e, da perspectiva que aqui se adota, não se verifica uma causalidade simples entre uma e outra, mas sim dois lados de um mesmo fenômeno. Outrossim, a primeira questão a ser respondida é como e por quê surge no continente americano este novo perfil de organização narcotraficante.

A segunda limitação que devemos nos impor é em relação ao surgimento do narcotráfico no México, que possui uma tradição quase secular de contrabando em direção aos Estados Unidos (ASTORGA, 2003). Seguindo o recorte já proposto, interessa-nos essencialmente o surgimento das organizações complexas no México a partir da década de 1980, atribuindo ênfase aos desenvolvimentos recentes que colocaram os assim chamados “cartéis da droga” no topo da agenda de governabilidade do país. Portanto, essa segunda limitação temática nos coloca uma segunda pergunta (“como surge o narcotráfico mexicano nos moldes atuais?”), que se subordina à primeira diante da percepção de que há uma organicidade entre as tendências do narcotráfico mexicano e os movimentos estruturais do sistema interamericano de produção e distribuição de drogas ilegais.

Nossa primeira questão (“como surge o narcotráfico organizado nas Américas?”) já foi abordada por diversos autores⁷, de modo que nos permitimos esquematizar a análise em seis fatores gerais:

(1) *elevação sustentada da demanda*, com a formação de centros consumidores nas cidades norte-americanas, européias e, mais tardiamente, nas metrópoles latino-americanas. Além disso, a elevação da demanda no período também está diretamente associada ao “boom” da cocaína nos Estados Unidos, que combinou a euforia da geração *yuppie* com um contingente de jovens viciados em heroína herdados da Guerra do Vietnam. Como demonstra Mares (2006), o crescimento do consumo de heroína pelos veteranos foi tratado prioritariamente como questão de saúde pública nos Estados Unidos, com gastos para prevenção e tratamento em elevada proporção, aliás, nunca

encontramos respaldo a esse recorte cronológico também nos estudos de GUÁQUETA (2004), HURRELL (1998), MARES (2006).

⁷ As seis razões aqui apresentadas podem ser encontradas em mais detalhe nos trabalhos de ANDREAS (1995), MACKE (2007) MARES (2006), PROCÓPIO FILHO (1999), SERRANO & TORO (2002), TOKATLIÁN (1999) e particularmente de RODRIGUES (2002; 2003).

repetida nas décadas seguintes. A progressiva entrada da cocaína no mercado norte-americano substituiria essa noção sanitarista pela ênfase no combate à oferta, que se tornaria hegemônica daí em diante. O consumo de cocaína sofreria menos estigma social, o que ampliaria seus consumidores em potencial e, em comparação com as drogas já amplamente consumidas, como a maconha, proporcionaria um valor adicionado por quilo muito superior, além de não estar disponível para auto-abastecimento. A elevação (em termos de quantidade e preço) da demanda por drogas ilegais é sem dúvida o elemento básico para a constituição de organizações narcotraficantes sofisticadas no continente;

(2) *estrutura de incentivos econômicos* colocada às populações marginalizadas nas grandes cidades e aos camponeses na América Latina. A rentabilidade potencial oferecida pela produção e distribuição de drogas ilegais, em um contexto de paralisia econômica generalizada no continente, permitiu um maior contingente disponível como mão-de-obra para as ascendentes narco-organizações, então centradas na Colômbia; os países que iniciaram a produção massiva de folha de coca, Peru e Bolívia, foram particularmente afetados pela crise da dívida e pela recessão dos anos 1980;

(3) *as condições sociais e geográficas* existentes na América Latina que fizeram da região um terreno fértil para o novo tipo de organização; pode-se salientar, dentre elas, o clima e o relevo favoráveis ao plantio de coca, o significado civilizacional desse plantio para os povos originários e, não menos importante, o aproveitamento de circuitos pré-existentes, especialmente na Colômbia, de contrabando e criminalidade internacional (tráfico de esmeraldas, roubo de carros, contrabando, etc.). Esses circuitos seriam alavancados pela rentabilidade do tráfico de drogas ilegais, herdando lideranças e contatos acumulados pela ilegalidade já estabelecida, assim como sua cultura de corrupção e violência;

(4) *a penetração burocrática do crime organizado*⁸ – que lhe permitiu não só certa conivência das forças policiais mas também um processo pró-ativo de fomento e de substituição da presença social do Estado pelo clientelismo local das organizações emergentes;

(5) *a liberalização financeira e o desenvolvimento da tecnologia bancária*, que facilitou a lavagem dos narco-dólares e a evasão de divisas. Obviamente, a repatriação

⁸ Tal mecanismo de corrupção e perversão da lógica do Estado é bem exemplificado pelas “máximas” do narcotráfico, como, por exemplo, “a droga tem suas próprias leis” ou a disjunção “*plata o plomo*” (suborno ou morte).

dos ganhos auferidos com as atividades ilícitas é um passo indispensável para seu pleno desenvolvimento. Ainda que o impulso neoliberal da década de 1990 já tenha recuado, a hipertrofia e desregulação do setor financeiro ainda dificultam enormemente o rastreamento dos fundos lavados pelo narcotráfico;

(6) *a lógica político-estratégica do proibicionismo*, isto é, a repressão belicista às drogas ilegais. Por um lado, essa lógica tornou as substâncias mais valorizadas no mercado ilegal, visto que a cadeia de produção e distribuição sofria um cerco policial-militar. De outro, a “guerra às drogas” colocou a sobrevivência das organizações narcotraficantes dependente de sua capacidade coercitiva própria, estimulando a incorporação de grupos armados e milícias locais ao negócio. Por mais que as atividades ilegais sempre impliquem algum recurso à violência, o confronto direto e indireto contra o Estado colocou em outro patamar a violência associada ao narcotráfico organizado.

A conjunção desses fatores permitiu que, em um período historicamente breve, o narcotráfico adquirisse uma dinâmica regionalizada, englobando, nas operações de produção, tráfico e lavagem de dinheiro, países das Américas do Sul, Central e do Norte. Segundo as estimativas de Serrano e Toro, a cadeia da droga envolvia, em 1990, 300 mil pessoas na Bolívia, de 175 a 300 mil no Peru, 160 mil na Colômbia e de 200 a 300 mil no México (SERRANO & TORO, 2002: 162).

A transformação da estrutura do narcotráfico nos anos 1980 é verificada também pela substituição dos *capos* (chefes) provenientes da esfera da produção (grandes latifundiários) por uma segunda geração proveniente da esfera da distribuição e do transporte (grandes narcotraficantes). Conforme o mercado se internacionaliza e o tráfico ganha proporções continentais, o setor hegemônico da cadeia em termos de riqueza e poder passa a ser a mediação produtor-consumidor, isto é, a circulação, e não mais a agro-indústria extensiva de fabricação da mercadoria. A partir dessa transformação, o mercado internacional da droga passa a se comportar segundo a já referida analogia de uma “ampulheta deitada” ou de um “oito” (PROCÓPIO & VAZ, 1997; RODRIGUES, 2003; SALAMA, 2004).

Dessa forma, a configuração de mercado gestada nos anos 1970 e 1980 criou um novo padrão de organização criminosa, adaptada ao vértice da ampulheta, com alta capacidade operacional, relativa hierarquização interna, ampliado escopo territorial aliados à penetração política e aos recursos de força. Com o intuito de simultaneamente diferenciar essas organizações da atividade criminosa assistemática sem reduzi-las a

uma perspectiva economicista (microeconômica), o conceito mais apropriado seria o de “estruturas complexas e narcotráfico”, sendo elas uma combinação de um eixo de poder político – baseado no consenso, na coerção e na corrupção – e um eixo de acumulação de riqueza – através da cadeia de produção, beneficiamento, distribuição e comercialização das drogas ilícitas, acoplada à lavagem de dinheiro em todas as etapas do processo. A convergência desses eixos se dá pelo estabelecimento de áreas geográficas de dominação político-econômica, com o fortalecimento de *capos* da droga através do clientelismo e dos bandos armados, confeccionando um tecido de compromissos e fidelidades interpessoais que dá sustentação à organização e a seus líderes. Sem um mecanismo rígido de comando e controle, a efetividade operacional e a coesão interna dessas estruturas complexas se dariam, em grande parte, pelo recurso à intimidação e ao suborno (entendido genericamente como capacidade de comando informal do trabalho por meio do dinheiro), mas também por meio do que Tokatlián chamou de “laços internos, familiares, regionais, étnicos, nacionais e até religiosos (...) [que] se justapõem sob a forma de agrupamento e aliança múltiplos (TOKATLIÁN, 1999: 168). Vistas em retrospectiva, essas estruturas complexas têm demonstrado um alto grau de flexibilidade e adaptabilidade aos constrangimentos impostos pelo proibicionismo estatal e pelas políticas repressivas; seja por meio da realocação da produção, da reciclagem de lideranças ou da substituição de narcorrotas, a oferta de drogas nas últimas décadas verificou poucos momentos de retração. Se a vitalidade das estruturas complexas advém da lucratividade extraordinária do setor, sua sobrevivência se explica pela plasticidade com que reagem à repressão e à concorrência, utilizando-se da coerção, do suborno e do convencimento, ou, como diz Farer (1999), de força, fraude e fidelidade.

Os exemplos desse novo padrão organizacional são – por excelência – os “cartéis” de Cali e Medellín, que foram pivôs da crise securitária que a Colômbia vivenciou nos anos 1980⁹. Reconhecidamente mais afeito às soluções de força, o Cartel de Medellín declarou “guerra ao Estado” em 1984 e “guerra aos cartéis” em 1987, colocando em xeque a própria institucionalidade da república colombiana e evidenciando a capacidade dessas organizações levarem a cabo um conflito assimétrico prolongado. A crise securitária colombiana – que englobava, como vimos, a insurgência política, os paramilitares e as forças de segurança governamentais e estrangeiras – criou

⁹ Como nos aponta Proença Júnior (1996: 26), havia em verdade quatro “cartéis” principais na Colômbia, sendo que o de Cali e o de Medellín representavam entre 70% e 80% da massa crítica total.

uma dinâmica regional de tensão, através do transbordamento para os países vizinhos de desalojados, de armas, de cultivos ilícitos, de operações antidrogas, de poluição, de bases militares e de refúgios onde os insurgentes buscavam abrigo.

Do fim da década de 1980 até meados da década de 1990, verifica-se uma transformação importante na dinâmica do narcotráfico, com a queda das estruturas complexas sediadas em Cali e Medellín. A prisão e morte dos principais líderes dessas organizações tiveram um impacto direto sobre a influência dos “cartéis” na sociedade colombiana, reduzindo-a; no entanto, como mostram os dados, a produção colombiana de cocaína e heroína cresceu na segunda metade da década enquanto os preços reais no mercado norte-americano se mantiveram estáveis ou declinantes (ver Tabela III e Gráficos II e IV). Uma segunda transformação relevante no período é a ascensão de parâmetros continentais para a chamada “guerra às drogas”, através da diplomacia de cúpulas (Cartagena I, San Antonio e Miami), da Iniciativa Andina e do *Andean Trade Preferences Act* (ATPA), que fortalecia o emprego da “certificação”, unilateral e anual, como ferramenta da política externa norte-americana. Assim, a cooperação passaria de um estágio de intercâmbio de inteligência e iniciativas conjuntas (Operação Condor no México, Operação *Blast Furnace* na Bolívia, Operação Fulminante na Colômbia) para um patamar estratégico, organizado através de planos plurianuais com amplitude regional. Essa transição não se daria somente no plano qualitativo, mas também no aporte orçamentário dos Estados Unidos para as iniciativas antidrogas no exterior, que cresceria em razão inversa ao preço dos psicoativos (ver Gráfico V). Segundo J. G. Tokatlián (1995: 84-87), nesse período, a política dos Estados Unidos para o narcotráfico interamericano teve três vértices: a “*cocainização*” (que acabava por negligenciar a expansão da heroína e da maconha no período), a “*andinização*” (isto é, o foco na região do Andes em detrimento dos países de trânsito) e, por fim, a “*militarização*” (que fortalecia a dinâmica político-estratégica da questão). As cúpulas interamericanas e o processo de certificação foram o mecanismo de disseminação dessa doutrina, ao passo que a Iniciativa Andina, que mais que decuplicou o auxílio aos países exportadores de cocaína, era o eixo central de sua execução (ver Tabela IV).

A terceira transformação verificada no período está associada às duas já tratadas. O novo padrão de cooperação pautado pelos EUA e o desmonte das estruturas complexas na Colômbia foram fatores decisivos para a realocação da produção de coca e de cocaína, verificando-se uma progressiva passagem, ao longo dos anos 1990, da produção de folha de coca no Peru (Alto Huallaga, Apurimác) e na Bolívia (Yungas,

Chapare, Apolo) em direção ao interior da Colômbia (Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare). Se, durante a década de 1980, Peru e Bolívia correspondiam a cerca de 80% da produção mundial de coca em folha, em 1999 a produção colombiana já respondia sozinha por 72% desse valor (ver Gráfico III). Podemos sumariar as razões para essa transformação, seguindo o argumento de Peter Reuter (2006), em três tendências correlatas: primeiro, a intensificação do controle de fronteira Peru-Colômbia (com forte respaldo estadunidense) dificultava a passagem da matéria-prima, elevando seu preço e forçando, junto com o chamado “efeito-balão”¹⁰ causado pela repressão no Peru, a realocação da produção; segundo, o conflito para-militar colombiano estimulou ondas de migração interna em direção às regiões remotas do país, onde a produção de coca encontraria mão-de-obra para se desenvolver; (3) com a desestruturação do cartel de Cali, em meados dos 1990, o tráfico na Colômbia passou a ser operado por pequenas células com menor alcance internacional, o que também complicou as conexões com agricultores peruanos e bolivianos para obtenção da folha (REUTER, 2006: 104).

Essa alteração estrutural no mercado da droga seria, aliada a outras motivações políticas, um catalisador do Plano Colômbia (2000), cujo impacto sobre o narcotráfico interamericano tendeu a intensificar as tendências que se propunha a combater. A produção potencial de cocaína nos Andes não só cresceu cerca de 12% no quinquênio 2000-2005 como tornou-se mais dispersa, dificultando o rastreamento e a erradicação. Obtendo, por outro lado, resultados notáveis no campo da contra-insurgência, o Plano Colômbia deslegitimou a suposta vinculação direta entre narcotráfico e guerrilha política. Em verdade, o Plano revelou que o narcotráfico internacional é capaz de operar e se expandir mesmo sofrendo intensa repressão militar, através da conversão do “modelo Pablo Escobar” para células menores e mais flexíveis.

O Plano Colômbia não interrompeu o fluxo de cocaína para os Estados Unidos graças a outros dois efeitos reativos: primeiro, os incrementos biotecnológicos e a racionalização logística permitiram inéditos ganhos de produtividade na Colômbia no período 2000-2005¹¹. Nesse quinquênio, a produção total de cocaína cresceu 11% e preço do produto nos EUA (atacado e varejo) foi reduzido em 22%, mesmo com uma

¹⁰ “Efeito-balão” foi o termo cunhado nos anos 1990 para designar a realocação da produção graças a medidas repressivas (erradicação aérea, desmantelamento de laboratório, etc.) adotadas em um determinado país (GUSMÃO, 2009; MARES, 2006: 13-14).

¹¹ Conforme Gráfico VI, verifica-se que a produtividade colombiana atingiu picos próximos a 250:1 (relação folha de coca/cocaína), uma proporção consideravelmente superior àquela calculada por Proença Júnior (1996), que oscilava entre 300:1 e 350:1, e também superior à produtividade de Peru e Bolívia no mesmo período.

contração de 28% da área plantada total. Como segundo contra-efeito do Plano, nota-se uma tendência de evasão para os países vizinhos. Segundo dados do World Drug Report de 2010, há um processo de transferência da área plantada de folha de coca na Colômbia em direção ao Peru e à Bolívia ao longo da década de 2000, revertendo a tendência verificada no decênio anterior. Em 2000, a área plantada na Bolívia correspondia a 14.600ha e a produção estimada de cloridrato de cocaína era de 43 toneladas; em 2008, esses valores registravam 30.900ha e 112 toneladas, respectivamente. O mesmo poderia dizer-se a respeito do Peru: em 2000, a área plantada de arbustos de coca era calculada em 43.300ha, e a produção potencial de cocaína, 141 toneladas; em 2008, reporta-se 56.100ha cultivados com coca e uma produção potencial de 302 toneladas de cocaína (ONU, 2010: 137-141 e 161-166).

Por fim, deve-se considerar que o Plano Colômbia, ao desestruturar a capacidade logística das organizações colombianas sem reduzir o estímulo de mercado subjacente, acabou por fomentar a emergência das estruturas complexas mexicanas como articuladoras do tráfico interamericano. Em verdade, o fortalecimento dessas organizações no México está relacionado a todo o *modus operandi* da repressão antidrogas durante os anos 1990, concentrada na cocaína e na região andina. A ascensão do narcotráfico organizado mexicano é em essência um efeito adaptativo não só ao Plano Colômbia, mas também à lógica que lhe antecedeu e lhe deu substância.

Durante as décadas de 1950 e 1960, o México provinha cerca de 75% da maconha e 10 a 15% da heroína consumida nos Estados Unidos, mas o negócio ilegal era incipiente. Em muitos casos era controlado por estadunidenses via movimento pendular e recebia o beneplácito das autoridades mexicanas. A logística de transporte rumo aos EUA era dependente dos fluxos legais, visto que as drogas ilícitas eram geralmente ocultadas em carregamentos rodoviários ou bagagem pessoal (SERRANO & TORO, 2002: 157-158). O primeiro choque de estímulo sobre essa estrutura ocorreria no início da década de 1970, quando foi desbaratada a “conexão francesa” – como era chamada a rede criminoso que transportava heroína da Turquia aos EUA através de Marseille (França). Em resposta a essa iniciativa policial, levada a cabo em 1972, o peso relativo da heroína produzida no México cresceria rapidamente, atingindo 80% do mercado estadunidense em meados da década (MARES, 2003: 67; SMITH, 1999: 193-194).

Esse seria o contexto em que nasceria a Campanha Permanente contra o narcotráfico, lançada pelo governo mexicano em 1975. A ponta de lança dessa

campanha seria a já referida Operação Condor, com emprego dos militares e cooperação estreita com os EUA. De acordo com os dados apresentados por Smith (1999), os resultados da campanha na erradicação de plantios foram bastante significativos: em 1976, o México era responsável por 75% da produção de maconha e 67% da produção de heroína consumidas nos EUA; a participação mexicana no mercado de maconha caiu para 11% em 1979 e 4% em 1981; no mercado de heroína, a participação mexicana se contraíra para 25% em 1980 (SMITH, 1999: 195). Como já se deve supor, esses resultados não impactaram os valores mundiais dos produtos. Como consequência da Campanha Permanente, a produção de maconha foi realocada na Jamaica, na Colômbia e no sul dos Estados Unidos, ao passo que a queda da produção mexicana de opiáceos foi acompanhada pela expansão de cultivos no Afeganistão, Paquistão e Irã. Conforme o cerco policial-militar se afrouxava no México, e a prioridade dos EUA se voltava à interdição no Caribe, a produção mexicana pôde se recuperar parcialmente, atingindo 30% do total de maconha e 40% da heroína em meados da década de 1980 (SMITH, 1999: 196).

Em 1982, o governo Reagan lança a *South Florida Task Force*, com o objetivo de interceptar as linhas logísticas (especialmente aéreas) Colômbia-Caribe-Flórida, através das quais a cocaína e a maconha entravam nos EUA. A *South Florida Task Force*, apelada por Andreas (1998) de “estratégia antidrogas tipo Linha Maginot”, teve um impacto direto sobre a rentabilidade das linhas operadas pelos colombianos através do Mar Caribenho.

As complicações encontradas pelos colombianos na rota caribenha impulsionariam a confecção de parcerias com as redes de contrabando e narcotráfico existentes no México, fazendo com que os mexicanos, a partir da década de 1980, se tornassem os atravessadores por excelência das organizações colombianas para atingir os EUA. A inserção do contrabando mexicano na dinâmica continental das drogas trouxe transformações no formato de organização existente no país, estimulando sua hierarquização e concentração. Na década de 1980, o tráfico de drogas ilegais no México já configurava, de acordo com Astorga (2003), “uma estrutura com tendências oligopolísticas”, operada por *capos* provenientes do estado de Sinaloa porém deslocados para Jalisco após a Operação Condor (ASTORGA, 2003: 14). É necessário mencionar que a parceria com as organizações colombianas tem como elemento implícito a entrada no negócio da cocaína, notavelmente mais lucrativa. Assim como na Colômbia, a expansão da cocaína sobre o narcotráfico de maconha exerceu uma pressão pela

sofisticação das organizações envolvidas, aproximando o mercado da configuração em “oito” ou “ampulheta deitada”.

A ascensão da cocaína no México alterou o padrão de relação entre produtores e traficantes existentes há décadas no país. Seduzidos pela rentabilidade potencial do novo empreendimento, os narcotraficantes se descolaram de sua base local (onde estavam associados aos fazendeiros) e buscaram fortalecer suas conexões externas e sua amplitude nacional, a fim de poder transitar a droga dos Andes aos EUA. Assim, verificava-se o declínio da configuração típica até a década de 1970: organizações com base familiar (Herrera, Valenzuela, Araujo, etc.), associadas a regimes locais de produção de maconha e papoula, fundidas à esfera local de poder e desfrutando de conexões utilitárias com o governo central.

Conforme as organizações mexicanas ganhavam importância no narcotráfico interamericano, seu mercado de atuação passou a coincidir – a concorrência entre essas organizações crescia, gerando os primeiros sinais de violência sistemática. No entanto, é necessário salientar, ao longo da década de 1980 e pelo menos da primeira metade de 1990, o narcotráfico organizado mexicano era tutelado pelas estruturas complexas colombianas, sendo responsável por apenas um trecho da cadeia. Com o declínio dos “cartéis” de Medellín e Cali, entre 1987 e 1995, haveria um segundo salto qualitativo na organização do negócio das drogas ilegais no México. De acordo com o World Drug Report 2010, “os cartéis de droga mexicanos emergiram nos últimos dez ou quinze anos como os principais organizadores dos carregamentos de cocaína para os Estados Unidos, em grande medida suplantando os antes dominantes cartéis colombianos” (ONU, 2010: 16). Por volta de 2000, as agências estadunidenses estimavam que 66% da cocaína ingressante nos EUA passava pelo México, proporção elevada para 77% em 2003 e para cerca de 90% no período 2005-2010 (GAO, 2007: 12; NDIC, 2009: 2-3). Em paralelo, verificam-se indícios de maior controle das organizações mexicanas sobre os extremos dessa cadeia. Ainda que estas fontes sejam inseguras, periódicos internacionais relataram recentemente que a produção peruana de folha de coca vem sendo adquirida, desde 2000, por traficantes mexicanos, sendo 80% dela pela Federação de Sinaloa, organização liderada por Joaquín “El Chapo” Guzmán. Sugere-se igualmente a existência de canais para aquisição de matéria-prima na Colômbia¹².

¹² A respeito dessa expansão recente, ver: ECONOMIST (2009a), EL PAÍS (2009a; 2009b) e NYT (2008).

Tradicionalmente responsáveis pelas “portas de entrada” na fronteira, o crime organizado mexicano vem se expandindo e estaria ganhando terreno também na distribuição final do produto, ou seja, no atacado e varejo em território estadunidense. Em 2008, as autoridades policiais desse país reportaram a atuação de organizações mexicanas em 230 cidades nos Estados Unidos, cerca de 100 a mais do que em 2005. Em contraste, os criminosos colombianos atuavam na distribuição de cocaína e heroína em apenas 40 cidades (essencialmente no nordeste do país), ao passo que grupos dominicanos são detectados em 54 cidades, e cubanos, em 25 (NDIC, 2009: 45; ONU, 2010: 79). Essas informações referentes à produção de matéria-prima e à distribuição nos EUA são, contudo, insuficientes para aferir o grau de centralização e controle do narcotráfico interamericano sob liderança dos grupos mexicanos. Cabe tão somente para indicar a ascensão relativa desses grupos nas últimas duas décadas, em especial no segmento de transporte e distribuição, o que implica reconhecer a possibilidade de que suas receitas tenham se expandido no período.

Pode-se, com o objetivo de ampliar a análise, elencar quatro razões complementares para a emergência do México (e de suas organizações complexas) na economia americana das drogas ilícitas. A primeira, e mais intuitiva, é a proximidade que o México conta em relação ao principal centro importador (EUA), sendo essa compreendida não só em termos geográficos como comerciais (NAFTA, 1994), demográficos (imigração latina) e logísticos (conexões rodoviárias). Não só próximo, o México conta com linhas de contrabando em direção aos EUA que são muito anteriores ao comércio de drogas, que criaram, como no caso colombiano, uma base criminosa pré-existente que foi incorporada ao narcotráfico e ao contrabando de armas, potencializando seu desenvolvimento. Segundo, a maior capacidade de interceptação das linhas aéreas diretas e a rigidez na inspeção das cargas (importações e bagagem pessoal) estimularam novas dinâmicas de contrabando, com destaque para as rotas anfíbias e de curso fracionado. O emprego de lanchas rápidas para trechos de pequena extensão, em trajetos pouco afastados da costa, obrigava a que houvesse mais pontos de reembarque (assim como linhas complementares por terra), o que ampliou o pessoal envolvido pelas organizações mexicanas no negócio, enrobustecendo-as. Terceiro: a partir de 1989¹³, os serviços de reembarque passaram a ser pagos pelas organizações de

¹³ Ao rigor da data não deve ser dada mais importância do que à transformação em si. O ano de 1989 é apresentado por Navarro (2007). Segundo Barry McCaffrey, responsável pela política antidrogas no governo Clinton, as organizações colombianas costumavam pagar aos mexicanos entre US\$ 1.500 e US\$

Cali e Medellín em espécie (e não mais em dólares), o que obrigou as organizações mexicanas a desenvolver um braço varejista para efetivar seus lucros. O recrutamento exigido para tal atividade ampliou significativamente o contingente envolvido no narcotráfico mexicano, assim como o mercado consumidor interno e a penetração dos narcotraficantes nas instâncias locais de governo. Dessa forma, o quarto fator é justamente a relativa conivência do Partido Revolucionário Institucional em relação ao desenvolvimento do narcotráfico no país, em especial nos Estados do norte do país¹⁴. Esse fator não deve ser superestimado nem descontextualizado, sob o risco de cair em um discurso falsamente dicotômico sobre a política partidária mexicana: por um lado, a posição do PRI não diferia da maior parte dos países latino-americanos, que não percebiam, antes da “cruzada” lançada pelos EUA, as drogas como uma prioridade policial; de outro, não é argumento suficiente para que se possa tomá-lo isoladamente. Antes de tornar-se uma questão de segurança, o negócio da droga era visto como mais uma das atividades articuladas à organicidade do Estado, sendo, conforme aponta Luis Astorga, “vigiada, administrada ou controlada pelo poder político” (ASTORGA, 2003: 9).

A ascensão das organizações mexicanas a essa posição trouxe inovações logísticas importantes no transporte da droga. A primeira delas, já referida, foi a substituição da aviação leve (predominante na década de 1980) por lanchas rápidas, que abriram as rotas litorâneas e anfíbias – utilizando o transporte por terra, alternado em pequenas e grandes quantidades, para desviar de trechos com grande controle policial. A segunda inovação importante é a incorporação de rotas marítimas de longa distância, fenômeno relativamente recente e pouco estudado¹⁵. O emprego de submarinos semi-submersíveis (SPSS-LPV¹⁶) permite o transporte direto, via vetor Pacífico Leste, de grandes quantidades (de 2 a 10 mil quilos de cocaína) a um baixo risco de detecção. Em 2006, a guarda costeira dos EUA rastreou os primeiros três desses submarinos na zona

2.000 por quilograma atravessado na fronteira. A partir da década de 1990, indica McCaffrey, esse serviço passou a ser pago em proporção do produto, o que fomentaria o peso dos mexicanos na comercialização do produto (*apud* KELLNER & PIPITONE, 2010: 30).

¹⁴ Para uma análise da narcocorrupção no México, ver ANDREAS (1998), e para um estudo histórico da relação entre PRI e narcotráfico, ver ASTORGA (2003).

¹⁵ Vale mencionar o estudo sobre narco-submersíveis feito Chaves (2010), pioneiro no Brasil. Descontando-se as limitações inerentes a qualquer primeira aproximação, o autor aponta uma hipótese interessante, qual seja, de que esses submarinos possam efetivar o potencial brasileiro para o narcotráfico hidroviário na Bacia Amazônica. Verdade seja dita, esse potencial foi diagnosticado há mais de dez anos pelo estudo de Procópio (1999).

¹⁶ *Self-Propelled Semisubmersible Submarine Low Profile Vessel*. Para mais detalhes, consultar: globalsecurity.org

de trânsito, e o cálculo é de que 1,1% do total contrabandeado tenha empregado esse método. Segundo relatório do Escritório para Política Nacional de Controle de Drogas da Casa Branca, essa proporção já subira para 14% em 2007, visivelmente em detrimento do narcotráfico através de barcos pesqueiros (ONDCP, 2008: 3). Segundo fontes não-oficiais, os SPSS-LPV já correspondem a 32% da cocaína traficada por mar em direção aos Estados Unidos (GLOBAL SECURITY, 2010: página online).

Em comparação a seus concorrentes, os submersíveis têm a vantagem evidente de capacidade de carga (até dez toneladas, contra um máximo de duas em lanchas rápidas) e da dificuldade de detecção visual ou por radar. A guarda costeira dos EUA acumulou *expertise* e equipamentos para facilitar a interdição de lanchas rápidas e outras pequenas embarcações, mas ainda tem dificuldade de detectar os submersíveis – mesmo as estimativas quanto a seu número total devem ser tomadas com cautela. Os barcos-pesqueiros, que possuem a vantagem da camuflagem, são demasiado lentos, podendo demorar até seis semanas (contra um ou dois dias em uma lancha rápida) para atravessar a zona de trânsito. Ademais, os SPSS-LPV mais sofisticados podem ser não-tripulados e realizam todo o percurso sem exigir reabastecimento. Chaves (2010) relata que, em julho de 2010, foi encontrado um submersível com sistema de refrigeração interna e periscópio, o que tecnicamente lhe permitiria permanecer parado e submerso em caso de encontro com as forças de segurança. Essas inovações também acarretam uma grande desvantagem para o transporte por submersíveis, a saber, o risco embutido. Além do seu alto custo individual (em torno de US\$ 20 milhões), a apreensão de um único submersível totalmente carregado por incorrer em prejuízos proibitivos para a organização criminosa.

A avaliação do significado concreto do “prejuízo proibitivo”, assim como da “ascensão relativa das organizações mexicanas”, demandaria uma aferição das receitas de todas e de cada uma dessas organizações. Reconhecemos, contudo, nossas limitações metodológicas nesse ponto. Para os propósitos do presente trabalho, cabe reproduzir tentativas prévias nesse sentido, ambas revestidas de ressalvas por seus autores. Velasco (2005: 90-91) calcula que os ganhos brutos do narcotráfico mexicano (incluindo a lavagem de dinheiro) estariam entre US\$ 5 e 12 bilhões anuais, o que seria para o autor uma estimativa conservadora. Alguns anos antes, os cálculos da DEA eram de que o negócio da droga movimentava em torno de US\$ 7 bilhões anuais no país, o que corrobora os valores de Velasco (2005), mas ambos estão bem longe da estimativa das autoridades mexicanas, que era então de US\$ 30 bilhões (*apud* ANDREAS, 1998).

Recentemente, a analista George Friedman, coordenador dos estudos da empresa STRATFOR, lançou a estimativa de que o negócio das drogas geraria entre US\$ 30 e 32 bilhões líquidos para o crime organizado mexicano (STRATFOR, 2008a). Segundo o NDIC, para o ano de 2005, as drogas ilegais no México gerariam receitas entre US\$ 8 e 23 bilhões (*apud* GAO, 2007: 13). Como se percebe, a imprecisão dessas estimativas nos coloca um sério obstáculo empírico.

Nossa análise até aqui esteve bastante concentrada no mercado da cocaína, o que se justifica pelas transformações que esta droga trouxe para o narcotráfico mexicano nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, as rendas totais geradas englobam também os mercados anteriores ao da cocaína (maconha e heroína) e também aqueles que emergem mais recentemente, como é o caso dos sintéticos. Cabe uma avaliação breve dos mesmos, para que tenhamos uma análise global do narcotráfico organizado mexicano.

Desde 2003, o México é o terceiro maior produtor de ópio do mundo. Até 2006, a quantidade de ópio produzido na América Latina anualmente estava em torno de 130 toneladas, mas em 2008 a produção mexicana isoladamente chegou a 325 toneladas. Ainda que esse crescimento seja muito expressivo, deve-se ter em mente que mundialmente a oferta de opiáceos está muito concentrada no Afeganistão (7.700 toneladas em 2008, o que corresponde a 90% do total mundial). Na América Latina, os opiáceos têm demonstrado uma retração significativa na Colômbia, que fora grande exportadora até os anos 1990. Em 1995, a Colômbia cultivava 5.200ha de papoula e tinha uma produção potencial de 71 toneladas de ópio; o México, no mesmo ano, possuía uma área cultivada de 5.000ha e uma produção potencial de 53 toneladas. Em 2008, a área cultivada na Colômbia se reduzira a 394 ha, enquanto que o México registrava uma área de 15.000ha dedicada à papoula (ver Tabela III). Aparentemente, o setor latino-americano de opiáceos parece retornar ao México, após um intervalo de mais de uma década em território colombiano. Não obstante, a erradicação desses cultivos no México tem revelado um declínio nos últimos anos, passando de um nível entre 15 e 20 mil hectares anuais no período 1995-2006 para um patamar entre 11 e 13 mil hectares anuais de 2007 a 2009 (ver Tabela V).

Quanto às drogas sintéticas, houve realocação da produção de metanfetaminas a partir de 2005, como resposta a um enrijecimento da legislação estadunidense para comercialização de precursores químicos. Os laboratórios clandestinos foram transferidos dos EUA para o México, o que motivou uma crescente pressão de Washington para que o vizinho adotasse o mesmo tipo de legislação. De 2001 a 2008, o

número de grandes laboratórios nos Estados Unidos caiu de 245 para 14, ao passo que as apreensões de metanfetaminas na fronteira passaram de 1.314 a 3.477kg no mesmo período (ONU, 2010: 108). Em setembro de 2007, o governo Calderón enfim alterou o regime legal de comercialização da efedrina e pseudoefedrina, insumos básicos para a produção de drogas sintéticas, estipulando 2009 como prazo último para que tais produtos saíssem do mercado mexicano. Verificou-se uma elevação rápida dos preços nos EUA e uma redução da pureza do produto. Para contornar essa legislação, os produtores têm diversificado o método de síntese do psicoativo, recorrendo à fenil-2-propanona (P-2-P) como substituto à efedrina. A metanfetamina à base de P-2-P no mercado estadunidense cresceu de 1% em 2007 para 37% a fins de 2009 (ONU, 2010: 110).

Em oposição ao florescimento do setor de metanfetaminas e opiáceos, o tráfico de cocaína no México aparentemente vive um momento de descenso se comparado à primeira metade da década atual. Grande parte da cocaína consumida nos EUA é proveniente da Colômbia, o que torna as organizações mexicanas bastante suscetíveis ao suprimento colombiano, que recentemente vem sendo substituído, como se disse, por cultivos no Peru e Bolívia. Nesses dois países a produção flui não só para os EUA, mas também para a Europa Ocidental e para o Conesul, cujos menores preços no varejo estão sendo atualmente compensados pelo bastante menor risco de apreensão. Como resultado final, é de se supor que o fluxo absoluto de cocaína Andes-México-EUA tem se contraído, dada a elevação dos preços ao consumidor de 2005 para cá e a redução de 40% nas apreensões de 2006 a 2008.

Para encerrar essa seção, cabem três considerações a respeito do que foi exposto. A primeira e mais intuitiva delas é que o narcotráfico organizado no México não se desenvolveu linear e cumulativamente a partir da evolução de suas organizações criminosas, mas fortaleceu-se em função de um estímulo exógeno, a saber, a dinâmica e o custo de oportunidade do narcotráfico interamericano. Nesse sentido, a atual estrutura oligopolista e concentrada é resultado da confluência entre, de um lado, o setor de drogas ilícitas existente de forma fragmentada no território mexicano desde a Lei Seca, e, de outro, a plasticidade e os estímulos extraordinários oferecidos pelo negócio da droga em âmbito continental.

A segunda consideração importante é que a forma que assumiu esse setor de drogas ilícitas é reflexo direto da doutrina antidrogas formulada por Washington na década de 1990, baseada na “andinização”, “cocainização” e “militarização”. O foco na

região dos Andes motivou um deslocamento do negócio para o México e para a América Central; o combate dogmático à cocaína motivou o recrudescimento da produção e consumo de opiáceos, drogas sintéticas e maconha – fazendo com que a indústria da droga no México seja hoje mais complexa do que o era em meados dos 1990; e, por fim, a militarização é o único vértice dessa doutrina que não enseja o seu contrário, pois não desafia uma racionalidade econômica elementar. A crescente militarização da repressão antidrogas fortalece a percepção de que as forças policiais não seriam capazes de realizar a tarefa, ensejando, pois, maior militarização. As violações dos direitos humanos, a falta de controle dos militares pelos civis e a corrupção das instituições são consideradas como efeitos colaterais de um militarismo necessário, e não como problemas em si. Esse novo arranjo gestado como reação à doutrina antidrogas dos anos 1990 torna difícil a definição precisa de um novo alvo, seja ele uma região ou uma droga específica. Intuitivamente, poder-se-ia pensar que a ênfase da política de Washington voltaria à interdição de fronteira, retornando à estratégia tipo “linha Maginot” após um interregno de “*go to the source*” nos anos 1990 e 2000. Retomaremos esses pontos mais adiante.

A terceira e última consideração a respeito do narcotráfico mexicano atual é que a “guerra aos cartéis” propalada por Calderón não parece uma “guerra às drogas” no sentido tradicional, isto é, não se baseia em resultados estatísticos em apreensões, interdições e erradicação. Se tomarmos como referência a tabela V, produzida com informações oficiais do governo mexicano, verificamos que o governo de Felipe Calderón representou uma contração geral das estatísticas referentes ao controle de psicoativos, decaindo a erradicação (de maconha e papoula) e as apreensões de cocaína e maconha.

Por outro lado, o governo atual atingiu níveis superiores às médias históricas mexicanas no número de prisões relacionadas ao comércio de drogas, assim como na população carcerária total, que passou de 154 mil no início do governo Fox para 227 mil em 2009 (MÉXICO, 2010: 6). Diante dessa aparente discrepância, convém analisar a “guerra aos cartéis” do atual governo não exclusivamente do ponto de vista da indústria da droga, ou seja, como política de redução da oferta, mas também como política de segurança pública no contexto da elevação recente da violência entre governo e organizações narcotraficantes.

3.3. Crise de Segurança do México

a) Visão geral

Ao analisar eventos sociais, é sempre complicado limitar-lhes na história. O desafio é ainda maior quando nos deparamos com processos correntes, visto que intuitivamente atribuímos mais peso ao presente que ao passado. Por isso, nosso primeiro ponto para descrever a atual crise de segurança do México é situar quando ela começa; esse ponto não é simplesmente um recorte cronológico, talvez até menos importante, mas exige também que desfaçamos a histeria midiática para avaliar o que concretamente se alterou no quadro de segurança pública do país e qual a relação possível com o narcotráfico organizado. No entanto, não convém subestimar o papel das mensagens (jornalísticas, oficiais e simbólicas) de pânico e ameaça para a elevação da percepção de insegurança dos cidadãos. Atribuindo relevância tanto aos indicadores de violência como às mensagens de insegurança, convém considerá-los fenômenos distintos, de modo a evitar um alarmismo vulgar.

O elemento básico a se ter em conta é o número de mortes anuais relacionadas ao narcotráfico. Essa é uma estatística parcialmente confiável, visto que não há uma categoria penal específica para esses crimes; em outras palavras, não há nos registros policiais um resultado líquido dessas mortes. Há tão somente os crimes de homicídio (jurisdição local) e de narcotráfico (jurisdição federal), sendo a intersecção destes um exercício interpretativo. David Shirk (2010) realizou um estudo interessante a respeito da evolução dessas estatísticas (a partir de diversas fontes jornalísticas), que, apesar de recente, serve de referência a outras análises (BENÍTEZ MANAUT, 2010; POLANSKA, 2010). Segundo o autor, as mortes relacionadas ao narcotráfico¹⁷ no México apresentaram, em termos absolutos, um crescimento ao longo da última década, passando de 1.080 para 6.587 ocorrências de 2001 a 2009 (ver Gráfico VII), sendo que estimativas provisórias apontam para cerca de 9.000 em 2010. No entanto, esse crescimento deve ser matizado entre o período 2001-2007, em que a taxa anual foi de 15%, e o período 2008-2009, em que as mortes relacionadas ao narcotráfico cresceram quase 150% por ano. Pondo em outros termos, o número de homicídios (por 100.000 habitantes) atribuídos a essa forma de violência passou de 1,1 em 2001 para 2,2 em 2007, atingindo 6,1 em 2009.

De forma geral, esses são os valores apresentados para reforçar a percepção de crise e de colapso iminente do Estado. Cabe oferecer algumas nuances. A primeira delas

¹⁷ Os critérios utilizados para destacar as “mortes relacionadas ao narcotráfico” do número total de homicídios são apresentados em Shirk (2010: 3).

é de natureza geográfica, dado que, como salientou um analista mexicano, “a percepção de um ‘estado tendendo ao colapso’ é produzida quando indicadores são utilizados para levar as pessoas a pensar que o que está ocorrendo em Ciudad Juárez é o reflexo do país inteiro” (BENÍTEZ MANAUT, 2010: 82). Corroborando essa análise, poder-se-ia afirmar que, em 2008, Ciudad Juárez contribuiu com um terço das mortes relacionadas ao narcotráfico em escala nacional, atingindo 49,1 por 100.000 habitantes (SHIRK, 2010: 7). Em 2009, o número total de homicídios na cidade atingiu 191 por 100.000 habitantes. Como resultado, nos últimos três anos, a população da cidade se reduziu de 1,3 milhão para 1 milhão, e mais de 5 mil empresas encerraram suas operações (BENÍTEZ MANAUT, 2010). Seguindo a ressalva citada, não devemos confundir esse cenário com a realidade global do país. Se tomarmos a divisão do México em cinco regiões, proposta por Polanska (2010), constataremos que somente o Norte-noroeste (Sinaloa, Durango, Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila) apresenta uma tendência ascendente nas mortes de civis (excluindo-se as forças de segurança), a despeito de já ser a região mais insegura do país. Evidentemente este recorte geográfico tem o propósito de agrupar em uma só região aqueles estados onde a violência e o narcotráfico estão mais destacados; de qualquer forma, vale como um primeiro matiz geográfico. Nos estados de Baja California e Sinaloa, verificou-se uma elevação significativa dos homicídios relacionados ao narcotráfico, atingindo respectivamente 19,6 e 25,7 em 2008. Juntamente com Chihuahua (onde se localiza Ciudad Juárez), esses estados correspondem à metade do total nacional.

Ainda em termos geográficos, é necessário esclarecer algo que possa parecer evidente: a distribuição da violência tem uma componente fortemente urbana. Os narcotraficantes mexicanos já não possuem estreitos laços com as lavouras produtoras, e os conflitos inter-organizações ocorrem pela disputa de praças de varejo, em especial nas cidades com mais de 100.000 habitantes. Os conflitos destas com a polícia têm mais relação com o controle da distribuição e do tráfico rumo aos EUA (e menos, como vimos na seção anterior, com a erradicação de cultivos), o que reforça o componente urbano da “guerra aos cartéis”. Desnecessário dizer, a violência urbana tem mais impacto psicossocial e mais cobertura midiática do que o conflito rural.

Os meios de comunicação de massa atribuem mais importância a mortes de policiais e militares do que às baixas causadas nas organizações ilegais. Além disso, as execuções de agentes das forças de segurança são via de regra revestidas de crueldade e tortura, o que reforça seu impacto junto ao público. Isso não significa que, se tomados

em forma de combate clássico, os conflitos entre governo e narcotráfico sejam desfavoráveis para o primeiro. Em 2009, estima-se que 35 soldados e quase 500 policiais tenham morrido em decorrência da “guerra aos cartéis”, o que corresponderia a 7% das mortes totais causadas pelo conflito. A maior proporção dessas mortes tende a recair sobre jovens envolvidos no varejo ou em gangues locais, que protagonizam o conflito cotidiano contra a polícia e os bandos rivais.

Além disso, há que inserir a violência atual em um quadro mais amplo da segurança pública mexicana. Desde meados da década de 1950, o processo de “desfeudalização” da violência mobilizado pelo PRI gerou uma tendência declinante no número total de homicídios, a despeito do crescimento demográfico. Na década de 1990, essa tendência se aprofundou, passando de um patamar de 14.000 mortes para um de 10.000 (ver Gráfico VIII). Em menor ritmo, a redução absoluta dos homicídios prosseguiu nos governos panistas até 2007, quando se registrou 8.868 ocorridos. À guisa de comparação, pode-se justapor a taxa de 11,2 homicídios (por 100.000) no México em 2006 à de 52,5 na Colômbia e de 29,2 no Brasil¹⁸. Entre 2001 e 2003, a proporção de homicídios como causa de morte violenta era de 29,9% no México, enquanto que na Colômbia e no Brasil esse valor atingia 70,6% e 48,9%, respectivamente.

A partir de 2008, verifica-se uma reversão da tendência declinante dos homicídios no México, com a elevação dos homicídios totais para 14.007. É, sem dúvida, um salto abrupto. Contudo, é um valor inferior à média do período 1990-1995 em termos absolutos, e ainda menor se levarmos em conta a população total (13,2 por 100.000 habitantes). Nesse sentido, as estatísticas disponíveis não consubstanciam a hipótese de níveis inéditos e insustentáveis de violência no país.

Por outro lado, a proporção dos homicídios totais que foi atribuída à violência relacionada ao narcotráfico cresceu significativamente, passando de uma faixa de 10 a 20% ao longo das duas décadas precedentes para mais de um terço (37%) em 2008 e seguramente ainda mais em 2009 (POLANSKA, 2010: 98; SHIRK, 2010: 5). Nesse sentido, a elevação proporcional dessa forma de violência precisa ser estudada e ser alvo de políticas que visem sua contenção, mas não deve ser confundida com um descontrole da segurança pública do país ou com a possibilidade de falência do Estado.

¹⁸ www.inegi.gov.mx. Segundo os dados da OEA (2008), para 2006, a taxa anual de homicídios por 100.000 habitantes no México seria de 25,0, e não de 11,2 como publicam os órgãos mexicanos. No entanto, os dados da OEA apontariam para mais de 20 mil homicídios totais, o que é discrepante em relação aos outros estudos aqui analisados.

A taxa de homicídios, contudo, é incapaz de medir a percepção de insegurança. A Argentina, que possui valores baixos de morte violenta, revela um dos níveis mais altos de percepção de insegurança do continente. No distrito federal mexicano, registra-se um dos níveis mais altos de insegurança do país (85%), ainda que a taxa total de homicídios seja declinante. Não temos a pretensão de elucidar esse aparente paradoxo, mas convém apresentar alguns pontos que possam indicar o caminho. O primeiro deles é que, para cada homicídio, ocorrem no mesmo período de tempo 20 a 30 roubos e cerca de 50 crimes comuns, sendo que o número total de delitos denunciados no México (por 100.000 habitantes) cresceu de 78,2 em 1997 para 129,8 em 2007 (MÉXICO, 2010: 6). O segundo deles é que um só homicídio – se executado contra uma figura pública, incluindo requintes de crueldade e sofrendo exposição continuada na mídia – pode ter uma repercussão social muito maior do que muitas mortes silenciosas. O terceiro ponto é que a percepção de insegurança por parte das forças policiais e militares possui um efeito multiplicador sobre a insegurança da população. O quarto é que a situação econômica do país influencia, voluntaria ou involuntariamente, a resposta do entrevistado acerca de sua percepção de segurança pessoal. No caso do México, é difícil medir o peso relativo destes ou de outros fatores, mas é fundamental reconhecer que há um descolamento entre as condições de segurança pública vividas no país e a percepção da população a respeito dos riscos existentes. Retomando a analogia de Benítez Manaut (2010), a forma como a “guerra aos cartéis” é transmitida aos cidadãos faz com que a insegurança de Ciudad Juárez ou de Tijuana seja assumida como fenômeno nacional.

Sendo assim, podemos reconhecer que a crise de segurança mexicana, ainda que grave, não coloca em risco a sobrevivência do Estado, tem focos de conflito no norte-noroeste do país, é predominantemente urbana e não apresenta até o momento níveis inéditos ou insustentáveis de violência. No entanto, isso ainda nos diz pouco sobre o que está de fato ocorrendo nas regiões de conflito. Devemos abandonar a visão panorâmica para aproximar-nos dos beligerantes, reconhecendo que há três formas de conflito armado: primeiro, entre organizações narcotraficantes rivais; segundo, entre facções de uma mesma organização; terceiro, entre as forças de segurança e as organizações narcotraficantes. Um quarto tipo de conflito, entre as diferentes corporações policiais, tem pouca expressividade, ainda que já tenha ocorrido.

b) Beligerantes

Com a posse de Felipe Calderón em 2006, o governo mexicano declarou uma “guerra sem trégua e sem quartel” contra o crime organizado, argumentando que este “estava fora de controle” e “ameaçava o estado mexicano”. Já nos primeiros dias de governo, lançou a Operação Michoacán em seu estado natal, empregando um efetivo de 7.000 policiais e militares – além de aparato terrestre, marítimo e aéreo – para combater o narcotráfico. Em janeiro de 2007, Calderón ordenou que 2.300 policiais da cidade de Tijuana fossem retidos nos quartéis e transferiu a segurança da cidade à polícia federal e ao exército. Em março, o mesmo procedimento foi tomado no estado de Tabasco, fazendo com que os policiais estaduais colocassem suas armas para verificação de registro. Em junho do mesmo ano, o presidente decidiu afastar 284 policiais de alto escalão, inclusive os comandantes dos 31 estados e do distrito federal. Sem prosseguir com a descrição de tais medidas, cabe mencionar que o contingente militar envolvido no controle do narcotráfico chegou a 45.000 efetivos no atual governo, em comparação com 20 a 25.000 nas duas décadas precedentes. Do início do governo até fevereiro de 2009, registraram-se 60.903 prisões por narcotráfico, verificando-se uma elevação notável em relação aos anos anteriores (ver Tabela V)

Durante o governo de Vicente Fox, a estratégia de combate ao narcotráfico foi a “decapitação” das principais organizações, isto é, a captura ou morte de suas lideranças, em particular contra as organizações de Tijuana e do Golfo. O grupo conhecido como “Cartel” do Golfo (cuja base de atuação são os estados de Tamaulipas, Nuevo León e Veracruz) era apontado como a mais poderosa organização do país até a prisão de seu líder Osiel Cárdenas Guillen em 2003, extraditado para os EUA em 2007 e condenado em 2010. A captura de Cárdenas acirrou os conflitos internos do grupo, redundando na dissensão da milícia autodenominada “Los Zetas”, notoriamente mais afeita às soluções violentas.

A organização narcotraficante sediada em Tijuana (também chamada de Organização Arellano Felix ou “Cartel” de Tijuana) já apresentava um declínio relativo nas últimas décadas, mas sofreu no governo Fox uma crise de liderança com a morte de Ramón Arellano Felix (2002) e as prisões de Benjamin Arellano Felix (2002) e de Francisco Arellano Felix (2006). Por fim, já no governo Calderón, ocorreu a prisão de Eduardo “El Doctor” Arellano Felix, o único membro remanescente da família A. F. – o que causou um conflito entre duas facções, uma liderada pelo sobrinho dos irmãos Arellano Felix e outra pelo braço armado da organização, gerando um pico de violência em Tijuana na primeira metade de 2008 (STRATFOR, 2008d).

Os exemplos dos “cartéis” de Tijuana e do Golfo revelam uma primeira faceta da violência causada pela “guerra aos cartéis”: a estratégia de decapitação, prorrogada por Calderón até 2008, gera instabilidade nos arranjos geográficos e políticos das organizações narcotraficantes. Essa instabilidade, como se percebe, se traduz em mais violência. Segundo um documento oficial dos EUA,

“de 2000 a 2006, o governo Fox ativamente atacou os grandes chefes da droga. Ainda que essa estratégia aparentemente não tenha reduzido o narcotráfico no México, ela rompeu a estrutura organizacional dos cartéis. No entanto, o rompimento causado pela remoção de certas lideranças criou oportunidades para outros narcotraficantes obter vantagens da reconfiguração de poder (...). Tais disputas levaram a uma crescente violência no México” (GAO, 2007: 19).

Outro exemplo claro dessa dinâmica é a dissensão dos irmãos Beltrán Leyva da Federação de Sinaloa em 2008, após a captura de Alfredo Beltrán Leyva pelos militares mexicanos. Até então subordinados a Joaquín Guzmán, *capo* da Federação, os Beltrán Leyva acusaram seus supostos aliados de traição ao colaborar para a prisão de Alfredo, transformando a aliança em confronto. Disputando espaço com a Federação em vários estados do oeste e noroeste do país, os Beltrán Leyva vem se aproximando dos “Zetas” tanto para expandir rotas como para enfrentar a organização de Guzmán. Em maio de 2008, os Beltrán Leyva comandaram o assassinato do filho de Guzmán (Édgar, de 22 anos) em Culiacán – que teria sido executado por integrantes dos “Zetas”.

Não é nosso objetivo esclarecer toda a dinâmica de alianças, conflitos e traições existentes entre as organizações mexicanas, inclusive porque as fontes são inseguras. Limitamo-nos a apontar suas causas fundamentais. Nesse ponto, cabe constatar que a estratégia mexicana de decapitação foi um passo essencial para o acirramento das tensões entre governo e narcotráfico, bem como das rivalidades internas do crime organizado.

Ademais, a decapitação foi sendo substituída progressivamente pelo combate ostensivo e pela retenção territorial; segundo o presidente da comissão de inteligência e estratégia da Câmara dos Deputados do México, “desde primeiro de janeiro [de 2008], nós mudamos nossas operações. Não é mais só patrulhamento, mas sim uma luta direta, uma luta direta contra objetos específicos, contra alvos específicos que aumenta a importância de nossa função de inteligência” (*apud* SCHAEFER, BAHNEY & RILEY, 2009: 34). Já ensaiada com a Operação México Seguro (2005) no sexênio Fox, essa postura confrontacionista do governo mexicano, além de aprofundar as tensões inter e

intra-organização criadas pela decapitação, acabou acelerando uma tendência igualmente nefasta para a segurança pública do país: o surgimento, fortalecimento e autonomização de grupos armados criminosos altamente agressivos – cujo exemplo mais destacado é os “Zetas”. Por sua ilegalidade, o narcotráfico organizado sempre demandou capacidade coercitiva própria, seja para impor-se às forças policiais, seja para eventualmente resolver suas próprias divergências. No caso mexicano, sabe-se que o Osiel Cárdenas aliciou os “Zetas” para trabalhar para o “Cartel” do Golfo por volta de 1997; a Federação de Sinaloa também incorporou milícias, como os “Pelones”, a “Gente Nueva” e os “Negros”; no caso do “Cartel” Juárez, o braço armado é conhecido como “La Linea”, e os exemplos se seguem. Devemos ter em mente que a dimensão dessa capacidade coercitiva está em função da pressão exercida pelo governo, pois, como já vimos, a violência é basicamente um meio e não um fim do narcotráfico. Isso posto, compreende-se que a “guerra sem trégua e sem quartel” contra os cartéis da droga estimula o fortalecimento desses braços armados, inclusive a ponto de criar novas organizações, com um formato diferente das que as originaram¹⁹.

Os “Zetas” foram formados por um pequeno grupo de militares de elite (Grupos Aerotransportados de Forças Especiais, GAFE), que haviam sido treinados em contra-insurgência na década de 1990, com auxílio dos Estados Unidos, para reprimir o EZLN em Chiapas. Além de sua formação diferenciada, esse grupo paramilitar possui uma capacidade de fogo ímpar, por vezes superior ao do exército mexicano, apresentando também uma expansão acelerada de seu contingente. Os “Zetas” já controlam importantes rotas de tráfico de drogas (em especial via países centroamericanos), mas executam com propriedade e frequência crimes patrimoniais violentos, como latrocínios, roubos, seqüestros, etc. (BOYER, 2009; KELLNER & PIPITONE, 2010; STRATFOR, 2008d; 2009a).

Em 2006, como parte dos conflitos internos do “Cartel” do Golfo, outra dissidência se articulou no estado de Michoacán, conhecida como La Familia Michoacana. Embora pequeno, esse grupo incorporou a ênfase violenta dos “Zetas”, de quem haviam recebido treinamento, e engajou-se em uma campanha agressiva de disputa por controle territorial com outras organizações (STRATFOR, 2009c; 2009d). Não só o surgimento de novos grupos criminosos, mas também o fortalecimento dos

¹⁹ Para uma análise da expansão e do risco desses grupos armados, ver Brands (2009: 8-13) e STRATFOR (2009a; 2009e; 2009f)

braços armados e dos matadores (sicários) são uma consequência da violência gerada entre narcotraficantes e governo, tendendo obviamente a agravá-la e disseminá-la.

Se nos concentrarmos no conflito entre narcotraficantes, veremos que há outra razão básica de conflito, qual seja, a competição pela distribuição e comercialização de drogas. Ao longo das últimas décadas, a saturação do mercado estadunidense de cocaína e as crescentes dificuldades dela ultrapassar a fronteira fizeram com que o mercado interno mexicano fosse se desenvolvendo, em especial nas grandes e médias cidades. Essa elevação do consumo criou nichos de varejo (*narcomenudeo*) que passaram a ser disputados pelas grandes organizações narcotraficantes. Essa disputa vem a reforçar o caráter *territorial* dos conflitos entre traficantes, além de atribuir mais relevância ao conflito urbano, através do controle de praças, bairros, zonas, etc. Com a fuga de “El Chapo” Guzmán da prisão em 2001, iniciou-se uma reorganização de certos clãs do crime organizado ao seu redor, criando uma pressão sobre a distribuição geográfica e política do *narcomenudeo* então vigente. A ascensão do “Cartel” de Sinaloa e da “Federação” de Sinaloa, sob liderança de Guzmán, colocou-os em colisão com o “Cartel” do Golfo pelo controle de cidades-chave, cujo foco inicial foi a faixa de fronteira do estado de Tamaulipas (BOYER, 2009).

Se voltarmos os olhos ao conflito entre o governo mexicano e o narcotráfico organizado, precisamos considerar outro elemento central: o encurtamento dos canais de corrupção, cooptação e acobertamento, que foram substituídos por graus crescentes de confrontação a ponto de criar o atual estado de pânico e mobilização social contra a “delinquência organizada”. Em outras palavras, o esgotamento das cumplicidades tácitas entre o institucional e o criminoso ocorreu em paralelo à inflação do papel da segurança na agenda nacional.

É equivocado associar o fim da narco-corrupção no México com a ascensão do PAN à presidência em 2000, como defendem os próprios panistas. Em primeiro lugar, porque os indícios de que ela tenha de fato acabado são frágeis. Em segundo e mais importante, porque a substituição da corrupção pelo enfrentamento é um processo anterior ao governo Fox, causado pela combinação de três fatores: (1) o desgaste da estrutura política do PRI e a incapacidade de cooptação de diversos segmentos sociais ao partido hegemônico, o que se plasmara já na derrota eleitoral de 1997; (2) a internacionalização do narcotráfico mexicano, que criou novas lideranças no negócio, cujas ambições dificilmente se enquadravam no regime de tutela e clientelismo local com o qual o PRI administrara o narcotráfico nas décadas anteriores; e, finalmente, (3)

as crescentes pressões dos Estados Unidos para que o governo federal mexicano enfrentasse frontalmente o narcotráfico e a corrupção a ele associada. Por essas três razões, o surgimento de escândalos de narco-corrupção e a sanção de autoridades políticas e policiais não devem ser entendidos por seu valor de face, mas sim como insuficiência do mecanismo de controle do crime pela corrupção e pela aplicação seletiva da lei.

Em agosto de 1996, 737 agentes da Polícia Federal Judiciária (hoje Agência Federal de Investigação) foram afastados de seus cargos por corrupção relacionada ao narcotráfico, dentre eles o reconhecido Horacio Brunt, comandante responsável pela captura de Juan García Abrego. Entre dezembro de 1996 e agosto de 1997, ocorreram 270 demissões na Procuradoria Geral da República pelos mesmos motivos (ANDREAS, 1998). No entanto, o caso mais impactante foi o do General Jesús Gutiérrez Rebollo, nomeado diretor do Instituto Nacional de Combate às Drogas em dezembro de 1996. Após sua nomeação, o então czar das drogas em Washington, Barry McCaffrey, declarou que o “General Gutiérrez (...) possui uma reputação de impecável integridade, e é conhecido como um comandante extremamente forte e determinado” (*apud* MARES, 2003: 70). Em fevereiro de 1997, com três meses no cargo, Gutiérrez Rebollo foi afastado por suas conexões escusas com o “Cartel” Juárez, sendo posteriormente condenado a mais de trinta anos de prisão. Em paralelo, o então presidente Ernesto Zedillo levou esse esforço de combate ao narcotráfico para o terreno, elevando as estatísticas mexicanas de erradicação e apreensão de drogas ilegais.

Como se vê, há um processo de substituição da corrupção pelo conflito que é anterior aos governos panistas instalados em 2000. Em referência a esse período, Luis Astorga aponta que

“é notável que vários grandes traficantes no país tenham sido capturados e presos, em vez de serem assassinados por seus rivais ou mortos em confronto com as autoridades. (...) Houve certamente mais mortes em termos de números e estas foram mais frequentes. No entanto, a violência permanecia contida em certos limites, ainda que houvesse uma tendência de que esses limites fossem excedidos conforme os velhos mecanismos de mediação e controle perdiam sua eficiência” (ASTORGA, 2003: 16).

Pelo exposto, atesta-se uma conexão histórica entre a obsolescência dos “mecanismos de mediação e controle” e a elevação da violência relacionada ao narcotráfico. Com os governos do PAN, essa conexão se aprofundaria: à medida que se centraram esforços na esterilização da narco-corrupção, elevou-se o teor de violência e

brutalidade na interação entre o institucional e o criminoso. Evidentemente, o discurso oficial proclama que a agressividade dos “cartéis” é a reação desesperada de um animal acuado, é o último recurso, é, enfim, a prova do sucesso da “guerra aos cartéis”. No entanto, é bastante contra-intuitivo imaginar uma política de segurança pública bem-sucedida que eleva indicadores de violência e aumenta a percepção de insegurança da população.

c) Iniciativa Mérida

Até aqui, avaliamos a crise de segurança no México do ponto de vista do governo e do narcotráfico organizado. Contudo, não devemos negligenciar a centralidade da cooperação inter-estatal com os Estados Unidos para a conjuntura mexicana, na forma da Iniciativa Mérida lançada em 2007. Nesse sentido, retomamos a discussão da primeira seção do capítulo (convergência EUA-México), inserindo-a no quadro global do conflito interno do México.

A Iniciativa Mérida nasceu da percepção de diversas agências estadunidenses de que o acordo de fronteiras inteligentes e a ASPAN eram insuficientes para o controle das drogas ilegais. Em março de 2006, uma força-tarefa envolvendo a DEA, o ONDCP e outros órgãos elaborou o Plano Antinarcóticos da Fronteira Sudoeste, que tinha como dois de seus objetivos a eliminação das organizações narcotraficantes mexicanas e a interdição de drogas ilegais por terra, ar e mar. O Plano foi executado sem que viesse a público até 2007. No entanto, o ONDCP constatou que era insuficiente mobilizar somente as agências estadunidenses e que a cooperação com as autoridades mexicanas era imprescindível para os fins pretendidos. Dessa forma, segundo um relatório publicado em agosto de 2007 pelo GAO, o ONDCP estava trabalhando em um plano para afinar a cooperação bilateral na matéria, que estaria completo “no final do verão ou no outono de 2007” (GAO, 2007: 36).

O próprio relatório do GAO (2007) é quase um manifesto em favor da cooperação bilateral antidroga, fazendo apologia do plano que seria lançada em outubro. Sem mencionar explicitamente a Iniciativa Mérida, são retratadas as condições que tornariam o plano necessário e eficiente: um governo mexicano comprometido na luta contra o tráfico, um fluxo crescente de drogas na fronteira, a presença de organizações criminosas cada vez mais sofisticadas e violentas no México, uma grande defasagem no estágio da cooperação antidroga entre os dois países e, por fim, a constatação de que,

quando ocorreu, a cooperação México-EUA foi eficaz para o controle do narcotráfico (GAO, 2007).

Avaliando a política antidroga do México em 2007, o Departamento de Estado dos EUA saudou o voluntarismo do atual governo em sua “guerra aos cartéis”, apontando que

“a coragem, iniciativa e sucesso do governo Calderón excederam todas as expectativas de cooperação envolvendo essa ameaça. (...) O presidente Calderón enfrentou algumas das mais básicas questões institucionais que tradicionalmente tem minado o sucesso do México contra os cartéis, empregando os militares para restabelecer a autoridade soberana e neutralizar o poder de fogo dos cartéis, avançando para estabelecer a integridade na corporação policial, e buscando ações concretas que visem a oferecer às autoridades policiais e judiciárias os recursos e o respaldo legal que elas necessitam para operar” (EUA, 2008: 34).

Esse foi o ambiente de confiança recíproca e agenda comum que conduziu à Iniciativa Mérida, conhecida como tal em menção à Cúpula de Mérida ocorrida em março de 2007. Em 22 de outubro do mesmo ano, os dois presidentes lançaram o plano, que também englobava auxílio estadunidense para sete países da América Central, o Haiti e a República Dominicana. O estipulado era de que o México deveria receber, ao longo de três anos, o equivalente a US\$ 1,4 bilhões em equipamentos e treinamento relacionados com o combate ao narcotráfico, enquanto que a quantia destinada aos países centro-americanos e caribenhos não foi especificada. Durante o sexênio Fox, o total de auxílio externo dotado ao México foi menos de US\$ 400 milhões, ao passo que o primeiro pedido encaminhado pela Casa Branca ao congresso sob a rubrica da Iniciativa foi de US\$ 500 milhões. O pedido, que incluía também US\$ 50 milhões para a América Central, foi aprovado em junho de 2008 (lei HR2642), mas os parlamentares definiram emendas que alteraram levemente a distribuição e reduziram a US\$ 465 milhões o montante total (US\$ 400 milhões para o México, US\$ 60 milhões para a América Central e US\$ 5 milhões para o Caribe).

O projeto da Iniciativa Mérida foi tramitado somente pelos executivos dos dois países, mas a liberação dos recursos previstos está sujeita a aprovação parlamentar nos EUA. Ainda que o projeto tenha apoio dos partidos Democrata e Republicano, a aprovação desses recursos é bastante difícil e geralmente envolve cortes. No caso do pacote aprovado em junho de 2008, que deu início de fato à Iniciativa, os recursos foram incluídos no orçamento suplementar de auxílio externo do Iraque, e somente a partir do ano fiscal de 2009 passaram a constar no orçamento geral. Na solicitação

orçamentária encaminhada pela Casa Branca para 2009, a Iniciativa Mérida receberia US\$ 550 milhões, sendo US\$ 450 milhões para o México. Incluídos no *Omnibus Appropriation Act* de março de 2009, os fundos da Iniciativa Mérida aprovados no congresso foram de US\$ 300 milhões para o México, US\$ 105 milhões para a América Central e US\$ 5 milhões para o Caribe. Em junho de 2009, foram aprovados no orçamento suplementar mais US\$ 420 milhões para o México sob a rubrica da Iniciativa Mérida. Para o orçamento de 2010, a Casa Branca solicitou novamente US\$ 550 milhões. Em relatório do GAO (2009) sobre o status dos recursos da Iniciativa Mérida, apontava-se que, em setembro de 2009, já havia sido aprovado no congresso um orçamento de US\$ 1, 295 bilhões, sendo US\$ 1, 120 bilhões para o México²⁰. Em julho de 2010, com a inclusão dos recursos referentes ao ano fiscal de 2010, o montante aprovado pelo congresso estadunidense para a Iniciativa Mérida chegou próximo a US\$ 1,8 bilhões, dos quais se atribui US\$ 42 milhões para o Caribe, US\$ 248 para a América Central e cerca de US\$ 1,5 bilhões para o México.

O financiamento da Iniciativa provém de três fundos orçamentários: *International Narcotics Cooperation and Law Enforcement* (INCLE), administrado pelo Departamento de Estado; *Foreign Military Financing* (FMF), administrado pelo Departamento de Defesa; e o *Economic Support Fund* (ESF), administrado pela Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos (USAID) (SEELKE & BEITTEL, 2009). O Departamento de Estado, que posteriormente foi designado coordenador do plano, é o maior privilegiado em termos de recursos (INCLE), seguido de perto pelo FMF, enquanto que o ESF recebe quantias mínimas ou nulas. Do lado mexicano, podemos dividir o auxílio recebido em quatro pacotes, de acordo com Rodríguez Luna (2010). O primeiro deles é voltado para o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, dando prioridade para a corporação militar. O investimento mais pesado desse pacote corresponde à aquisição de aeronaves CASA 235 para a marinha e de helicópteros de transporte Bell 412 EP para a Secretaria de Defesa Nacional (SEDENA). O segundo pacote se concentra no aparelhamento das agências policiais e judiciárias, incluindo veículos e vestes blindados para a PGR, e, para a Secretaria de

²⁰ O estudo da tramitação orçamentária da Iniciativa é árido e pouco interessante. No entanto, faz-se necessário em razão das versões distintas que se têm publicado sobre o assunto, via de regra enviesadas para favorecer um ou outro argumento. A principal confusão a respeito da liberação dos recursos está relacionada à diferença entre o orçamento que está previsto (proposto pela Casa Branca ao Congresso), o que está aprovado (*approved appropriations*), comprometido (*obligated*, ou seja, a compra realizada mas não paga) e gasto (*expended*). Para a compreensão dessa dinâmica, recomendamos GAO (2009, 2010), Seelke & Beittel (2009) e Seelke & Finklea (2010).

Segurança Pública (SSP), helicópteros de transporte UH60 (*Blackhawks*), aeronaves de patrulhamento Cessna Caravan e equipamento móvel de raio-X e raios gama. Os dois últimos pacotes recebem menos recursos e estão voltados ao desenvolvimento do sistema judiciário e ao combate à corrupção, respectivamente (RODRÍGUEZ LUNA, 2010: 84-85). Como aponta o autor, “no contexto da Iniciativa Mérida, cooperação em segurança é entendida como a transferência de equipamentos tecnológicos principalmente militares e de computação, o intercâmbio de informação e os programas de treinamento” (RODRÍGUEZ LUNA, 2010: 85). Grosso modo, as prioridades do plano apontam para a construção de capacidades para repressão de oferta, assim como de enfrentamento aos grupos armados.

O presidente Barack Obama e sua secretária de Estado têm buscado reduzir o peso militar da “guerra aos cartéis” no México. Em invés de revogar a cooperação estabelecida por George Bush, Obama manteve o diálogo ativo com Calderón, e Hillary Clinton reiterou a responsabilidade estadunidense na redução de demanda e no controle de armamentos. Em 2009, Calderón recebeu visitas oficiais de Clinton em março e de Obama em abril, retribuindo a iniciativa em maio de 2010. O governo democrata tem enfatizando a gravidade da crise mexicana, a necessidade da cooperação bilateral EUA-México e prevalência das forças policiais e judiciárias na repressão ao narcotráfico. Na proposta orçamentária para 2011, Barack Obama resolveu dar continuidade ao programa e propôs US\$ 410 milhões para “auxiliar o México, a América Central e o Caribe a combater o narcotráfico e o crime transnacional”, dos quais US\$ 310 milhões seriam dotados para o México. Ainda que represente um declínio relativo aos anos anteriores, esse montante é muito superior ao auxílio anual até 2007.

Um último ponto a se abordar sobre a Iniciativa Mérida é as críticas que ela vem sofrendo. Resumem-se aqui as três críticas mais comuns, com os riscos que qualquer esforço de síntese incorre.

- 1) “Ajuste de trajetória”: de forma geral, essa posição concorda com o propósito e com a abordagem da Iniciativa, mas aponta falhas em sua operacionalização. É uma crítica leve, como a exposta pelo GAO (2009; 2010), em que se alerta para a necessidade de maior coordenação inter-agência, de monitoramento orçamentário e de metas táticas e mensuráveis para o plano.
- 2) “Reorientação de foco”: essa opinião concorda com o propósito estratégico da Iniciativa, mas discorda de sua abordagem e vê falhas graves em sua execução. É uma crítica intermediária, como a exposta por Brands (2009) e O’Neill (2009).

Inicialmente, alerta-se que o auxílio de Washington é demasiado enxuto para o desafio que enfrenta e ainda sofre um retardo exagerado para sua liberação. Além disso, há um desvio de foco. Para Brands (2009), dever-se-ia priorizar a construção de capacidades do Estado mexicano para além da repressão de oferta de drogas ilegais. Em linha semelhante, O'Neill (2009) sugere que a atual crise do México enseje não só um “reduzido” plano antidroga, mas sim um novo impulso na parceria bilateral EUA-México, englobando seus diversos aspectos.

- 3) “Plano México”: em referência irônica ao Plano Colômbia, essa posição discorda do propósito estratégico da Iniciativa Mérida, associando-o a uma projeção de poder estadunidense. É uma crítica profunda ao plano, como se encontra em Carlsen (2010) e Hernández Navarro (2007). Nesse caso, alerta-se para o prejuízo da Iniciativa à soberania mexicana, assim como para os efeitos sociais da militarização da repressão às drogas. Esta crítica tende a inflar os impactos da Iniciativa, ao passo que a precedente minimiza-os. A associação com o Plano Colômbia busca reforçar a imanência do intervencionismo de Washington sobre a “guerra aos cartéis”.

4. Estrutura e Conjuntura: Compreendendo um Conflito Complexo

4.1. Colombianização do México?

A interpretação da crise atual como um processo de “colombianização” do México tem surgido e se disseminado, possuindo forte apelo ao senso comum. Diante do crescente número de execuções sumárias, conflitos urbanos e escândalos de corrupção, o paralelo do México de Guzmán com a Colômbia de Escobar parece intuitivo, ainda que a definição de “colombianizar” seja propositalmente nebulosa. Mesmo sem recorrer especificamente ao termo, a sugestão de que o México é a “nova Colômbia” (isto é, de que repete a espiral de violência da Colômbia dos anos 1980 e 1990) vem sendo difundida por políticos, acadêmicos e principalmente por periódicos. Pode-se encontrar inclusive um *blog* não-oficial chamado “*Colombianización de México*”, que se propõe de acompanhar criticamente a guerra lançada pelo governo Calderón.

Nesse blog, pode-se encontrar uma coluna assinada por Jorge Zepeda Petterson, com o sugestivo título de “*Narco: el Irak de Calderón*”, originalmente publicada em 11/05/2008 pelo jornal *El Universal*. Ao comentar o texto de Zepeda, afirma-se:

“a colombianização do México, entendida como uma repetição no México dos fatos sangrentos que estão ocorrendo na Colômbia, onde as máfias do narcotráfico estão levando uma guerra sem precedentes contra o governo legalmente estabelecido, é já um fato mesmo que o governo de Felipe Calderón não o reconheça. O México se encontra em um virtual estado de guerra que está custando muitas baixas não somente nos corpos policiais e nas forças de ordem pública mas também entre a população civil” (COLOMBIANIZACIÓN, 2008).

É curioso notar que o único elemento de contato entre a Colômbia e o México seria o elevado grau de violência promovida pelos narcotraficantes contra o governo. Ampliando o escopo da comparação, Escalante Gonzalbo (2009) sugere que

“o fantasma da *colombianização* evoca uma configuração em que coincidem três fenômenos: a debilidade do Estado, a existência de organizações criminosas com um negócio milionário e a emergência de grupos guerrilheiros mais ou menos assentados em parte do território” (ESCALANTE GONZALBO, 2009: 85).

Em outras palavras, a colombianização estaria relacionada a uma percepção social de que o Estado mexicano executa uma trajetória de desintegração social e política, rumando a uma condição de “falência”. Nesse espírito, a secretária Hillary Clinton, responsável pelas relações exteriores do governo Obama, declarou em setembro de 2010 que a situação mexicana “está se parecendo cada vez mais a como se via a Colômbia há

vinte anos” (BBC, 2010b). Na reportagem citada, a BBC usa a declaração de Clinton como ensejo a uma breve comparação, em que constata que há em ambos os casos um “xeque ao Estado” pelo poder do narcotráfico, mas não há “narcoguerrilhas” no México como houve na Colômbia. Mesmo essa distinção é questionada pelo periódico estadunidense *The Washington Post*, em reportagem de agosto de 2010, na qual afirma-se que “os cartéis, antes simples contrabandistas operando ocultos, evoluíram para insurgentes políticos, e Calderón já questionou a possibilidade do Estado mexicano sobreviver” (WASHINGTON POST, 2010). De acordo com um analista político estadunidense, ligado a um *think tank* conservador de renome,

“por muitos anos as pessoas dentro e fora do México se preocuparam com a possibilidade do país adentrar o redemoinho de corrupção e violência que há tempo afetava o país mais importante como fonte de drogas do hemisfério, a Colômbia. Há crescentes sinais de que a ‘colombianização’ do México está agora se tornando realidade” (CARPENTER, 2005: 1)

Englobando diferentes abordagens, o termo “colombianização” pode ser encontrado em diversos trabalhos acadêmicos recentes sobre o México (ver ASTORGA, 2006; CARPENTER, 2005; DURAN-MARTINEZ, 2010; ESCALANTE GONZALBO, 2009; OLNEY, 2009a, 2009b; SCHERLEN, 2009). Esporadicamente, já se havia utilizado a expressão para designar ora a Guatemala, ora o Brasil; no entanto, o caso mexicano parece ser o único a suscitar um real debate a respeito da possibilidade de reprodução do conflito interno colombiano.

Consideramos de particular interesse os artigos de Patricia Olney (2009a; 2009b), visto que a análise criteriosa dos mesmos permite revelar nossas principais divergências em relação ao termo “colombianização”. O ponto de partida da autora é reconhecer que “a Colômbia se tornou um símbolo de um estado-nação ‘narcoterrorista’, onde os cartéis da droga se infiltraram no mais alto nível das instituições estatais ao passo que também fomentaram grupos guerrilheiros radicais e antiamericanos” (OLNEY, 2009a; 245). Nesse sentido, houve uma subtração da soberania colombiana e uma crise de autoridade do Estado, o que corrobora a versão corrente de “colombianização”, que, para Olney, “veio descrever um estado onde o narcotráfico é tão poderoso que os cartéis se infiltram nas instituições políticas (...) e ameaçam a estabilidade e a efetividade do estado” (OLNEY, 2009b: 29). Indo adiante, Olney enfatiza a importância dos grupos guerrilheiros mexicanos (em especial o Exército Popular Revolucionário), alertando para sua associação ideológica com o terrorismo islâmico através do que a autora chama

de “campo anti-imperialista” (OLNEY, 2009a). Por essa razão, a autora considera que o que está em jogo no México não é simplesmente a oferta de drogas ilegais no mercado estadunidense, mas principalmente uma questão-chave de segurança nacional, a partir da crescente associação, do outro lado da fronteira, entre a rentabilidade do narcotráfico e uma ideologia antiamericana. Com base nisso, a autora inverte a concepção corrente de “colombianização”, atribuindo-lhe uma conotação positiva; nessa linha, afirma que

“enquanto já é tempo de sair das sombras e admitir que a colombianização é precisamente o que está ocorrendo no México, a Colômbia não é mais um símbolo de falência do estado mas sim de prevalência do estado. (...) A Colômbia provou que a contra-insurgência é possível em uma democracia e que, mesmo que difícil, uma ênfase na obediência da lei fortalece o estado e enxuga o apoio popular dos extremistas” (OLNEY, 2009: 249-250)

Dessa forma, a perspectiva de tornar-se uma “nova Colômbia” seria desejável aos mexicanos, visto que a abordagem herdada da Segurança Democrática e do Plano Colômbia seria a melhor saída para a crise mexicana. Respondendo às críticas existentes ao Plano, Olney (2009b) aponta que

“os críticos se pautam no fracasso do Plano Colômbia como estratégia antidrogas e em todos os problemas que subsistem. Muitos desses problemas são importantes – centenas de milhares de deslocados internos, programas sociais ineficientes, crescente influência do narcotráfico e dos paramilitares na política, notórios casos de violação dos direitos humanos, etc. No entanto, se a estratégia colombiana é avaliada como estratégia contra-insurgente e aceita-se a estabilidade e a presença efetiva do estado como pré-requisitos para todas as demais reformas democráticas, ela foi sem dúvida bem-sucedida. O quanto a mesma estratégia terá bons resultados no México depende de muitos fatores, mas os problemas profundos são similares na Colômbia e no México, e o presidente Calderón corretamente reconhece que essa estratégia é a melhor esperança para o país” (2009b: 3).

A análise do argumento de Olney (2009a; 2009b) nos revela um substrato interpretativo e uma forte contrapartida prescritiva. Ainda que padeça de um grave descompromisso com o registro empírico tanto colombiano como mexicano, dedicamo-nos a reproduzi-lo em virtude de sua honestidade na defesa da abordagem repressiva e militarista. A mesma apologia é encontrada com mais descrição em Kellner e Pipitone (2010), que postulam que “se a guerra às drogas do México tem suas origens na Colômbia, talvez parte da solução pode igualmente vir de lá” (KELLNER & PIPITONE, 2010: 35). Ademais, Sullivan e Elkus (2008), em artigo intitulado “*State of Siege: Mexico’s Criminal Insurgency*”, afirmam que “a única solução real e de longo prazo é uma intervenção sustentada na guerra às drogas mexicana, aproximando-se à

escala e aos recursos do Plano Colômbia. A Iniciativa Mérida (...) é um passo na direção correta” (SULLIVAN & ELKUS, 2008: 10).

Seria injusto afirmar que todos os autores que trabalham com o termo “colombianização” incorporam a defesa do Plano Colômbia e da Iniciativa Mérida. Muitos deles usam o termo como objeto de desconstrução conceitual, e não como fundamento de análise. No entanto, corroboramos o alerta de Scherlen (2009) de que as políticas públicas operam consciente ou inconscientemente por analogia, isto é, problemas similares se tratam com ações similares. Nesse sentido, o termo “colombianização” tem reforçado uma analogia simplificadora e respaldado a abordagem hegemônica de “guerra às drogas”. Como mostraremos mais adiante, a idéia de “colombianização” geralmente trabalha com três pressupostos problemáticos: primeiro, há um causalismo monista entre violência e drogas (ou seja, mais drogas geram mais insegurança); segundo, a crise mexicana é um processo em temporalidade única, cuja referência é o grau de violência pública; terceiro, o narcotráfico organizado é em maior ou menor grau análogo à insurgência, de modo que desafia à soberania e é matéria de segurança nacional. A crítica a esses três pressupostos será o ponto de partida para a próxima seção.

No entanto, não podemos encerrar nossa discussão a respeito do paralelo México-Colômbia com a constatação de que ela é simplificadora e politicamente orientada. Desde a introdução do trabalho, apontamos ao leitor nossa disposição em buscar conhecimento empírico e teórico no caso colombiano para compreender o conflito mexicano, o que nos obriga a sermos mais rigorosos na comparação e reconhecer suas potencialidades e limitações. Como propõe Duran-Martinez (2010), devemos inicialmente rejeitar os dois extremos da questão: de um lado, aponta o autor, políticos e burocratas tendem a forçar as analogias para respaldar as ações em curso; de outro, acadêmicos e jornalistas críticos tendem a, no esforço de deslegitimar as analogias oficiais, apontar diferenças pouco relevantes para a questão em análise, como a forma de governo (federalismo mexicano contra o centralismo colombiano), a estrutura policial, IDH, índice de Gini ou a população total. Muito embora essas diferenças entre os dois países sejam reais, elas, se vistas com atenção, de pouco adiantam para comparar e explicar a acelerada deterioração da segurança pública nos dois casos.

Dessa forma, podemos tomar como ponto de partida os três eixos com os quais analisamos a crise de segurança do México no capítulo precedente, a saber, a natureza

do conflito, dos beligerantes e da cooperação com os Estados Unidos. A sistematização dos resultados a seguir expostos pode ser encontrada na Tabela VI.

Tabela VI – Parâmetros de Comparação Colômbia e México

	Semelhanças	Colômbia	México
Natureza da violência	- Elevação considerável dos índices de violência e da percepção de insegurança	- Conflito rural/urbano - Taxas relativas de homicídio altíssimas - Elevado transbordamento do conflito	- Conflito urbano e concentrado no norte-noroeste - Taxas relativas de homicídio moderadas - Baixo transbordamento
Natureza dos beligerantes	- Presença de organizações complexas de narcotráfico - Governo proibicionista e repressivo - Militarização da ação governamental contra as drogas	- Guerrilhas fortes - Paramilitares politicamente orientados	- Guerrilhas fracas - Paramilitares de orientação basicamente criminosa, com pouco substrato ideológico
Natureza da cooperação inter-estatal	- Doutrina de “guerra às drogas” e agenda bilateral de combate ao narcotráfico	- Evolução para uma cooperação contra-insurgente mais robusta	- Manutenção de uma “distância prudente”

Como apontam a maior parte dos observadores, há um denominador comum entre México e Colômbia que é a elevação do nível de violência relacionada ao narcotráfico. Essa elevação se reflete no número de mortes relacionadas e também na percepção de insegurança da sociedade, de modo que o narcotráfico é percebido como uma questão de segurança nacional. Uma análise mais detida, contudo, revela duas diferenças fundamentais: a primeira se refere à magnitude da violência; a segunda, à territorialização da mesma. Quanto à primeira, deve-se refutar a idéia de que os níveis de violência da guerra civil colombiana estão hoje se repetindo no México; basta apontar, na linha de Duran-Martinez (2010), que a taxa de homicídios por 100.000 habitantes era de 78,0 na Colômbia em 1991, ao passo que no México em 2008 foi de aproximadamente 13 (DURAN-MARTINEZ, 2010: 21). Dessa forma, um primeiro erro da equivalência entre os dois casos é o alarmismo exagerado a respeito da crise mexicana, pois, como apontou Scherlen (2009), a violência na Colômbia era bastante mais comum, mais disseminada e mais extensiva.

Quanto à segunda diferença, deve-se ter em mente que o conflito colombiano se desdobrou em múltiplos teatros locais, rurais e urbanos, que lhe davam uma dimensão propriamente nacional, ao contrário da violência mexicana, que, como vimos, se concentra nas cidades do norte e noroeste do país. O caráter rural da violência colombiana está relacionado ao caráter massificado das mortes (visto que os massacres e conflitos abertos tendem a ocorrer no campo) mas também a duas particularidades colombianas, a saber, os exércitos populares camponeses e a produção extensiva de coca. A economia da droga centrada na produção de matéria-prima e beneficiamento tem muito mais dispersão geográfica, do mesmo modo que as ações governamentais para reprimi-la. A combinação entre mais violência e mais dispersão geográfica tem como resultado maior transbordamento do conflito, que foi uma marca da guerra civil colombiana. Em oposição, se tivermos em conta a crise mexicana, encontraremos um baixo nível de transbordamento, porque o conflito tem baixa incidência no sul (onde a fronteira é porosa) e alto controle no norte, onde está diante de uma das fronteiras mais vigiadas do mundo. Nesse sentido, ainda que haja indícios recentes de realocização a sul, a internacionalização da crise mexicana ainda se converte basicamente em uma matéria bilateral, e não regional ou multilateral.

Nosso segundo parâmetro de comparação são os beligerantes. Aqui, nosso ponto de partida é a presença, em ambos os contextos, de organizações robustas (estruturas complexas) de narcotráfico, combinando recursos coercitivos, conexões internacionais, controle sobre o centro da “ampulheta” e capacidade de cooptação e corrupção. Como demonstramos no capítulo precedente, o narcotráfico mexicano recebeu um impulso exógeno para sua organização, através do qual incorporou não só as rotas e a rentabilidade, mas também o modelo organizacional desenvolvido na Colômbia. Já se argumentou que existem diferenças qualitativas entre os dois casos, dentre as quais a maior complexidade política e a maior capacidade de corrupção das organizações mexicanas.

Para Felbab-Brown (2010), o crime organizado mexicano está loteado entre múltiplas organizações, com padrões instáveis de aliança, ao passo que o narcotráfico colombiano estava estruturado entre dois grandes “cartéis” rivais. Sendo assim, “a propensão a complexas guerras de posição é muito maior no México do que na Colômbia” (FELBAB-BROWN, 2010: 19). Esse argumento nos parece frágil: primeiro, porque as diferentes organizações narcotraficantes existiram no México por pelo menos uma década sem envolver-se nessa escala de conflito, em um período em que a taxa

relativa de homicídios no país caiu; segundo, porque desconsidera a os arranjos entre narcotraficantes, braços armados, paramilitares e insurgentes que marcou o conflito colombiano; terceiro, porque, se verdadeiro, conduziria a uma situação inversa, em que a violência seria maior no México do que na Colômbia. Dessa forma, reconhecemos que existem mais organizações narcotraficantes de peso hoje no México do que havia na Colômbia, mas rejeitamos uma relação estreita entre essa configuração e a intensidade do conflito.

Um segundo ponto de comparação freqüente entre o narcotráfico organizado nos dois países é a capacidade de corrupção, no qual se postula que a estrutura federal mexicana e a herança de partido hegemônico tornam esse estado mais frágil ao dinheiro do crime. Em outras palavras, a descentralização da polícia no México (dividida em mais de 1600 corporações) favorece sua cooptação na esfera local pelas organizações narcotraficantes; além disso, as décadas de governo do PRI forjaram laços profundos entre a burocracia, a política e os criminosos. Por mais que essas duas suposições sejam razoáveis, a comparação perde força na medida em que sub-dimensiona a capacidade de corrupção das organizações de Medellín e Cali – esta última sabidamente envolvida no financiamento de um presidente eleito. Por mais que não haja indicadores precisos para aferi-lo, o grau de corrupção do estado colombiano (que é centralizado e com substituição de partidos) foi tão ou mais importante como é hoje no caso mexicano.

Se a justaposição entre o narcotráfico organizado nos dois países revela mais semelhanças que diferenças, o mesmo não se pode dizer dos grupos armados politicamente orientados. Ainda que existam remanescentes das guerrilhas mexicanas, eles correspondem a grupos mínimos, locais e mal-armados. O principal grupo insurgente, o EZLN, abdicou do uso da força em 2005. Por isso, a afirmação de Olney (2009a) de que “os grupos guerrilheiros como esse [Exército Popular Revolucionário] são a real ameaça extremista do México por suas reais e potenciais conexões com grupos terroristas” (OLNEY, 2009a: 247) está absolutamente descolada da realidade. Em oposição, as guerrilhas na Colômbia possuíam alcance nacional e desafiaram o governo estabelecido, ocupando lugar central no conflito.

Somente levando em conta a força da insurgência revolucionária na Colômbia é que se pode compreender a diferença dos grupos paramilitares colombianos e mexicanos. No México, os grupos paramilitares como os Zetas são resultado da cooptação das forças de segurança pela ilegalidade. Nesse sentido, esses grupos são uma hipertrofia dos braços armados do narcotráfico, e, se fôssemos buscar paralelos na Colômbia,

deveríamos compará-los aos *Extraditables* (matadores ligados ao “Cartel” de Medellín) e não às *Autodefensas Unidas de Colombia*. Desde a criação do MAS em 1981, os paramilitares colombianos tiveram como eixo a contra-insurgência e, para tal, mantiveram uma estrutura centralizada de comando e controle. A nível puramente organizacional, os paramilitares colombianos estão mais próximos dos guerrilheiros do que dos paramilitares mexicanos.

Por fim, a análise comparativa dos beligerantes deve considerar a atuação do governo. Cabe reconhecer que em ambos os casos os governos nacionais se comprometeram a tratar o narcotráfico como questão de segurança nacional, colocando em primeiro plano uma lógica político-estratégica de combate. Nesse sentido, há uma intensa militarização da política de drogas tanto na Colômbia como no México, sendo esse um ponto de contato fundamental. Detendo-se nos detalhes, pode-se perceber que há diferentes prioridades na repressão. Os governos colombianos envolvidos na “guerra às drogas” deram muita ênfase na erradicação de cultivos e na eliminação de laboratórios, atingindo recordes mundiais nesses quesitos. Já a “guerra aos cartéis” dos governos do PAN no México tem como ênfase o enfrentamento às organizações, de modo que as estatísticas oficiais de erradicação e apreensão em geral caíram no governo Calderón. Contudo, de forma geral, todos os governos mexicanos desde De La Madrid Hurtado (1982-1988) e colombianos desde Turbay Ayala (1978-1982) mantiveram o proibicionismo repressivo como perspectiva hegemônica, com eventuais ajustes de abordagem ou intensidade.

Nosso terceiro e último ponto de comparação é a cooperação securitária estabelecida com os Estados Unidos. Vista em perspectiva, essa cooperação possui como base uma mesma doutrina, o que lhe assegura profundos traços de continuidade. Essa doutrina emerge da percepção de que o consumo de drogas ilegais nos Estados Unidos não pode ser tratado como uma questão doméstica e exige que os EUA atuem conjuntamente com determinados países latino-americanos para combater a produção e o tráfico dessas substâncias. De outro lado, postula que os países latino-americanos não podem ser integralmente responsabilizados por um fenômeno cujo principal estímulo é o consumo estadunidense, de modo que a cooperação internacional torna-se legítima e necessária para esses governos. Com a convergência dessas percepções, consolida-se uma agenda comum de combate ao narcotráfico, em que os países latino-americanos necessitam apresentar bons e melhores resultados na erradicação e apreensão de psicoativos, ao passo que o governo dos EUA precisa disputar junto ao legislativo

maiores recursos para financiar a cooperação antidroga, além de implementar programas de redução de demanda.

Mesmo que reconheçamos a mesma concepção nos dois casos, é necessário alertar para uma considerável diferença de grau. Concretamente, o montante de ajuda externa dotada para o Plano Colômbia foi entre três e quatro vezes maior que aquele destinado à Iniciativa Mérida, descontando-se o fato de que a Colômbia já vinha recebendo grandes recursos desde a Iniciativa Andina de 1989. Indo além das dotações orçamentárias, é relevante notar que a Colômbia firmou um acordo de estatuto de forças que permite a operação de militares norte-americanos em seu território, além do uso compartilhado de sete bases colombianas (três aéreas, duas navais e duas terrestres). Atualmente o contingente licenciado está em 800 militares e 600 contratistas estadunidenses.

Se a cooperação entre Estados Unidos e Colômbia atingiu um grau mais profundo do que no caso mexicano, tal diferença se deve em muito à ênfase contra-insurgente dessa cooperação. Sendo assim, ela vai além da agenda convencional de combate ao narcotráfico. Por outro lado, convém demarcar um certo lapso temporal que separa o período crítico da violência relacionada ao narcotráfico na Colômbia (1986-1995) – em que a cooperação seguiu um padrão bastante semelhante ao do México atual – e o período em que o governo colombiano confronta diretamente as guerrilhas (após 2000) – em que a cooperação securitária bilateral dá um salto qualitativo. É interessante notar, com base nos dados trazidos por Duran-Martinez (2010: 22), que o período mais violento da história recente da Colômbia é exatamente o início da década de 1990, período em que a cooperação com os EUA ainda mantinha uma “distância prudente”.

Avaliando em sobrevôo a comparação entre México e Colômbia, nota-se que as diferenças existentes podem ser de grau e de natureza, ou “quantitativas” e “qualitativas”. Isso significa dizer que é possível que a evolução da “guerra aos cartéis” no México atinja níveis de violência equiparáveis aos verificados na Colômbia, mas não podemos supor que ela gere movimentos de insurgência política do porte das FARC. Nesse sentido, o esforço de recorrer à experiência colombiana para compreender a crise de segurança no México tem o desafio de tentar subtrair da primeira a insurgência e seus subprodutos (paramilitares, cooperação inter-estatal contra-insurgente) para entender a relação do narcotráfico com o conflito. Caso contrário, caímos no erro já referido de igualar narcotráfico e insurgência e tratar o conflito colombiano como um simples jogo de mocinho e bandido. De outro lado, há a posição confortável de considerar os dois casos basicamente distintos, exagerar nas particularidades e

considerar a comparação uma manobra política. Rejeitamos essas duas posições ao propor uma reflexão crítica da crise mexicana a partir do conflito colombiano, que reconheça os pontos em comum mas não reduza-os a uma “colombianização” do México; em outras palavras, necessita-se de um refinamento da interpretação que não atrepele o que é distinto, mas que confira algum grau de abstração ao que é comum aos dois casos. E, principalmente, uma análise da situação mexicana que não recorra à Colômbia para defender a repetição da abordagem repressiva e proibicionista que lá teve lugar. A abordagem alternativa que daqui em diante nos dedicamos se baseia na interação continuada entre economia ilegal das drogas, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal.

4.2. Economia da Droga, Conflito Assimétrico e Cooperação Inter-estatal

Na seção anterior, apresentamos a insuficiência da acepção corrente de “colombianização” por meio de três pressupostos falhos, quais sejam, o causalismo entre drogas e violência, a unicidade temporal da crise mexicana e a equivalência entre insurgência e narcotráfico do ponto de vista da segurança. A desconstrução de cada um desses pressupostos é um bom ponto de partida para elaborarmos uma interpretação alternativa.

Até aqui, trabalhamos com a categoria analítica “violência relacionada ao narcotráfico” como substituto textual para designar a violência causada pelo conflito entre organizações narcotraficantes e destas com o governo. No entanto necessitamos considerar a natureza dessa “relação”. No estudo de Williams (1997), sustenta-se a existência de uma “estreita conexão entre drogas e violência”, que é pautada por três tipos de violência:

“a violência das organizações criminosas para proteger territórios e lucros; crimes contra pessoas e propriedade perpetrados por usuários de droga que devem a seus fornecedores; e violência exercida por indivíduos sob efeito de substâncias alteradoras de consciência” (WILLIAMS, 1997: 329).

Grosso modo, a análise de Lucía Dammert (2009: 126-128) recorre à mesma taxonomia, defendendo que um tipo está relacionado ao efeito do consumo, outro à necessidade de consumir e o último ao tráfico. A autora propõe essa diferenciação com a correta intenção de separar a criminalidade do consumo de drogas, desmistificando a figura pré-concebida do drogado violento e criminoso. No entanto, ao propor a diferenciação das formas de violência em três segmentos, Dammert (2009), assim como

Williams (1997), incorre em um erro que nos parece básico: omitir um quarto tipo de violência, que é aquela exercida pelas forças de segurança para a repressão do narcotráfico. Todo o estudo que fizemos do México e da Colômbia nos revela a importância dessa quarta forma de violência para a dinâmica de reprodução ampliada da insegurança. Evidentemente isso não significa dizer que, em termos absolutos, o governo é mais violento que os narcotraficantes, o que não encontra respaldo na realidade; por outro lado, assinala o fato de que, quando o confronto do Estado com o narcotráfico é mínimo ou nulo, os níveis gerais de insegurança e de “narco-violência” permanecem também baixos.

Implicitamente, a exclusão dessa quarta forma de violência se baseia no pressuposto de que ela é legítima em seus fins, isto é, o Estado está cumprindo suas prerrogativas de guardião da lei e para isso exerce repressão ao crime. Em outras palavras, essa não seria uma violência “relacionada ao narcotráfico”, mas sim “relacionada a sua extinção”. Essa visão, contudo, se baseia em princípios, não em fatos concretos. A experiência mostra que, das quatro formas de violência apresentadas, duas são incapazes de conduzir a um estado de insegurança generalizada. Os crimes perpetrados por consumidores de droga para obter fundos e aqueles cometidos sob efeito dessas substâncias possuem pouca repercussão, limitando-se em grande medida a pequenos delitos patrimoniais. As duas formas de violência que podem produzir uma espiral de insegurança são aquelas emanadas do narcotráfico organizado e das forças de segurança. Isso se dá por três razões principais: primeiro, pela magnitude da capacidade coercitiva a disposição desses atores; segundo, pela natureza da violência, com elevada incidência de homicídios dolosos; terceiro, por seu caráter continuado. Um crime comum encerra-se em si mesmo; quando muito, recebe um encaminhamento do poder judiciário. Já a violência associada ao governo e ao narcotráfico organizado é decorrentes de uma disputa por territórios, legitimidade política, controle de rotas, rivalidades inter-organização, etc. Nesse quadro, a violência não se encerra em si mesma, mas motiva a represália, o atrito, a violência continuada. Considerar a violência das forças governamentais como inerentemente legítima nos fecha a possibilidade de debater a validade de uma política de segurança que produz e reproduz insegurança.

O segundo pressuposto falho na idéia de “colombianização” do México é a suposição de uma temporalidade única no processo, que raramente é reconhecida por seus defensores. A questão é trazida nesses termos: o México se “colombianiza”

conforme aumenta o nível de violência relacionada ao narcotráfico; sendo assim, a oscilação dessa variável no tempo é o indicador da evolução histórica do processo.

Se consideramos que a atual crise deva ser compreendida por uma convergência de fatores, percebemos que ela se desenvolve em temporalidades distintas, como demonstramos no capítulo precedente. Em outras palavras, se atribuímos centralidade à economia da droga, ao conflito assimétrico e à cooperação inter-estatal, precisamos entendê-los como construções históricas densas e interdependentes. Resumindo-se com um exemplo: a Iniciativa Mérida está umbilicalmente atrelada à “guerra aos cartéis” lançada por Calderón, enquanto que essa postura do governo mexicano não pode ser dissociada do revezamento de partidos ocorridos em 2000, quando o PRI foi derrotado nas urnas; essa derrota, por sua vez, foi decorrência do desgaste do sistema de partido hegemônico e da saturação do modelo nacional-desenvolvimentista que fundara o PRI; o desgaste desse modelo tem relação direta com a crise da década de 1980, com a adoção do neoliberalismo e com a aproximação com os Estados Unidos; por fim, a Iniciativa Mérida lançada em 2007, de onde partimos o raciocínio, é resultado da dependência da trajetória dessa aproximação iniciada nos anos 1980. A compreensão das temporalidades múltiplas que envolvem a crise mexicana permite refutar o pressuposto de unidirecionalidade e, assim, propor uma articulação orgânica entre a conjuntura atual e a estrutura que lhe subjaz.

O terceiro pressuposto da “colombianização” que precisamos abordar é o paralelo entre crime organizado e insurgência. Nesse momento, seria repetitivo abordar as diferenças básicas entre os dois tipos de organização. A questão é que alguns analistas, mesmo reconhecendo essa distinção, consideram que, do ponto de vista da segurança e da soberania, elas podem ser negligenciadas. Em outras palavras, o crime organizado representa uma afronta ao Estado e uma ameaça à segurança nacional, o que forjaria um denominador comum com a insurgência política. A divergência mais evidente contra essa perspectiva é que ela conduz à militarização e ao incremento da violência governamental, mas essa crítica é insuficiente por não contrapor o argumento em sua lógica interna. A questão que nos interessa aqui é a constatação de que o crime organizado e o narcotráfico não foram sempre tratados como questão de segurança nacional, nem o são em diversos países. No Brasil, o narcotráfico está disseminado nas principais cidades do país, mas não é elencado como ameaça à soberania. Nos Estados Unidos, à época da Lei Seca, o crime organizado possuía imensa influência na sociedade, mas os grandes criminosos eram tratados como “inimigos públicos”, não

como “ameaças à segurança nacional”. Outros exemplos poderiam reforçar a idéia. As guerrilhas são por natureza um desafio ao Estado e à segurança nacional, porque buscam subverter a ordem vigente e transformar a estrutura do Estado. Os grupos criminosos de motivação econômica não são insurgentes, mas podem ou não ser tratados como tais pelo Estado. Em tese, o Estado pode tratar qualquer grupo organizado como insurgente.

As críticas acima expostas ao conceito de “colombianização” são a base para conceituar nossa visão da crise de segurança do México a partir da interação continuada e tensa entre organizações narcotraficantes, governo nacional e governo estrangeiro. Nesse sentido, defendemos que cada um dos atores possui interesses e capacidade coercitiva própria, de modo que não há um ator-fonte de violência (a criminalidade) e um ator-neutralizador de violência (o Estado). Em oposição à concepção causal entre drogas e insegurança, defendemos que a interação continuada entre organizações narcotraficantes, governo central e cooperação inter-estatal gera um padrão *incremental* de violência, isto é, os três atores mobilizam seus recursos em resposta às agressões sofridas ou à percepção de ameaça de agressão. A cooperação antidroga promovida pelos Estados Unidos responde à agressividade dos “cartéis” mexicanos, ao passo que esses se tornam mais violentos conforme o governo os pressiona; o governo mexicano, por seu turno, precisa enfrentar o “dilema estratégico” de engajar-se no conflito interno contra o narcotráfico ou sofrer mais pressão política externa por “tolerar” o crime. Ao optar pela “guerra aos cartéis”, o governo estimula o armamento desses e motiva mais violência contra as figuras políticas, forças de segurança, jornais governistas, etc. Além disso, eleva as já tensas relações intra e inter-organizações, desestabilizando suas estruturas de liderança, reduzindo a eventual convivência da população com o crime e rompendo os arranjos geográficos tácitos entre as grandes organizações. Desnecessário dizer, isso resulta em mais “violência relacionada ao narcotráfico”, o que respalda maior cooperação inter-estatal antidroga para contê-la. Como se pode ver, a insegurança pública se incrementa conforme a interação se reproduz.

Por essa razão, sustentamos que a atual condição mexicana corresponde a uma combinação entre economia da droga, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal, o que conduz a um padrão incremental de violência. Para esclarecer esse postulado, convém analisar a forma como cada um desses elementos incide sobre a questão, retomando algumas referências apresentadas no capítulo II:

a) *Economia das drogas ilegais*: por mais que seja redundante, cabe dizer que o ponto mais importante da economia das drogas é sua ilegalidade. Em essência, porque ela implica uma rentabilidade extraordinária para seus operadores, bem como traz a violência como um de seus elementos constitutivos. Esses dois efeitos tendem a organizar o crime em redes e estruturas mais ou menos densas conforme o exija o contexto sócio-político em que aquele se desenvolve. Nesse ponto, defendemos a idéia de Mares (2006) a respeito da centralidade do risco para compreender a estrutura do negócio ilegal, entendendo-o não só em sua acepção econômica mas também o risco de eliminação física por uma organização rival ou pelo governo. Na linha desse autor, acreditamos que a lógica fundamental dessas organizações está assentada nos ganhos econômicos relativos, e não na “dominação social” como propôs Tokatlián (1999). Por mais que haja disputas por poder e influência, elas têm como horizonte um virtual monopólio do narcotráfico, isto é, a obtenção da maior riqueza possível. Em virtude da ilegalidade, a obtenção da riqueza gera externalidades negativas, dentre as principais estão a corrupção governamental como tributação informal e a violência como mecanismo de resolução de controvérsias.

Por outro lado, a avaliação da economia da droga não nos permite deduzir o grau e a forma de organização do narcotráfico a partir de dicotomias como “países produtores” e “países de trânsito”. Da mesma forma, não há padrões de cooperação inter-estatal inerentes aos papéis de produção ou trânsito, como sugerem Procópio e Vaz (1997). Nesse sentido, a avaliação tão somente do negócio ilegal é insuficiente, sendo necessário atentar para outros fatores: no caso da organização interna, o elemento básico é a relação do narcotráfico com a sociedade e particularmente com o Estado (b); no caso da cooperação inter-estatal, deve-se considerar os interesses e a agenda para além das drogas (c).

b) *Conflito assimétrico*: a emergência do conflito assimétrico está ligada à disposição do governo em engajar-se no combate frontal ao narcotráfico organizado. Por isso, a violência deixa de ser simplesmente aquela inerente à ilegalidade do negócio e às controvérsias inter-organizações para ganhar um contorno de “guerra sem trégua e sem quartel”. Como vimos, a ascensão dessa postura esteve relacionada ao esgotamento dos canais de cooptação e corrupção que mantinham certa previsibilidade na interação entre o institucional e o criminoso, principalmente até 2000. A ascensão do governo Fox e a estratégia

de “decapitação” incrementaram o conflito assimétrico e estimularam as represálias. Por ironia ou acaso, um exemplo da resposta dos criminosos à “decapitação” foi literalmente deixar a cabeça do comandante da PFP de Acapulco, Mario Nuñez Magaña, sangrando na porta da Secretaria de Administração e Finanças do governo estadual. Via de regra, as execuções são acompanhadas de mensagens dissuasivas, textuais ou simbólicas, direcionadas ao governo.

Por outro lado, não devemos associar o conflito ao PAN e a corrupção ao PRI, como fazem aqueles que falam em “democratização” do México a partir de 2000. Demonstramos anteriormente que o governo Zedillo foi crescentemente enfático no combate à corrupção, talvez até pelo contra-exemplo de seu contemporâneo Ernesto Samper na Colômbia. Além disso, obteve estatísticas elevadas na repressão à produção e ao tráfico de drogas.

Dessa forma, há que considerar outros fatores que não o revezamento de partidos para explicar a inversão da postura do governo em relação ao narcotráfico organizado. Do ponto de vista da economia da droga, percebemos que a inclusão do México nas rotas da cocaína elevou brutalmente a lucratividade dessas organizações e as descolou da tutela local do estado mexicano. Do ponto de vista da cooperação inter-estatal, percebemos que o avanço da sinergia entre México e EUA nos anos 1990 elevou a capacidade de Washington influenciar a política antidrogas do vizinho, contornando as históricas desconfianças do nacionalismo mexicano. Combinando os dois fatores, chegamos ao conceito-chave do conflito assimétrico, que é a noção de “dilema estratégico” proposta por Tokatlián (1994). Conforme evoluem as tendências da economia da droga e da cooperação inter-estatal, o governo nacional fica encurralado pela escolha trágica entre mais conflito violento interno ou mais conflito político externo, ou, como colocou Velasco (2005), o México precisa decidir entre “ou continuar uma guerra que é incapaz de ganhar, que consome muitos recursos e corrompe seus aparatos de defesa e justiça, ou então ganhar a hostilidade de seu vizinho” (VELASCO, 2005: 96).

Dessa forma, a lógica de atuação do governo no padrão incremental de violência se baseia na *legitimidade política*. Internamente, isso significa propagar a idéia de que a “guerra aos cartéis” é inevitável, necessária e urgente, e que ela exigirá uma mobilização nacional e integral. Sendo assim, o governo angaria

legitimidade política conforme convence o eleitorado de que ele é eficiente e implacável nesse combate. O discurso oficial é de que a violência dos “cartéis” é o recurso desesperado de um animal acuado, ou seja, um sintoma da vitória da lei e da ordem. Externamente, a lógica de legitimidade política do conflito assimétrico se justifica pela necessidade do governo mexicano colocar-se como um resoluto beligerante contra o crime organizado que leva insegurança e psicoativos ao outro lado da fronteira. Nesse sentido, o conflito assimétrico possui respaldo político, doutrinário e orçamentário na cooperação inter-estatal.

- c) *Cooperação inter-estatal*: se o ator-chave da economia da droga é a organização narcotraficante e o do conflito assimétrico é o governo mexicano, o ator central da cooperação inter-estatal é obviamente os Estados Unidos. A sociedade estadunidense foi o berço do proibicionismo e o núcleo de irradiação da “guerra às drogas”, além de ser o maior importador de drogas ilegais do mundo. Possui também, desnecessário dizer, o maior orçamento para o controle de drogas ilegais, envolvendo os órgãos de defesa, justiça, relações exteriores e o gabinete presidencial. Fortemente intuitivos, esses dados são insuficientes para entender o papel da cooperação inter-estatal no padrão incremental de violência.

O primeiro componente a acrescentar é a dimensão histórica. Nesses termos, há que considerar a evolução da agenda bilateral para além das drogas, entendendo que a cooperação nessa matéria é uma entre várias decisões de política externa. Se, no capítulo precedente, reproduzimos diversos documentos oficiais estadunidenses que louvavam a postura do governo mexicano em relação ao narcotráfico, convém aqui citar um excerto contrastante:

“de 1990 a 1996, a sensibilidade do México a respeito de sua soberania nacional colocou um desafio à coordenação das atividades anti-narcóticos. (...) Como relatamos em 1998, o governo mexicano decidiu naquele momento combater o narcotráfico com reduzida assistência dos Estados Unidos” (GAO, 2007: 6).

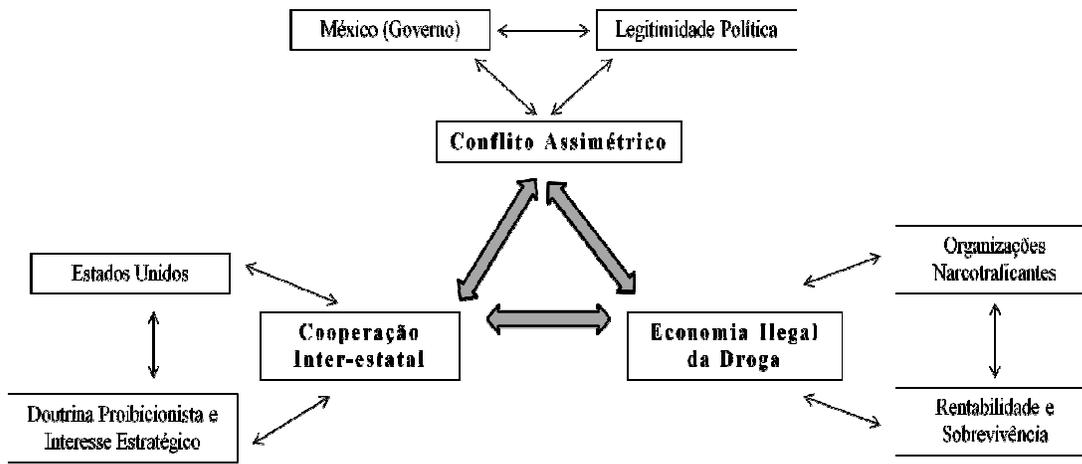
É impossível compreender a mudança de uma postura à outra se não levarmos em conta o desenvolvimento progressivo da agenda comum entre México e Estados Unidos, situando-a na inversão da política externa mexicana dos últimos trinta anos. É somente através da aproximação econômica, política e ideológica entre os dois países que se compreende como a mais tradicional percepção de ameaça mexicana (os próprios Estados Unidos) tenham se convertido em aliados

em uma cruzada contra um adversário interno até então nunca considerado ameaçador em Los Piños. De outro lado, a relação da cooperação antidrogas com a “dependência da trajetória” nos justifica porque o narcotráfico brasileiro ou a produção boliviana de coca não evoluem para uma parceria estratégica com os EUA. Como nos outros casos, a cooperação inter-estatal não pode ser analisada em separado dos outros fatores: do ponto de vista da economia da droga, o México tornou-se ponto nodal para as drogas ingressantes nos EUA; do ponto de vista do conflito assimétrico, o governo mexicano tem muito mais aderência a essa cooperação repressiva do que os boliviano e brasileiro. Convergindo esses dois pontos com a evolução histórica das relações bilaterais México-EUA, a cooperação inter-estatal para o combate do narcotráfico ganha muito mais coerência, de modo que não é justificada simplesmente pela fé proibicionista.

Sendo assim, a lógica que mobiliza a cooperação inter-estatal não é somente principista (as drogas são ilegais e imorais), mas também pragmática, no sentido que se alinha à grande estratégia estadunidense. Durante a Guerra Fria, o crime organizado em países como Cuba, Nicarágua e Síria era considerado muito mais ameaçador do que em países engajados na doutrina de contenção, como Turquia, Paquistão e Filipinas (TOKATLIÁN, 1988: 41). Outro exemplo interessante é a invasão do Afeganistão em 2001, quando o fim do domínio Talebã no país alavancou o poder da Liga Norte, que ganhou o controle da pujante indústria afegã de ópio. A elevação meteórica da produção de opiáceos no país foi considerada, sem nenhum fervor proibicionista, um problema secundário. Destarte, do ponto de vista desse interesse estratégico, a cooperação securitária com o México corrobora tanto a securitização de atores não-estatais (plasmada nas guerras “às drogas” e “ao terror”) como a parceria prioritária com o México, sendo ambas questões básicas da agenda pós-Guerra Fria dos EUA.

A interação entre esses três fundamentos (com seus respectivos atores e lógicas) está representada na Figura II. Duas explicações são necessárias. A primeira delas é que cada um dos fundamentos representados não corresponde a um conceito abstrato, mas sim a um fato social historicamente referenciado. Essa diferenciação tornou-se clara no caso da “cooperação inter-estatal”, visto que a natureza e o grau de cooperação EUA-México se transformaram intensamente ao longo das últimas décadas. Por essa razão,

Figura II – Economia ilegal das drogas, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal



não sei podem justificar a inversão da agenda de segurança mexicana e a ausência dos países latino-americanos nessa cooperação simplesmente pelos atributos do conceito, mas sim por seu desenvolvimento histórico. O mesmo raciocínio se aplica ao caso da economia das drogas ilegais: se analisarmos o conceito abstrato, veremos que tal economia existe no México há muitas décadas. A perspectiva histórica do conceito nos permite diferenciar qualitativamente essa atividade ilegal do narcotráfico organizado atualmente existente no país, que recebeu seu impulso exógeno com as rotas interamericanas de cocaína. Por fim, a historicidade do conflito assimétrico está umbilicalmente relacionada à história política recente do México, cuja análise nos permite ver o conflito entre governo e narcotráfico como uma progressão, e não como um dado. Nesse sentido, a Figura II não é uma junção lógica de conceitos, mas sim uma abstração feita a partir de uma realidade concreta, de modo que os três fundamentos precisam ser espacial e temporalmente referenciados.

A segunda explicação necessária é que a categoria de “conflito assimétrico” não pretende resumir todas as relações, nem sempre conflitivas, existentes entre governo e narcotráfico, assim como a de “cooperação inter-estatal” tampouco tem a pretensão de englobar as relações bilaterais, nem sempre cooperativas, entre México e Estados Unidos. Essa dicotomia é ilusória. Ao analisar a influência dos Estados Unidos na política de drogas mexicana, Peter Smith (1999: 211-213) apresentou cinco formas de reação política da diplomacia mexicana para manobrar a pressão externa

(“apaziguamento”, “distração”, “não-cumprimento”, “protesto” e “cercamento”). Em outras palavras, a existência de cooperação antidroga não suprime o antagonismo de interesses nem oblitera a desconfiança recíproca. O ponto é que – mesmo com recuos, não-cumprimentos e eventuais acusações mútuas – a cooperação inter-estatal antidroga tem avançado na última década, e seguramente as manobras diversionistas diagnosticadas por Smith (1999) são menos comuns hoje do que à época em que este escrevia.

O mesmo raciocínio vale para a categoria de “conflito assimétrico”. É puro exercício intelectual imaginar uma condição de conflito absoluto entre os três poderes (englobando as três esferas do executivo) e todas as organizações narcotraficantes. Como certa vez disse um político mexicano, “eu sou um funcionário público, não um mártir”. É natural que essas pessoas cotidianamente adotem comportamentos de negligência, conivência, respaldo ou até de ativo envolvimento com as atividades ilegais, ou por auto-preservação ou por auto-favorecimento. Sobre essa natureza de decisão, nenhum presidente ou governador, por mais ferrenho proibicionista que seja, conseguirá incidir. O que se disse sobre a esfera pública pode basicamente se transpor para a privada. Um exemplo emblemático foi o irônico editorial “O que vocês [“narcos”] querem de nós?”, publicado em setembro de 2010 por um jornal local de Ciudad Juárez, após a execução de um de seus fotógrafos. Apesar da ironia, o periódico estava reconhecendo o poder *de facto* dos “cartéis” e impondo-se auto-censura para evitar o conflito. Por fim, nem sequer as organizações narcotraficantes, que necessitam da violência para resolver suas controvérsias, mantêm um estado de conflito continuado e generalizado. Novamente, o ponto é que – por mais que permaneça a corrupção e cooptação na esfera pública e privada – o grau de confrontação entre governo e “cartéis” (e desses entre si) elevou-se no período recente, gerando mais conflito assimétrico e reproduzindo um padrão incremental de violência.

Os argumentos expostos nessa seção tiveram como objetivo substituir os pressupostos falhos da idéia de “colombianização” do México, propondo que: (1) não há um mecanismo causal de violência (em que se possa estabelecer alguma correlação entre duas variáveis), mas sim um padrão incremental que depende da interação entre três fundamentos, com seus respectivos atores, lógicas internas e capacidades coercitivas; (2) a ausência do mecanismo causal não permite situar a crise em uma temporalidade única, mas sim em múltiplas temporalidades ligadas à estrutura e à conjuntura dos três fundamentos de análise; nesse sentido, a “crise” corresponderia à

evolução histórica da economia da droga, do conflito assimétrico e da cooperação interestatal a um estágio “crítico” de instabilidade e violência; e (3) apesar de suas claras diferenças, o narcotráfico organizado pode ser tratado pelo governo como movimento insurgente, mas essa é uma decisão política e não um dado técnico. Por isso, acreditamos que essa interpretação alternativa é tributária do acúmulo empírico e teórico da “guerra às drogas” na Colômbia, é mais fidedigna à realidade do conflito mexicano, e, por fim, desemboca em um quadro prescritivo mais responsável e humanista para a relação entre segurança e drogas ilícitas.

5. Considerações Finais

Creio que sem grandes pretensões epistemológicas, Julio Cortázar certa vez nos disse que a explicação era “um erro bem-vestido”. Ora, o que isso quer dizer? Basicamente, que nós não explicamos as coisas, mas tão-somente disfarçamos nossa ignorância com palavras. É algo bastante desanimador para se reconhecer após uma centena de páginas que tentaram explicar um fenômeno social. Mas a provocação do escritor argentino nos serve como séria advertência para que não gastemos milhares de palavras travestindo erros, ou pior, ignorando-os.

Nosso ponto de partida foi a pergunta “a deterioração da segurança pública mexicana é um subproduto do desenvolvimento do narcotráfico nesse país?”. É sem dúvida uma pergunta capciosa, porque diariamente vemos programas de televisão e jornais nos dizendo que “sim”, quando a resposta é “não”. Ou, pelo menos, “não somente”. Essa mesma resposta (“não somente”) poderia ser dada à pergunta “a violência no México é decorrência da repressão proibicionista do governo?”. Então, juntando os dois raciocínios, concluiríamos que a deterioração da segurança pública mexicana seria “causada” por “narcotráfico mais proibicionismo”. A rigor, essa hipótese é quase tautológica, porque crime organizado e proibicionismo são praticamente duas faces da mesma moeda. Conforme nos aproximávamos da questão, percebemos que faltava um elo ao raciocínio. Um elo que explicasse, por exemplo, por que não há conflitos internos em todos os países que adotaram o proibicionismo durante o século XX e que sediam uma economia da droga dinâmica. Olhando para a situação mexicana, encontramos um elo tipicamente latino-americano: a cooperação antidroga patrocinada pelos Estados Unidos. Obviamente, isso não significa que o narcotráfico seja pacífico e amigável fora da América Latina. Mas significa que, na América Latina, é imprescindível considerar a “guerra às drogas” estadunidense para tratar de “narcotráfico organizado” ou “violência relacionada ao narcotráfico”. Nosso trabalho, portanto, buscou superar as respostas “não somente” através desses três elos: organizações narcotraficantes, governo proibicionista e cooperação antidroga com os Estados Unidos. Talvez eles sejam úteis para conflitos em regiões ou países fora da América Latina, mas não é nossa intenção verificá-lo.

Sendo o primeiro capítulo a introdução, dedicamos capítulo II ao estudo conceitual desses três elementos, através de uma revisão bibliográfica não-exaustiva. Sendo assim, a primeira seção analisou as principais interpretações a respeito do narcotráfico e da

economia das drogas ilegais; a segunda seção se concentrou no conflito assimétrico colombiano, averiguando as avaliações da literatura sobre a relação entre drogas e segurança nesse contexto; e a terceira seção repassou alguns autores de referência a respeito da natureza da “guerra às drogas” no âmbito das relações inter-americanas.

No capítulo seguinte, partimos para a análise empírica dos três vértices do triângulo: a primeira seção abordou a construção histórica da cooperação bilateral entre México e Estados Unidos, a partir da inversão neoliberal dos anos 1980 e do abandono gradual de princípios como a Doutrina Estrada e a Cláusula Calvo; a segunda seção buscou averiguar as raízes das organizações narcotraficantes mexicanas através de seu desenvolvimento autóctone e dos estímulos exógenos que as impulsionaram; e a terceira seção se dedicou a analisar empiricamente o conflito atual entre governo mexicano e “cartéis”, englobando o papel dos Estados Unidos através da Iniciativa Mérida.

No quarto capítulo, nosso esforço foi dar coerência a todo esse material, elegendo como adversário intelectual a idéia de “colombianização” do México. A partir da crítica a esse conceito, propusemos uma interpretação alternativa baseada em três fundamentos (economia da droga, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal), que sugere um padrão incremental de violência a partir da interação entre três “atores” com interesses e capacidade coercitiva próprios (narcotráfico organizado, governo mexicano e governo estadunidense). Acreditamos que essa perspectiva é mais coerente com a “crise mexicana”, isto é, com a transição de uma violência velada e local (associada ao tráfico, ao consumo ou à necessidade de consumo) para uma situação de insegurança social generalizada (“guerra aos cartéis”). A pergunta que fica é: o que muda? Além de trocar palavras, em que essa interpretação alternativa difere da abordagem tradicional? Como reduzir na prática a violência relacionada ao narcotráfico?

A abordagem tradicional no tratamento das drogas ilegais esteve pautada pelos seguintes imperativos: a aplicação doméstica da lei (ou seja, encarceramento massivo), erradicação de cultivos e interdição do tráfico. Ainda que tenham sofrido críticas provenientes de todo o espectro político, esses imperativos ainda permanecem como parâmetro de avaliação das políticas antidroga na América Latina.

Há em paralelo as “abordagens alternativas” para controlar o poder do narcotráfico e reduzir a violência a ele associada. A mais difundida delas combina políticas de redução de demanda com ações de desenvolvimento rural, atuando nos dois extremos da cadeia. Ainda que bem-intencionada, essa abordagem desconsidera certos fatos elementares para uma solução de longo prazo. A primeira delas é a discrepância de rentabilidade

existente entre o trigo, a soja, o feijão, o arroz e a folha de coca, que pode se valorizar até 15.000% ao longo da cadeia. É crível imaginar que países subdesenvolvidos da América Latina terão condições de inverter essa estrutura de incentivos através uma política de desenvolvimento rural? É como segurar um maremoto com um saco plástico. É possível realizar programas locais com bons resultados, mas isso reproduz a lógica tradicional de transferir o problema ao invés de resolvê-lo.

No outro extremo da cadeia, coloca-se outro desafio homérico: reduzir demanda. A pergunta é: até que ponto? É possível aplicar um programa nacional para a erradicação completa do consumo de drogas? Ainda que possível, é desejável como prioridade de saúde pública? Ainda que possível e desejável, é coerente excluir dele as drogas lícitas, que são mais difundidas e causam mais violência e mortes? Se assim for, essa política de drogas – que envolve a mobilização radical da esfera pública e privada – deve ter como objetivo a construção de uma sociedade abstinência?

O problema da redução de demanda é que ela se choca com uma tradição milenar da espécie humana de experimentar estados alterados de consciência. Nesse sentido, seu equívoco não é a ênfase sanitária (que defende o controle do abuso de drogas como questão de saúde pública), mas sim a suposição de que é possível controlar a violência no México através da redução drástica do consumo de cocaína, maconha e ópio nos Estados Unidos.

Outra solução “alternativa” para a política de drogas é a ênfase máxima na interdição, que reduziria a pressão sobre os camponeses pobres (erradicação) ou sobre a juventude urbana (aplicação doméstica da lei). Segundo essa perspectiva, uma intensificação do controle de fronteira e do monitoramento marítimo e aéreo permitiria executar um “trabalho de pinça” para capturar os narcotraficantes atacadistas. Outra vez estamos diante de uma prescrição bem-intencionada, mas insuficiente. Há uma controvérsia a respeito da proporção de drogas ilegais que é apreendida pelas forças de segurança; de acordo com os seguintes autores, essa proporção varia entre 1% (PROCÓPIO, 1997: 87), 4 a 5% (RAND *apud* TOKATLIÁN, 1994: 107), 10% (WILLIAMS, 1997: 323), 10 a 20% (BOYUM & REUTER, 2005: 76; MARES, 2006: 84), 13% (GAO, 2007: 3-4), 25% (SMITH, 1994: 245) até quase 50% (SALAMA, 1999: 69). Segundo um estudo da *RAND Corporation*, citado por Tokatlián (1994), um esforço total dos Estados Unidos para blindar suas fronteiras (com o emprego dos militares) poderia no máximo elevar essa proporção para 12%, ou seja, seria um absoluto fracasso. Pode-se imaginar que os países latino-americanos teriam resultado

ainda piores na tentativa. Seja pela incerteza ou pela ineficiência, a interdição encontra limites físicos a sua operacionalidade.

Por fim, há uma última solução “alternativa” para o controle da violência relacionada ao narcotráfico, que me foi indagada quando apresentava o presente trabalho em um evento acadêmico. O raciocínio do interlocutor era o seguinte: “se a substituição da corrupção pela repressão gera violência indefinida, porque não tolerar certa corrupção?”. Apesar de pragmático, o raciocínio sofre duas deficiências básicas: a primeira, a tolerância em relação ao crime como forma de conter do conflito interno torna-se motivo de pressão externa (por uma das disjuntivas do “dilema estratégico”), podendo atingir patamares insustentáveis; segundo, a corrupção traz problemas à governabilidade e à democracia mais profundos do que o simples ataque à moral weberiana. No final do livro “Elite da Tropa”, que deu origem ao filme “Tropa de Elite”, um diretor de inteligência fictício afirma: “ouço as pessoas mais experientes na política ridicularizando o moralismo, mas elas não entendem que, no Rio, moralismo não é virtude espiritual, é condição mínima – e bastante prática – para que o governo não vire refém” (SOARES, PIMENTEL & BATISTA, 2005: 299). Por essa razão, a tolerância com a corrupção, se possível de levar-se adiante, pode trazer prejuízos ainda maiores que a violência relacionada ao narcotráfico, como a paralisia do Estado.

Se tivermos em conta o arcabouço teórico proposto no capítulo IV, perceberemos que essas abordagens ditas “alternativas” são indesejáveis, impossíveis ou ambas. Em outras palavras, elas esbarram em fundamentos lógicos da economia da droga, da cooperação inter-estatal ou do conflito assimétrico. Sendo assim, cabe agora retornar às perguntas não-respondidas, pensando as saídas possíveis para a violência no México considerando seu padrão incremental de reprodução.

A primeira delas apela para a abordagem tradicional de repressão. Assim, o governo mexicano, respaldado pelos Estados Unidos, exerceria tamanha pressão sobre a estrutura de riscos da economia da droga que estimularia a sua realocização para a América Central ou Caribe; nesse caso, a perspectiva futura é de mais dez ou quinze anos de conflito sangrento no México, seguidos de uma nova “guerra aos cartéis” na Jamaica ou na Guatemala. Além disso, esse esforço de guerra reforça e adensa a cooperação bilateral entre México e EUA, corroborando o diagnóstico de Orwell de que a “guerra é para ser contínua”. Atualmente, essa parece ser a abordagem em curso e, para respaldá-la, a explicação da violência no México através do conceito de “colombianização” é funcional e suficiente. No entanto, ao reproduzir a abordagem

repressiva, os dogmas e o trauma social que tiveram lugar na Colômbia, essa explicação nos parece uma tentativa de errar com autoridade, um típico “erro bem-vestido”.

A segunda saída é resultado da pressão do conflito interno sobre o elo governo-legitimidade, invertendo a relação em desfavor de uma guerra com altos custos e resultados nebulosos. Nesse ponto, abre-se a possibilidade de crítica ao proibicionismo como ideologia dominante, e, a partir dela, é possível falar em abordagens alternativas sem aspás. Nessa linha, a defesa da descriminalização das drogas não é principista e liberal – baseada no direito individual de consumo e na eficiência dos mercados, caso legalizados – nem ingênua e naturalista – “uma erva natural não pode te prejudicar” –, mas é o resultado de processo metódico de eliminação de alternativas e do reconhecimento do proibicionismo como parte do problema, e não da solução. O argumento não é em favor da livre regulação do negócio e tampouco uma rejeição dos riscos que o consumo intensivo de drogas traz. Pelo contrário, sustentamos que são necessários controles efetivos – exatamente o contrário dos controles informais praticados pelo proibicionismo repressivo, que se baseiam na criminalização da pobreza e no encarceramento da juventude.

Questionar o proibicionismo repressivo não significa negar o papel da polícia como agente de repressão. A polícia tem a função de reprimir a violação da lei. Se há um grupo de estupradores atacando crianças, é necessário e desejável que a polícia os reprima. Tomemos outro exemplo, com racionalidade econômica, como uma linha de contrabando. Espera-se que a polícia reprima a ação dos contrabandistas, que estão se beneficiando do trabalho alheio. No entanto, se, após desmantelada, a rede de contrabandistas é substituída por uma nova rede, que, uma vez presa, é substituída por outras redes indefinidamente, então há que analisar eventuais raízes profundas dessa criminalidade para além da esfera policial. É possível que o estímulo ao contrabando venha de uma grande distorção tributária, ou esteja associado a uma discrepância de renda e oportunidades entre regiões vizinhas. De qualquer modo, a solução poderá ser buscada em outra esfera que não a repressão policial.

Nesse sentido, a descriminalização das drogas não implica o fim da repressão ao narcotráfico, mas tão somente ao narcotráfico ilegal. Melhor dizendo, à distribuição e ao comércio de drogas feitos ilegalmente com o objetivo de contornar os controles existentes e auferir ganhos excepcionais. Guardadas as devidas proporções, pode-se comparar essa repressão ao “narcotráfico ilegal” àquela exercida contra ao tráfico de armas, que, mesmo tendo sua produção legalizada, são objeto de contrabando.

Em verdade, não cabe conjecturar indefinidamente sobre a normatividade ideal para as drogas, pois não é esse nosso objetivo. O que pretendemos deixar como uma conclusão programática do trabalho é que não foi possível encontrar saídas para a violência mexicana sob o guarda-chuva conceitual do proibicionismo. Como dissemos, a saída através da repressão policial-militar é lenta, traumática e indefinitiva. Por outro lado, a simples alteração do marco legal sobre as drogas não garante nada, visto que problemas profundos exigem soluções igualmente profundas. Debater o proibicionismo vai muito além da questão jurídica. Assim, a crítica aos dogmas proibicionistas não é um ponto de chegada e sim um ponto de partida para a discussão de novas políticas para a produção e o consumo dessas substâncias. As abordagens ditas “alternativas” (redução de demanda, desenvolvimento rural, etc.) precisariam ser reincorporadas ao debate já em um patamar anti-proibicionista, no qual provavelmente teriam melhores resultados na promoção de qualidade de vida. Ao invés de prescrever o caminho correto da descriminalização, o que não temos a pretensão de fazer, nosso trabalho buscou explicar um padrão complexo de violência pautado por três atores que são desdobramentos do mesmo proibicionismo. Demonstrou também como se pode, travestindo erros, incrementar a insegurança pública através mais repressão proibicionista, como se estivéssemos apagando um incêndio com gasolina.

Se tivermos isso claro, devemos – antes de se preocupar com a normatividade ideal para as drogas— transferir o ônus da prova aos defensores da abordagem proibicionista, colocando-os em posição de provar-nos que é possível um controle efetivo e pacífico sobre a produção, a distribuição, o consumo e o abuso dessas substâncias que eles consideram tão ameaçadoras. Do que se pode constatar no trabalho, os controles hoje existentes são flagrantemente falhos e ainda legam a violência pública, a militarização da vida civil e a corrupção governamental como externalidades negativas de seu fracasso intrínseco.

6. Referências

- ANDREAS, Peter. Free market reform and drug market prohibition: US policies at cross-purposes in Latin America. *Third World Quarterly*, vol.16, nº1, p.75-87, 1995.
- ANDREAS, Peter. The political economy of narco-corruption in Mexico. *Current History*, abril/1998, p. 160-165.
- ASTORGA, Luis. México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo. In CAMACHO GUIZADO, Álvaro (org.) *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (OBREAL). Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, p. 139-162, 2006.
- ASTORGA, Luis. The field of drug trafficking in Mexico. In GEFFRAY, Christian; FABRE, Guilherm & SCHIRAY, Michel. (org.). *Globalization, drugs and criminalization: final research report on Brazil, China, India and Mexico*. UNESCO: Nova Iorque, p.6-22, 2003.
- BAGLEY, Bruce Michael. US foreign policy and the 'war on drugs': analysis of a policy failure. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol.30, nº2/3, p.189-212, 1988.
- BAGLEY, Bruce Michael. After San Antonio. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol.34, nº3, p.1-12, 1992.
- BARTOLOMÉ, Mariano. *Violencia armada y criminalidad organizada en América del Sur. Situación y perspectivas de Sendero Luminoso y las FARC*. Artigo disponível em meio eletrônico. MundoRI, 27/05/2010. Disponível em: www.mundori.com. Acesso em 26/06/2010.
- BBC, British Broadcast Company. *Mexico's presidente Calderon seeks US help on drugs war*. Artigo disponível em meio eletrônico. BBC, 17/03/2010(a). Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8571529.stm>. Acesso em: 27/06/2010.
- BBC, British Broadcast Company. *Es México igual que Colombia?*. Artigo disponível em meio eletrônico. BBC-México, 09/11/2010(b). Disponível em: www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/09/100908_mexcio_colombia_narcotrafico_parecidos_pea.shtml. Acesso em: 23/11/2010.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl. México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación. *Nueva Sociedad*, nº206, p. 140-155, 2006.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. *La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen organizado en México*. Artigo disponível em meio eletrônico. Real Instituto Elcano, ARI nº130, 2007. Disponível em www.realinstitutoelcano.org. Acesso em 03/11/2009.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, n.220, p.173-189, 2009.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. Ciudad Juarez war zone. *Voices of Mexico*, nº 87, 79-82, 2010.

BERNAL-MEZA, Raúl. México: treinta años de política exterior. *Carta Internacional*, Vol.2, nº1, 32-51, 2007.

BONILLA, Adrián. *Una agenda de seguridad andina*. Artigo disponível em meio eletrônico. Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago/Chile, 2003. Disponível em: www.resdal.org. Acesso em 26/06/2010.

BONILLA, Adrián. U.S. Andean policy, the colombian conflict, and security in Ecuador. In LOVEMAN, B. (org.) *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 103-129, 2006.

BORGES, Fábio. *Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros (1985-2005)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2006.

BOYER, Jean-François. Una guerra perdida. *Le monde diplomatique* (Colombia). nº 82, Setembro/2009.

BOYUM, David & REUTER, Peter. *An analytic assessment on US drug policy*. Washington: American Enterprise Institute, 2005.

BRANDS, Hal. *Mexico's narco-insurgency and U.S. counterdrug policy*. Carlisle-PA: Strategic Studies Institute (SSI), 2009.

CARLSEN, Laura. Un Plan Colombia para México. *Rebelión*, 30/09/2010. Disponível em www.rebelion.org. Acesso em 23/11/2010.

CARNEIRO, Leandro. *Economia das drogas na América Latina: magnitude, conceitos e políticas de controle*. Artigo disponível em meio eletrônico. Disponível em: www.ssrn.com. Acesso em: 26/06/2010.

CARTIER-BRESSON, Jean. Dinero y política: um esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo. *Nueva Sociedad*, nº225, p. 86-103, 2010.

CEPIK, Marco & BONILLA, Adrián. Seguridad andino-brasileña: actores, conceptos y debates. Em CEPIK, Marco & RAMIREZ, Socorro. (org.) *Agenda de Seguridad Andino- Brasileira: primeras aproximaciones*. Bogotá: IEPRI-FESCOL, pp. 37-94, 2004.

CEPIK, Marco; JORNADA, Helena & BORBA, Pedro. *Segurança, política e relações bilaterais com o Brasil*. Nota técnica elaborada no âmbito do convênio APEX-UFRGS, Dezembro/2009.

CEPIK, Marco & RAMIREZ, Socorro. (org.) *Agenda de Seguridad Andino- Brasileira: primeras aproximaciones*. Bogotá: IEPRI-FESCOL, 2004.

CHAVES, Daniel Santiago. *O narcotráfico e seus submarinos: um novo elemento na logística do crime na América do Sul?*. Artigo disponível por meio eletrônico.

Laboratório de Estudos do Tempo Presente, UFRJ, 2010. Disponível em www.tempopresente.org. Acesso em 12/09/2010.

CLADD, Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. *Drogas e democracia: rumo a uma mudança de paradigma*. Documento disponível em meio eletrônico. Disponível em: www.drogasedemocracia.org. Acesso em: 26/06/2010.

COLOMBIANIZACIÓN De México.

DAMMERT, Lucía. Drogas y inseguridad en América Latina: una relación compleja. *Nueva Sociedad*, nº222, Julho/Agosto, p. 112-131, 2009.

DIAMINT, Rut. Security challenges in Latin America. *Bulletin of Latin America Research*, vol.23, n.1, p. 43-62, 2004.

ECONOMIST, The. *On the trail of the traffickers*. Artigo disponível por meio eletrônico. Londres, 05/03/2009 (a). Disponível em: www.economist.com. Acesso em: 03/11/2009.

ECONOMIST, The. *How to stop drug wars*. Artigo disponível por meio eletrônico. Londres, 05/03/2009 (b). Disponível em: www.economist.com. Acesso em: 03/11/2009.

EL PAIS. *Auge de la narcoviolencia en Perú*. Artigo disponível em meio eletrônico. Madrid, 18/02/2009 (a). Disponível em: www.elpais.com. Acesso em: 03/03/2009.

EL PAIS. *Narcoguerra en Mexico y Colombia*. Artigo disponível em meio eletrônico. Madrid, 01/04/2009 (b). Disponível em: www.elpais.com. Acesso em: 03/03/2009.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando. ¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado. *Nueva Sociedad*, n. 220, pp. 84-96, 2009.

EUA, Estados Unidos da América. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: Casa Branca, 2002.

EUA, Estados Unidos da América. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: Casa Branca, 2006.

EUA, Estados Unidos da América. *International Narcotics Control Strategy Report 2008*. Washington: Departamento de Estado, 2008.

EUA, Estados Unidos da América. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: Casa Branca, 2010.

FARER, Tom. Fighting transnational organized crime: measures short of war. In FARER, Tom (org.). *Transnational crime in the Americas*. Nova Iorque e Londres: Routledge, pp. 245-296, 1999.

FELBAB-BROWN, Vanda. *The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia*. Documento disponível por meio eletrônico. Policy Paper n°2, 30p, março/2009. Disponível em: www.brooking.edu. Acesso em 27/06/2010.

FONSECA, Germàn. Économie de la drogue: taille, caractéristiques et impact économique. *Tiers-Monde*, tomo 131, n°131, p.489-516, 1992.

GAO, Government Accountability Office. *Drug control: U.S. assistance has helped Mexican counternarcotics efforts, but tons of illicit drugs continue to flow into United States*. GAO-07-1018. Washington: GAO, 2007.

GAO, Government Accountability Office. *Status of the funds of the Merida Initiative*. GAO-10-253R. Washington: GAO, 2009.

GAO, Government Accountability Office. *Mérida Initiative: United States needs better performance measures for its counternarcotics and anticrime support efforts*. GAO-10-913T. Washington: GAO, 2010.

GEFFRAY, Christian; FABRE, Guilherm & SCHIRAY, Michel (org.). *Globalization, drugs and criminalization: final research report on Brazil, China, India and Mexico*. UNESCO: Nova Iorque, 2003.

GLOBAL SECURITY. *Self-Propelled Semi-Submersible (SPSS) watercraft*. Artigo disponível em meio eletrônico. Global Security, 2010. Disponível em www.globalsecurity.org/military/world/para/spss.htm. Acesso em 31/10/2010.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización. *Foro Internacional*, n°166 (XLI-4), p.619-671, 2001.

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado). *Nueva Sociedad*, n°167, p.87-98, 2000.

GUÁQUETA, Alexandra. Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la región andina y Brasil. Em CEPIK, Marco & RAMIREZ, Socorro. (org.) *Agenda de Seguridad Andino- Brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: IEPRI-FESCOL, pp. 365-390, 2004.

GUÁQUETA, Alexandra. Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000). In CAMACHO GUIZADO, Álvaro (org.) *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (OBREAL). Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, p. 185-225, 2006.

GUSMÃO, Luiz Antônio. Para onde foi o efeito balão?. *Meridiano 47*, nº108, 2009.

HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis. *México: policía dos Estados Unidos*. Artigo disponível em meio eletrônico. *Le Monde Diplomatique Brasil*, dezembro/2007. Disponível em: <http://diplo.uol.com.br/2007-12.a2085>. Acesso em 05/06/2009.

HERZ, Monica. Brazil, andean security and US regional security policy. In LOVEMAN, B. (org.) *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 197-223, 2006.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina no pós-Guerra Fria. *Estudos Avançados*, vol.16, nº46, p.85-104, 2002.

HURREL, Andrew. Security in Latin America. *International Affairs*, nº 74, vol.3, p. 529-546, 1998.

ICG, International Crisis Group. *Colômbia e seus vizinhos: tentáculos da instabilidade*. Relatório sobre a América Latina, nº3. Bogotá/Bruxelas: ICG, 2003.

KELLNER, Thomas & PIPITONE, Francesco. Inside Mexican drug war. *World Policy Journal*, vol. 27, nº1, pp. 29-37, 2010.

LA JORNADA. *Asume la PF las tareas de seguridad en Ciudad Juárez*. Artigo disponível em meio eletrônico. Cidade do México-DF, 09/04/2010. Disponível em: www.lajornada.unam.mx. Acesso em: 10/04/2010.

LEE III, Rensselaer. Transnational organized crime: an overview. In FARER, Tom (org.). *Transnational crime in the Americas*. Nova Iorque e Londres: Routledge, pp. 1-38, 1999.

LOVEMAN, Brian. US security policies in Latin America and the Andean region. In LOVEMAN, B. (org.) *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 1-52, 2006.

MACKE, Bernardo. *Drogas e conflito armado na Colômbia: permanência e desenvolvimentos recentes*. Monografia de Conclusão de Curso de Relações Internacionais, UFRGS, 2007.

MALAMUD, Carlos. *El largo camino para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos*. Artigo disponível em meio eletrônico. Real Instituto Elcano, Documento de Trabalho nº26, 2003. Disponível em www.realinstitutoelcano.org. Acesso em 17/08/2010.

MALDONADO, Eduardo. *México: desempenho econômico recente, comércio internacional e perspectivas*. Nota técnica elaborada no âmbito do convênio APEX-UFRGS, Novembro/2009.

MANRIQUE, Luis Esteban. *Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina*. Artigo disponível em meio eletrônico. Real Instituto Elcano, ARI nº84, 2006. Disponível em www.realinstitutoelcano.org. Acesso em 03/11/2009.

MARES, David. US Drug policy and Mexican civil-military relations: a challenge for the mutually desirable democratization process. *Crime, Law & Social Change*, nº40, pp. 61-75, 2003.

MARES, David. *Drug Wars and coffee houses: the political economy of international drug trade*. Washington DC: CQ Press, 2006.

METRO. *Aplauden la guerra al narco*. Cidade do México: Metro, p.12, 01/09/2009.

MÉXICO. *Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia*. Documento disponível em meio eletrônico. Cidade do México: Secretaría de Seguridad Pública, 2007. Disponível em: http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf. Acesso em 13/05/2010.

MÉXICO. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. Cidade do México: Secretaría de Seguridad Pública, 2008.

MÉXICO. *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno: principales indicadores de la planeación nacional de desarrollo*. Cidade do México: Presidencia de la Republica, 2010.

NDIC, National Drug Intelligence Center. *Overview of the law enforcement strategy to combat international organized crime*. Washington: NDIC (Departamento de Justiça), 2008. Disponível em www.usdoj.gov/ndic. Acesso em 13/07/2010.

NDIC, National Drug Intelligence Center. *National Drug Threat Assessment*. Documento disponível em meio eletrônico. Washington: NDIC (Departamento de Justiça), 2009. Disponível em www.usdoj.gov/ndic. Acesso em 30/09/2009.

NEW YORK TIMES. *Colombian rebels linked to Mexico drug cartels*. Artigo disponível em meio eletrônico. Nova Iorque (EUA), 07/10/2008. Disponível em www.nytimes.com. Acesso em: 13/05/2010.

OEA, Organização dos Estados Americanos. *Projeto de declaração sobre segurança nas Américas*. Aprovado na terceira sessão plenária da Conferência Especial sobre Segurança nas Américas. Cidade do México: Outubro de 2003. Disponível em: www.oas.org. Acesso em: 26/06/2010.

OEA, Organização dos Estados Americanos. *Seguridad pública en la Américas: retos y oportunidades*. Washington: Secretaría-General de OEA, 91p, 2008.

OLIVEIRA, Daniel. *Poder e violência: uma leitura do território colombiano*. Monografia de Conclusão de Curso de Geografia, UNICAMP, 2003.

OLIVEIRA, Fernando Moreno. *Redes narcotraficantes e integração paralela na região amazônica*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: IRI/UnB, 2007.

OLMO, Rosa del. Drogas: distorciones y realidades. *Nueva Sociedad*, nº102, pp. 81-93, 1989.

OLNEY, Patricia. Real and imagined extremist threats in Mexico and along the US-Mexico border: 'Colombianization' as an antidote to leftist and criminal extremist networks. *Policing*, vol. 3, n. 3, 2009, pp. 245-254.

OLNEY, Patricia. *The post cold war reestablishment of effective state authority in Latin America: can 'colombianization' tame Mexico's security crisis?*. Trabalho apresentado na convenção anual da Associação Americana de Ciência Política em Toronto/Canadá, Setembro, 2009(b).

OLSON, Eric & WILSON, Christopher. *Beyond Merida: the evolving approach to security cooperation*. Artigo disponível em meio eletrônico. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2010. Disponível em: www.wilsoncenter.org. Acesso em 13/05/2010.

O'NEILL, Shannon. The real risk in Mexico. *Foreign Affairs*, vol.88, nº 4, pp. 63-77, 2009.

ONU, Organização das Nações Unidas. World Drug Report 2010. Nova Iorque: Escritório para as Drogas e o Crime Organizado (UNDOC), 2010. Disponível em: www.undoc.org. Acesso em 15/11/2010

OSTOS CETINA, Maria Del Pilar. Subordinación, más que amistad em las relaciones Colombia-Estados Unidos. *Carta Internacional*, vol.1, nº 2, p. 24-30, 2006.

PACHANO, Simón. *La nueva dimensión del conflicto colombiano*. Artigo disponível em meio eletrônico. Real Instituto Elcano, ARI nº38, 2008. Disponível em www.realinstitutoelcano.org. Acesso em 03/11/2009.

PAGLIARI, Graciela de Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.49, nº 1, p.26-42, 2006.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança Regional e Política Externa Brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul (1990-2006)*. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Brasília: IPRI, 284p, 2009.

PETRAS, James. *La geopolítica del Plan Colombia*. Havana: Cuba Siglo XXI. Disponível em www.cubaxxi.f2s.com. Acesso em 13/07/2009.

POLANSKA, Malgorzata. Homicides and organized violence in Mexico, 1990-2008. *Voices of Mexico*, nº 87, 95-100, 2010.

PROCÓPIO, Argemiro. *O Brasil no mundo das drogas*. Petrópolis: Vozes, 1999.

PROCÓPIO, Argemiro & VAZ, Alcides. Brasil e o narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 40, vol. 1, pp. 75-122, 1997.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. O tráfico de cocaína Colômbia-EUA: elementos para uma logística do crime. In BINGEMER, M. C. & BARTHOLO Jr., R. (org.) *Violência, crime e castigo*. São Paulo: Loyola, 1996, pp. 23-48.

QUIROGA, José Antonio. Paradojas de una responsabilidad compartida. *Nueva Sociedad*, nº102, pp. 168-172, 1989.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia y sus vecinos. *Nueva Sociedad*, nº192, p.144-156, 2004.

REMENTERÍA, Ibán de. La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios. *Nueva Sociedad*, nº222, p.70-80, 2009.

REUTER, Peter. Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia. In CAMACHO GUIZADO, Álvaro. (org.). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (OBREAL). Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, pp.77-106, 2006.

RODRIGUES, Thiago. A infundável guerra norte-americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. *São Paulo em Perspectiva*, nº16, vol.2, 2002, pp. 102-111.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Desatino, 126p, 2003.

RODRÍGUEZ LUNA, Armando. Aims and limits of the Merida Initiative. *Voices of Mexico*, nº 87, pp. 83-86, 2010.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Panorama da segurança na América do Sul. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, vol. 1, n. 2, pp. 53-77, 2005.

SALAMA, Pierre. La economía de los narcodólares. *Espiral* (México), setembro/dezembro, vol. VI, nº16, pp. 59-91, 1999.

SALAMA, Pierre & CAMARA, Mamadou. Son peligrosos los pobres? Análisis económico y social de la violencia en América del Sur. *Ensaïos FEE*, vol.26, nº1, p.441-470, 2005.

SALGADO ANDRADE, Adán. La fracasada lucha panista contra el ‘crimen organizado’. Artigo disponível em meio eletrônico. *Socialismo o Barbarie*, 24/07/2009. Disponível em www.socialismo-o-barbarie.org. Acesso em: 26/06/2010.

SANTANA, Adalberto. A globalização do narcotráfico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 42, vol. 2, pp. 99-116, 1999.

SANTOS, Marcelo. O Plano Colômbia e o primeiro mandato de Uribe (2002-2006). *Cena Internacional*, vol. 8, n.2, pp. 63-83, 2006.

SCHAEFER, Agnes; BAHNEY, Benjamin & RILEY, Jack. *Security in Mexico: Implications for US policy options*. Santa Monica-CA: RAND Corporation, 2009.

SEELKE, Clare Ribando & BEITTEL, June. *Merida Initiative for Mexico and Central America: funding and policy issues*. Congress Research Service, R40135. Washington: CRS, junho/2009.

SEELKE, Clare Ribando & FINKLEA, Kristin. *US-Mexican security cooperation: the Merida Initiative and beyond*. Congress Research Service, R41349. Washington: CRS, julho/2010.

SELEE, Andrew. Overview of the Merida Initiative: May 2008. Documento disponível em meio eletrônico. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2008. Disponível em: www.wilsoncenter.org. Acesso em 13/05/2010.

SELEE, Andrew. México tras el triunfo de Obama: nuevas oportunidades de cooperación. *Nueva Sociedad*, nº220, p.125-137, 2009.

SERRANO, Monica & TORO, Maria Celia. From drug trafficking to transnational organized crime in Latin America. Em BERDAL, M. & SERRANO, M. (org.) *Transnational organized crime and international security: business as usual?* Londres (UK)/Boulder-CO (EUA): Lynne Rienner, p. 155-182, 2002.

SHIRK, David. *Drug violence in Mexico: data and analysis from 2001-2009*. San Diego (EUA): Transborder Institute, 2010.

SMITH, Peter. Semiorganized international crime: drug trafficking in Mexico. In FARER, Tom (org.). *Transnational crime in the Americas*. Nova Iorque e Londres: Routledge, pp. 193-216, 1999.

SOARES, Luiz Eduardo; PIMENTEL, Rodrigo & BATISTA, André. *Elite da Tropa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

STRATFOR. *The price of peace in the cartel wars*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 02/05/2007. Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *Geopolitics of dope*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 29/01/2008 (a). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *Organized crime in mexico*. Strategic Forecast Inc.: Artigo em meio eletrônico, 11/03/2008 (b). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *The cartels reorganize*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 01/02/2008 (c). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *Mexico drug cartels: government progress and growing violence*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 11/12/2008 (d). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *Mexico in crisis: critical confluence of events (part 1) a war of attrition is a limited strategy (part 2)*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 09/12/2008 (e). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *Los Zetas: evolution of a criminal organization*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 11/03/2009 (a). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *Central America: an emerging role in drug trade*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 26/03/2009 (b). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *Mexico: La Familia Michoana expands its attacks*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 14/07/2009 (c). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 30/09/2009.

STRATFOR. *Mexico, US: Familia Michoana's increasing woes*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 22/10/2009 (d). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 29/10/2009.

STRATFOR. *Mexico and the war against the drug cartels in 2009*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 09/12/2009 (e). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 05/04/2010.

STRATFOR. *Mexican drug cartels: two wars and a look southward*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 16/12/2009 (f). Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 05/04/2010.

STRATFOR. *Mexico: the struggle for balance*. Artigo em meio eletrônico, Strategic Forecast Inc., 08/04/2010. Disponível em www.stratfor.com. Acesso em 08/04/2010.

THOUMI, Francisco. *Illegal drug in Colombia: from illegal economic boom to social crises*. *Anais da Academia Americana de Ciências Sociais e Políticas*, janeiro/2002, 17p.

TICKNER, Arlene. *Latin America and the Caribbean: domestic and transnational insecurity*. International Peace Institute: Working Paper Series, 2007.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Segurança e Drogas*. *Contexto Internacional*, nº 7, vol. 1, p. 39-49, 1988.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Las drogas y las relaciones EEUU-América Latina*. *Nueva Sociedad*, nº102, pp. 74-80, 1989.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Crime organizado e drogas psicoativas: o caso da Colômbia*. *Contexto Internacional*, nº 21, vol. 1, pp.165-191, 1999.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Colômbia, Plan Colombia y la región andina: ¿implosión o concertación?*. *Nueva Sociedad*, nº173, pp. 126-143, 2001.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional*. *Contexto Internacional*, nº24, vol.1, p. 129-166, 2002.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *After Iraq: next Colombia? The United States and (in)security in South America*. In LOVEMAN, B. (org.) *Addicted to failure: U.S.*

- security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, p. 239-258, 2006.
- TORO, Maria Celia. Internationalization of police: the case of DEA in Mexico. *Journal of American History*, vol. 86, n°2, p. 623-640, 1999.
- UNITED NATIONS. *World Drug Report 2010*. Viena: United Nations Office on Drug and Crime, 2010.
- URDANIVIA, Federico. *La política exterior de México en la era de la globalización*. Tese de doutorado em Ciências Sociais com especialidade em Política Internacional. Cidade do México: Universidade Nacional Autônoma do México, 1999.
- VALENCIA, León. Drogas, conflito e os Estados Unidos. A Colômbia no princípio de século. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, vol. 1, n. 2, pp. 78-104, 2005.
- VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Efectos posibles sobre la paz y la guerra en la región Andina. Artigo em meio eletrônico. *Espacio Crítico*, 2003. Disponível em www.espaciocritico.com/articulos/av-a05.htm. Acesso em 03/11/2009.
- VELASCO, José Luis. Drogas, seguridad y cambio político en México. *Nueva Sociedad*, n° 198, pp. 89-101, 2005.
- VELÁZQUEZ FLORES, Rafael & DOMÍNGUEZ, Roberto. México contra todos: análisis del proceso de toma de decisiones en la crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela. *Nueva Sociedad*, n°208, pp. 25-38, 2007.
- VILLA, Rafael Duarte & OSTOS CETINA, Maria Del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: reflexões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n°48, vol. 2, p. 86-110, 2005.
- WASHINGTON POST, The. *This week at war: is Mexico's drug war doomed?*. Washington: Washington Post, 13/08/2010.
- WILLIAMS, Phil. Transnational criminal organizations and international security. In ARQUILA, J. & RONFELDT, D. (org.) *Athena's Camp: Preparing for Conflict in Information Age*. Santa Monica (EUA): RAND Corporation, pp. 315-337, 1997.
- YOUNGERS, Coletta. Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina. In CAMACHO GUIZADO, Álvaro (org.). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (OBREAL). Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, p. 107-132, 2006.

7. Anexos

Tabela I – Agenda de Segurança Andino-Brasileira

Percepção de Ameaça, Tipo de problema y Gobierno Nacional

País	Terrorismo	Pobreza	Narcotráfico	Degradación Ambiental	Crimen	Amenaza Militar Convencional	Intervención de los Estados Unidos
Estados Unidos	Alto	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Brasil	Bajo	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio
Colombia	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Venezuela	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio
Perú	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio
Bolivia	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Medio

Fonte: Cepik & Bonilla (2004: 73)

Tabela II – Percepções de Ameaça na América Latina e Caribe

MERCOSUL	PAÍSES ANDINOS	AMÉRICA CENTRAL	CARIBE
narcotráfico	narcotráfico	Narcotráfico	narcotráfico
terrorismo	terrorismo	terrorismo	terrorismo
tráfico de armas	pobreza e carências sociais	meio ambiente e desastres naturais	pobreza e carências sociais
crime organizado	guerrilha e grupos subversivos	crime organizado	meio ambiente e desastres naturais
meio ambiente e desastres naturais	tráfico de armas	pobreza e carências sociais	tráfico de armas
pobreza e carências sociais	crime organizado	tráfico de armas	crime organizado
guerrilha e grupos subversivos	meio ambiente e desastres naturais	guerrilha e grupos subversivos	_____

Fonte: Rojas Aravena (2006: 70).

Tabela III – Área plantada de papoula (em hectares) e produção potencial de ópio (em toneladas) na Colômbia e no México (1995-2009)

	Colômbia	México	Total		Colômbia	México	Total
1995	5226	5050	10276	1995	71	53	124
1996	4916	5100	10016	1996	67	54	121
1997	6584	4000	10584	1997	90	46	136
1998	7350	5500	12850	1998	100	60	160
1999	6500	3600	10100	1999	88	43	131
2000	6500	1900	8400	2000	88	21	109
2001	4300	4400	8700	2001	80	91	171
2002	4153	2700	6853	2002	52	58	110
2003	4026	4800	8826	2003	50	101	151
2004	3950	3500	7450	2004	49	73	122
2005	1950	3300	5250	2005	24	71	95
2006	1023	5000	6023	2006	13	108	121
2007	715	6900	7615	2007	14	149	163
2008	394	15000	15394	2008	10	325	335
2009	356	n.d.	n.d.	2009	9	n.d.	n.d.

Fonte: ONU (2010: 137)

Tabela IV – Iniciativa Andina (auxílio autorizado pelo Congresso dos EUA, em US\$ milhões)

	1989	1989	1990	1991	Total
Bolívia	88	85	138	210	521
Colômbia	14	21	62	130	227
Peru	71	64	98	168	401
Total	173	170	299	508	1.150

Fonte: Pagliari (2009: 153)

Tabela V – Estatísticas da repressão às drogas no México (1990-2009)

	Erradicação Maconha (ha)	Erradicação Papoula (ha)	Apreensão Cocaína (t)	Apreensão Maconha (t)	Apreensão Heroína (t)	Prisões Relacionadas
1990	8,7	8,6	49,88	594	0,212	18374
1991	12,7	9,3	50,27	254	0,146	8762
1992	16,8	11,2	38,83	404	0,097	27577
1993	16,6	13,0	46,16	494	0,062	17626
1994	14,2	10,9	22,12	529	0,297	7011
1995	21,5	15,4	22,16	780	0,203	9902
1996	22,7	14,6	23,81	1015	0,363	11283
1997	23,5	17,7	34,95	1038	0,115	10742
1998	23,9	17,4	22,6	1062	0,121	10289
1999	33,3	15,7	34,62	1471	0,260	10732
2000	31,0	15,7	23,2	1050	0,299	11409
2001	28,7	19,1	30,0	1838	0,269	9844
2002	30,7	19,1	12,6	1633	0,283	7055
2003	36,6	20,0	21,3	2247	0,301	8948
2004	30,9	15,9	26,8	2208		
2005	30,9	21,6	30,8	1795		7838
2006	30,2	16,9	21,4	1902		21848
2007	22,3	11,4	48,0	2213		15239
2008	18,6	13,2	19,3	1685		15199
2009	10,0	9,6	12,0	674		5958 (p/)

Fontes: elaboração própria com base em México (2010), ONU (2010), Velasco (2005:101).

Tabela VI – Parâmetros de Comparação Colômbia e México

	Semelhanças	Colômbia	México
Natureza da violência	- Elevação considerável dos índices de violência e da percepção de insegurança	- Conflito rural/urbano - Taxas relativas de homicídio altíssimas - Elevado transbordamento do conflito	- Conflito urbano e concentrado no norte-noroeste - Taxas relativas de homicídio moderadas - Baixo transbordamento
Natureza dos beligerantes	- Presença de organizações complexas de narcotráfico - Governo proibicionista e repressivo - Militarização da ação governamental contra as drogas	- Guerrilhas fortes - Paramilitares politicamente orientados	- Guerrilhas fracas - Paramilitares de orientação basicamente criminosa, com pouco substrato ideológico
Natureza da cooperação inter-estatal	- Doutrina de “guerra às drogas” e agenda bilateral de combate ao narcotráfico	- Evolução para uma cooperação contra-insurgente mais robusta	- Manutenção de uma “distância prudente”

Figura I – PASCS (MARES, 2006: 15)

Figura II – Economia ilegal das drogas, conflito assimétrico e cooperação inter-estatal

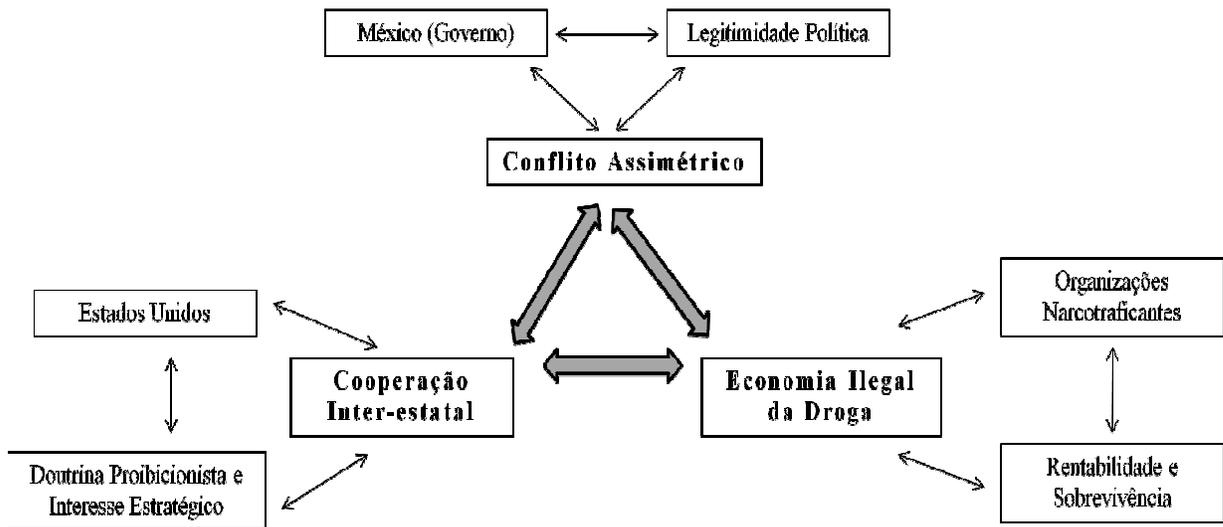
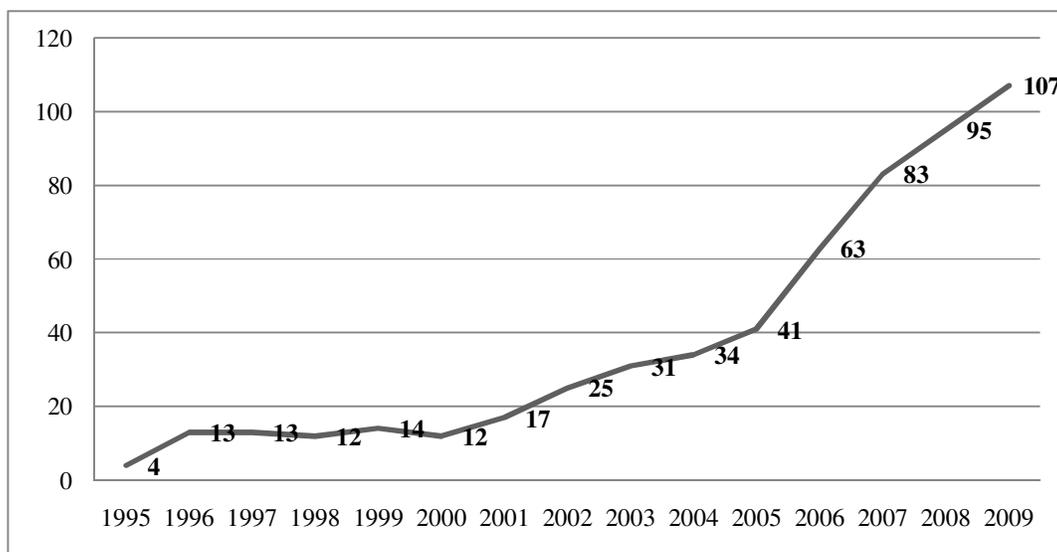


Gráfico I – Comércio exterior mexicano por região e país (1980-1999)

		<i>Comercio con los principales países y regiones</i>											
<i>Región/País</i>	<i>Categoría</i>	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
América del Norte	Exportación	63.9	62.1	73.9	82.2	83.2	86.2	87.7	86	86.3	87.5	89.2	90
	Importación	67.4	68.3	72.3	75.3	73	73	73.8	76.4	77.5	76.6	76.3	76.2
Estados Unidos	Exportación	63.2	60.4	73.1	79.5	81.1	83.3	85.3	83.5	84	85.6	87.9	88.2
	Importación	65.6	66.6	70.8	73.9	71.2	71.2	71.8	74.5	75.5	74.8	74.5	74.1
Canadá	Exportación	0.7	1.7	0.8	2.6	2.1	2.9	2.4	2.4	2.2	1.9	1.3	1.8
	Importación	1.8	1.7	1.5	1.3	1.7	1.7	2	1.9	1.9	1.8	1.8	2
Unión Europea	Exportación	6.6	18.2	10.2	8.1	7.6	5.4	4.7	5	3.9	3.9	3.6	9.5
	Importación	13.8	13	12.6	13.1	13.1	12.6	11.9	9.8	9.1	9.5	9.8	4.1
Francia	Exportación	3.6	3.6	2	1.4	1.2	0.8	0.8	0.6	0.4	0.4	0.3	0.2
	Importación	2.6	2	2.2	1.9	2.1	1.6	1.8	1.3	1.1	1	1.1	1
Alemania	Exportación	1.7	1.3	1.5	1.2	1	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	1	1.5
	Importación	5.2	4	4.5	4.6	4	4.3	4	3.7	3.5	3.5	3.6	3.5
España	Exportación	7.9	7.6	5.3	2.7	2.6	1.6	1.3	1	0.9	0.8	0.6	0.6
	Importación	1.7	1.5	1.8	1.1	1.4	1.7	1.6	0.9	0.7	0.9	1	1
Reino Unido	Exportación	0.5	3.1	0.8	0.5	0.5	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
	Importación	2.2	2.1	1.2	1	1	0.9	0.9	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8
Latinoamérica y El Caribe	Exportación	6.9	5.4	6.7	4.7	5.6	5.4	4.5	5.7	6.5	6	5	3.8
	Importación	4.2	4.7	5.2	3.8	3.8	3.8	3.6	2.7	2.5	2.4	3	2.7
Asia	Exportación	5.3	9	6.7	3.7	2.4	2.2	2.3	2.4	2.5	2	1.7	1.5
	Importación	6.3	6.5	7.7	6.4	8.4	9.5	9.3	10	9.6	10.1	10.2	10.4
Japón	Exportación	3.7	7.7	5.4	2.9	1.7	1.3	1.6	1.1	1.4	1	0.72	0.6
	Importación	5.3	5.4	5.1	3.5	4.8	5.1	4.8	4.9	4.3	4	4	3.6

Fonte: González González (2001: 650).

Gráfico II – Número de criminosos mexicanos extraditados para os EUA (1995-2009)



Fonte: Seelke & Finklea (2010: 24)

Gráfico III – Produção de arbustos de coca na Colômbia, Bolívia e Peru (hectares)

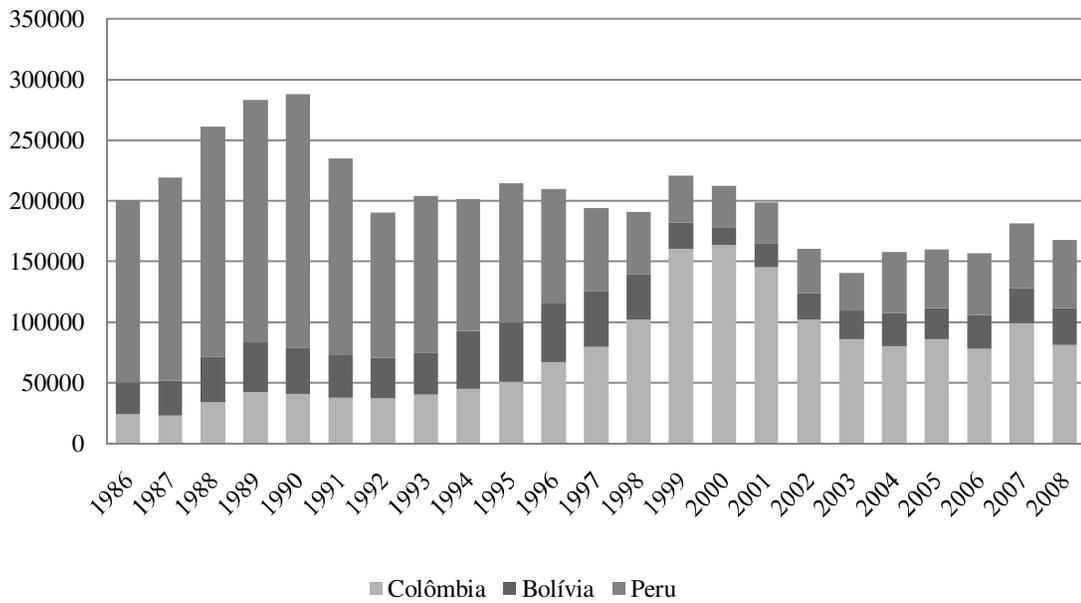


Gráfico IV – Produção potencial de cocaína na Colômbia, Bolívia e Peru (ton)

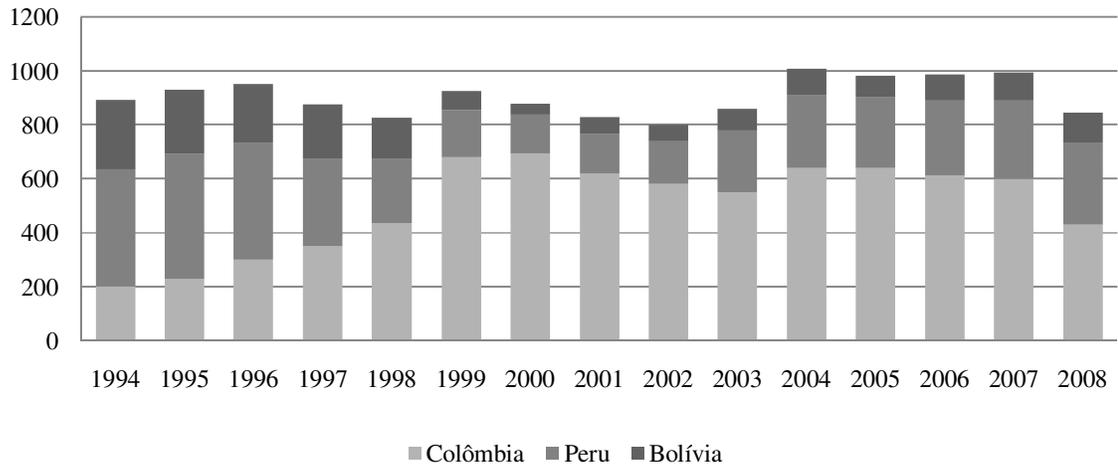
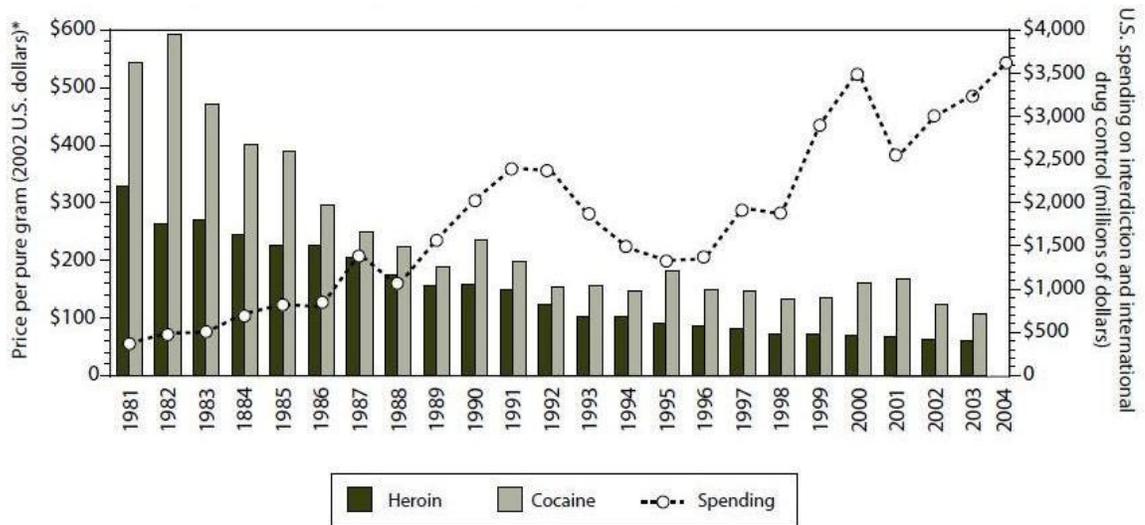
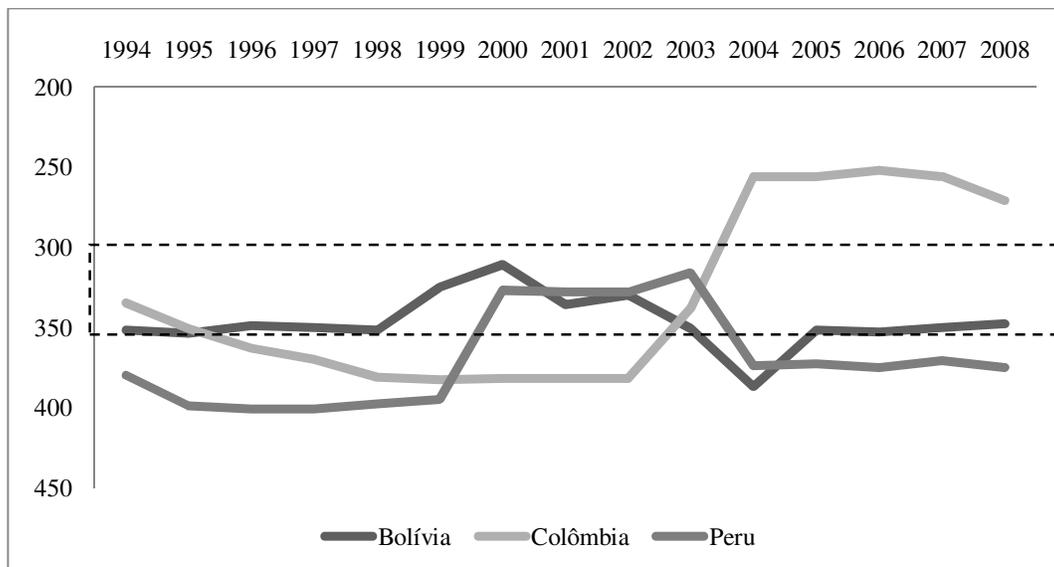


Gráfico IV – Preço da cocaína e heroína nos EUA (US\$/grama) e gasto estadunidense em controle internacional de drogas (US\$ milhões) (1981-2004)



fonte: WOLA. *Are we there yet? Measuring progress in US war on drugs in Latin America*, 2005, p.8. Disponível em: <http://www.wola.org/media/Are%20we%20there%20yet.pdf>

Gráfico V – Produtividade (razão folha de coca/cocaína) nos Andes (1994-2008)



Fonte: ONU (2010 e outros anos). Observação: foi destacada a faixa de produtividade média apontada por Proença Júnior (1996).

Gráfico VI – Homicídios relacionados ao narcotráfico no México

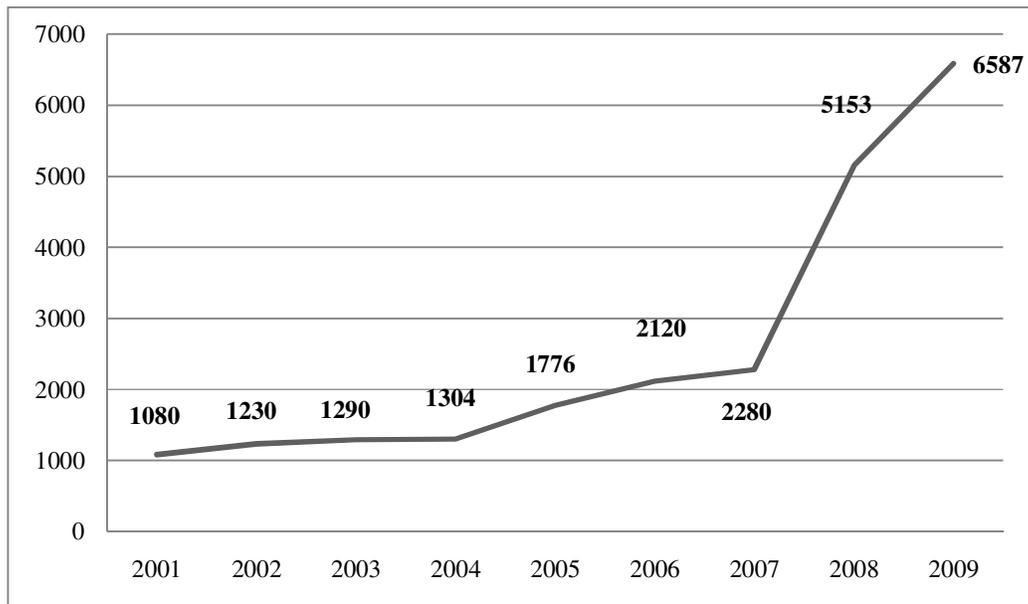
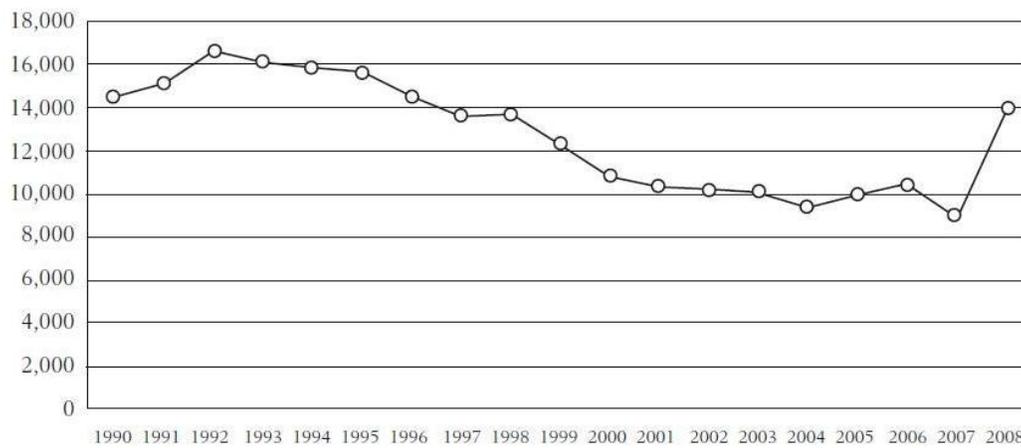


Gráfico VII – Homicídios totais no México (1990-2008)



Fonte: Polanska (2010: 97)