



Fig. 1. "A. ... .."

Paulo César Pontes Fraga<sup>1</sup>

## A geopolítica das drogas na América Latina

**Resumo:** Este texto analisa a política de drogas norte-americana, com seu enfoque proibicionista e intervencionista por vias diplomáticas, econômicas e militarizadas em países da América Latina (Bolívia, Colômbia e outros), como parte de sua geopolítica no continente. O autor identifica em tal política de drogas a continuidade de uma estratégia intervencionista sobre os países da região. A democracia na América Latina tem, assim, como um dos pontos fundamentais de sua agenda, a forma como os governos locais enfrentarão a política de drogas interna e externamente ao seu território.

**Palavras-chave:** Política de drogas; proibicionismo; geopolítica; democracia.

**Abstract:** This paper analyses the North American drug policy, characterized by a prohibitionist and interventionist approach, which combines the diplomatic, economic and military actions in Latin America countries (Bolivia, Colombia and others) as a part of U.S. geopolitics in the Continent. The author points out the drug policy as a continuity of an U.S. intervention strategy over the region. Democracy in Latin America so, depends fundamentally on the local government answers towards the drugs policy inside and outside their territories.

**Key-words:** Drug policy; prohibitionist approach; geopolitics; democracy.

### Introdução

A política adotada pelos Estados Unidos da América para o enfrentamento da delicada questão do consumo de substâncias psicoativas, sabe-se, é de longa data e influenciou decisivamente todo o mundo. Fundamentada numa austera moral religiosa, buscava a abstinência absoluta do uso de drogas. Suas conseqüências e estratégias extrapolaram, todavia, em muito, tal perspectiva inicial. Implementada primeiramente, no âmbito de seu território, sob a égide das

<sup>1</sup> Professor da UESC/Universidade Estadual de Santa Cruz – BA, doutor em sociologia – USP. Foi membro da Comissão Mundial Independente de drogas (2004/05) e é coordenador do GP Drogas, Políticas de Drogas e Direitos Humanos (UESC).

Ligas de Temperança (que ambicionavam afastar a população do convívio com as drogas), sua gênese está atrelada ao controle social de minorias, como os mexicanos, que já na década de 1920 se deslocavam para o território estadunidense, e os afrodescendentes, recém-libertos, vivendo em condições de extrema pobreza. Adotaram-se, assim, ações que investiam na criminalização desses grupos étnicos para tratar de questões sociais, sob a argumentação de que o uso de maconha os tornava mais agressivos.

Elevada, internamente, ao status de Secretaria pelo governo federal, nos anos de 30, a repressão à comercialização e ao consumo de determinadas substâncias psicoativas foi se efetivando ao passo da produção de medo junto à população. Coibindo primeiramente o álcool e a maconha e, posteriormente, a cocaína e a heroína,<sup>2</sup> a repressão às drogas passou para a esfera do governo federal e tornou-se, ao longo de décadas, um dos principais alicerces de sustentação da geopolítica estadunidense para a implementação de programas militares em países vistos como produtores de drogas.<sup>3</sup> Tal estratégia foi, e continua sendo, largamente usada, utilitariamente, para justificar intervenções e ameaças a países que questionam as Convenções Internacionais sobre a matéria.

A proibição do uso, da fabricação e da venda dessas substâncias<sup>4</sup> vem sendo constantemente ratificada pelas Convenções da ONU sobre os estupefacientes, cujo encontro de 1961, em Viena, inaugurou a adoção de medidas legais e de repressão, que deveriam ser ratificadas pelos países signatários. A bem da verdade, os EUA conduzem e controlam o direcionamento da política global sobre as drogas, amparados em seu poderio econômico, bélico e por sua posição hegemônica na política internacional. De outra forma, toda a sustentação e a legitimidade desta política perante a população ampararam-se seja em informações incorretas acerca do efeito de determinadas substâncias sobre a saúde das pessoas, com a produção de variadas doenças, seja por meio da vinculação do uso de drogas com a criminalidade. Ademais, a política proibicionista criou uma estranha postura jurídica de criminalizar alguém por utilizar uma substância que supostamente somente prejudicará a ele mesmo. Consumir ou não substâncias psicoativas deixou de ser uma decisão pessoal, de soberania de uma pessoa sobre suas próprias condutas, para se converter em atitude delituosa (Navia, 2002).

Anualmente, são gastos aproximadamente 21 bilhões de dólares pelo governo de Washington para manter a política proibicionista, cujo *princípio* é a defesa da total abstinência do uso de substâncias psicoativas consideradas ilegais pelos

<sup>2</sup> Em 1909, apenas o ópio figurava como droga de uso legalmente proibido. Hoje, o número de drogas ilícitas incrementou-se, atingindo a proporção de 150 substâncias – três semi-sintéticas (morfina, heroína e cocaína), 143 sintéticas e três plantas naturais (cannabis, coca e papoula) – Fórum Social Temático, 2003. O aumento significativo da quantidade de substâncias está diretamente vinculado à política proibicionista implementada.

<sup>3</sup> Organismos instituições ligadas ao controle e repressão de substâncias consideradas ilícitas para consumo, cu-nharam uma nomenclatura inadequada em que dividem países em *produtores* e *consumidores de drogas*. Tal designação corresponde a uma política de drogas discriminatória de determinados países pobres, pois não sopesam a condição dos Estados Unidos como um dos maiores produtores de maconha do mundo e o fato de que as ditas drogas sintéticas têm a Europa como seu principal centro de produção e, mais, que parte significativa dessas substâncias tem como destino países do Terceiro Mundo. De outro modo, aqueles organismos internacionais não reconhecem ainda que a maior parte dos recursos financeiros advindo do tráfico de drogas fica nos países centrais.

<sup>4</sup> O número de substâncias consideradas ilegais para consumo é constantemente incrementado por organismos como UNDCP (Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas).

indivíduos. Recentemente, contudo, o proibicionismo vem sofrendo críticas de países da Comunidade Européia. Ganharam terreno no âmbito europeu, por exemplo, o rechaço à política de erradicação de plantios apoiada pelos EUA e a simpatia ao conceito de *redução de danos*.

Alguns países como Holanda, Inglaterra e Portugal, recentemente, inclusive, adotaram medidas legais e programas específicos, por meio dos quais são implementadas ações de maior tolerância ao uso de determinadas drogas consideradas ilícitas. As críticas centram-se, principalmente, na ineficiência e no alto custo da atual política de drogas, que somente aumentou a violência, incrementou o tráfico de drogas e de armas e tornou o crime ligado às drogas uma economia ilícita forte, com presença significativa no setor financeiro e em outros setores da economia mundial, fruto da “lavagem” de dinheiro.

Todavia, o enfoque proibicionista e a perspectiva militarizada estadunidense, pilares da política mundial antidrogas, não devem sofrer grandes mudanças na próxima Convenção da ONU em 2008, em que pesem os esforços de ONGs, movimentos sociais e o posicionamento assumido por determinados governos, no sentido de bani-la ou, pelo menos, de transformá-la sensivelmente. A *política proibicionista* deve continuar a ser aplicada e, conseqüentemente, permanecerá a chamada guerra contra as drogas, reforçando a influência e o poderio de uma criminalidade que se alimenta da própria repressão às suas atividades.

A questão das drogas é extremamente complexa. Seu incremento nas últimas décadas; seu poder econômico e sua capacidade de se relacionar com a economia legal; o elevado número de vítimas fatais e de morbidade causadas pelos conflitos entre grupos mafiosos para controle de territórios e de ponto de vendas em grandes metrópoles e cidades, como Rio de Janeiro, Medellín, Tijuana e Cali, são cenários vinculados à própria política proibicionista. Variados especialistas são unânimes em considerar a política calcada na total abstinência de drogas como a responsável pelo extremo crescimento dessa atividade criminosa nos últimos anos. Também consideram a estratégia de militarização importante para os interesses estadunidenses, cujos objetivos suplantam a própria questão do controle das atividades de narcotraficantes no mundo.

A atual política de drogas não se sustenta pela sua eficiência. Como observa Navia (2003), em 1981 o grama da cocaína custava 191 dólares com um grau de pureza de 40%; e, em 1999, o preço baixou para 44 dólares e a pureza foi elevada a 70%. Quanto à heroína, o grama custava 1.200 dólares em 1981 e, em 1999, a mesma quantidade custava 317 dólares. Hoje, nos EUA existe mais oferta dessas e de outras drogas, ilícitas ou não, com maior pureza, e desde 1980 cresceu em 540% o número de mortes por *overdose* e aumentou em dez vezes o número de pessoas que cumprem pena em regime fechado por envolvimento com drogas.

A América Latina é uma das regiões a sofrer mais contundentemente as conseqüências econômicas e sociais da política proibicionista. Nas últimas décadas houve um aumento significativo de gastos dos EUA com consultoria militar para a formação de novas unidades especializadas em exércitos e polícias de países como a Colômbia, e empreenderam-se inúmeras ações visando a erradicar os plantios de coca.

Nesse sentido, este texto pretende descrever e analisar como nas últimas décadas incrementou-se a política de drogas baseada na *intervenção* por vias diplomáticas, econômicas e militarizadas dos EUA em países da América Latina, como Bolívia e Colômbia, como continuidade de sua geopolítica para o continente. De outra maneira, o artigo pretende analisar essa política como continuidade de uma estratégia intervencionista nos países da região.

A nosso ver, a *questão da democracia na América Latina*, hoje, tem como um dos pontos fundamentais de sua agenda a forma como os governos enfrentarão a questão da política de drogas interna e externamente ao seu território.

### **A política estadunidense de drogas e sua militarização**

Para Washington, as drogas se converteram em um problema que afeta a estabilidade e a segurança global, devendo, portanto, ser tratado por todos os países como prioridade, visando ao fortalecimento do que nomeia de *democracia*. Por trás desse discurso, há uma estratégia de dispensar ao tráfico de drogas tratamento diferenciado de uma mera criminalidade. Devido ao espectro multinacional desse tipo de crime, a repressão e o combate ao tráfico de drogas não podem ficar restritos aos órgãos tradicionais de segurança pública nem as formas para o seu enfrentamento devem seguir modelos utilizados para combater outras criminalidades.

Segundo essa lógica, para enfrentá-lo e tratá-lo na sua real dimensão, é essencial dispor de mecanismos mais eficientes e de um aparelho repressivo mais adequado. As drogas adquirem, então, o *status* de questão de Estado, cujo não-enfrentamento, segundo essa perspectiva, pode acarretar em desestabilização da economia mundial e da democracia.

Após o fim da Guerra Fria, a guerra contra as drogas assumiu o papel de prioridade na agenda geopolítica norte-americana. Para a manutenção de uma geopolítica alicerçada em princípios intervencionistas, principalmente na América Latina, era necessário construir um discurso consistente em que novas ameaças à ordem global fossem identificadas. Com o fim dos regimes comunistas do Leste Europeu, era fundamental compreender quais outras ameaças à democracia e à estabilidade econômica poderiam estar em curso. A guerra contra o narcotráfico ocupou bem este papel. A militarização da questão das drogas tem um de seus capítulos mais importantes, quando em 1990 o Senado dos EUA autorizou a incursão das forças armadas contra o narcotráfico na América Latina.

O antecedente dessa iniciativa tem como marco a Lei Antidrogas de 1986, que condicionava a ajuda econômica dos EUA a 31 países,<sup>5</sup> que constavam em sua lista “vermelha”, de acordo com os esforços que essas nações deveriam fazer na luta contra as drogas. A não-certificação destes países, segundo normas estabelecidas pela Casa Branca, acarretaria sanções que comprometeriam a economia dos países no mercado mundial.

A adoção da perspectiva militar significou a substituição da Doutrina de Segurança Nacional e de Defesa Ampliada, dos tempos da luta contra o comunismo,

<sup>5</sup> Os países eram: Bahamas, Belize, Bolívia, Brasil, Equador, Guatemala, Haiti, Jamaica, México, Panamá, Peru, República Dominicana, Venezuela, Camboja, China, Hong Kong, Índia, Laos, Malásia, Taiwan, Tailândia, Vietnã, Afeganistão, Burma, Colômbia, Irã, Nigéria, Síria, Paraguai, Líbano e Paquistão.

por uma cruzada contra as drogas. Parte significativa da estrutura dos organismos de repressão e de inteligência especializada voltou-se para o combate ao narcotráfico e ao “terrorismo”. No Governo Reagan formou-se uma força-tarefa continental e multinacional, com a participação do poderoso DEA (*Drug Enforcement Administration*/Agência norte-americana de Combate ao Narcotráfico), do FBI e de polícias de países europeus, do México e da América do Sul. A idéia era envolver outros países na luta antidrogas pela sua eficiência e por aspectos de cunho político, evitando o isolamento dos EUA na questão.

A relevância dada à questão das drogas na administração de Ronald Reagan representou a continuidade da abordagem assumida pelos governos anteriores. Entretanto, é a partir de sua gestão à frente da Casa Branca que a temática das drogas passa a ter um enfoque mais predominantemente militarista. Em parte, tal acepção encontra explicação no deslocamento do aparelho repressivo e de inteligência outrora usado na cruzada contra o comunismo para o combate ao narcotráfico. Ademais, o crescimento do consumo de drogas ao longo dos anos 80 conformou ações no sentido de aumentar a repressão às drogas. A cocaína ganhava terreno no país como uma das drogas mais utilizadas e também houve queda na idade entre os seus usuários. Cada vez mais cedo, os jovens se envolviam com o uso de substância psicoativas.

A resposta ao problema baseava-se em duas *linhas de intervenções*: 1) Aumento da repressão interna, com contratações de mais agentes para compor o quadro do DEA e compra de equipamentos modernos, como radares, aviões etc.; 2) De forma complementar a esse direcionamento, predominava a visão de que era mais fácil combater o tráfico destruindo plantios, principalmente de coca, nos países onde o cultivo era abundante, do que enfrentar a distribuição de drogas internamente nos EUA.

Foi criada, ainda, no mandato de Ronald Reagan, a “Estratégia Internacional Norte-americana”, um conjunto de ações que deveriam guiar a política de drogas estadunidense. Elas consistiam nos seguintes pontos:

- 1) Reduzir a quantidade de cocaína, maconha e heroína que entrava nos EUA;
- 2) Diminuir a tolerância com as drogas ilícitas, estimulando em esfera mundial um controle efetivo de substâncias psicoativas consideradas ilegais, por meio de ações diplomáticas;
- 3) Eliminar as principais redes do narcotráfico e os cartéis, mediante crescente processo de expropriações e apreensão, processos e confisco de bens e;
- 4) Obter uma crescente cooperação internacional em questões mundiais de drogas, por meio de iniciativas diplomáticas e de programas.

Essas ações, previstas na “Estratégia”, serviram de direcionamento para o Projeto de Lei Geral Contra as Drogas de 1988. Segundo Bedregal e Viscarra (1989), as principais novidades trazidas por esse projeto eram: o aumento dos recursos provenientes do Tesouro dos EUA para equipar o país e os países da América Latina para o combate ao narcotráfico e capacitar agências de execução; permissão ao presidente para transferir fundos retidos para a ajuda externa de países que não cumpriram determinadas normas de combate ao narcotráfico para outros que

demonstraram maior capacidade de fazê-lo; negação da revalidação de passaporte de estadunidenses condenados por tráfico de drogas e que tivessem utilizado o passaporte para cometer o citado delito; permissão ao secretário de fazenda para a negociação com os ministros exteriores de finanças do estabelecimento de uma agência internacional de controle monetário a fim de fomentar a adoção de leis uniformes quanto a transações e lavagem de dinheiro.

Se a questão das drogas passa a ser prioridade para os EUA desde os anos 30, não é verdadeiro, contudo, afirmar que todos os ocupantes da Casa Branca tenham tido as mesmas atitudes e tenham se posicionado homogeneamente frente ao problema. Os republicanos sempre dispensaram maior destaque à questão do que os pares democratas, o que não significa dizer que estes últimos tenham retirado de suas agendas a questão das drogas. Entretanto, os governos republicanos sempre abonaram ênfase mais extensiva à chamada guerra contra as drogas. Os avanços mais significativos e as ações mais marcadamente repressivas interna e externamente ao país sempre ocorreram mais destacadamente nos governos republicanos, notadamente nos últimos 45 anos. Os democratas se utilizaram mais freqüentemente de estratégias diplomáticas, em detrimento de ações militares mais efetivas.

Em 1962, o presidente democrata John F. Kennedy aposentou Henry Aslinger, que durante 32 anos ficou à frente do FBN (Federal Bureau of Narcotics), uma Agência Federal de Narcóticos criada exclusivamente para cuidar de questões ligadas às substâncias psicoativas ilegais. Aslinger foi o paladino de uma grande cruzada que transformou a maconha numa *representação* de substância considerada de alto poder psicoativo e geradora de grandes males à saúde dos usuários e à sociedade. Durante essa sua longa passagem pelo FBN, foi engendrado um consistente discurso atrelando a maconha e outras substâncias psicoativas ao aumento da criminalidade, e, conseqüentemente, representando um perigo iminente à segurança pública dos EUA e do mundo. Kennedy manteve a estrutura do FBN, mas não realizou grandes mudanças no sentido de priorizar a questão das drogas. Foi menos duro.

Richard Nixon, entretanto, assumiu com a perspectiva de diminuir a criminalidade nos EUA. Como o tráfico de drogas era o único crime da esfera federal, ele reforçou a estrutura de combate a esse delito, criando o poderoso DEA (*Drug Enforcement Administration*/Agência norte-americana de Combate ao Narcotráfico), órgão responsável pelas políticas públicas para o setor, mas atuando também em ações repressivas. O DEA foi criado com o intuito de uma maior atuação em relação àquela desempenhada pelo FBN, logo com um poder de polícia mais efetivo e com mais autonomia. Nixon é o primeiro presidente a considerar a fabricação e o tráfico de drogas ilícitas como um problema a ameaçar a segurança do país. O órgão aumenta a repressão contra o uso da maconha, da cocaína e de outras drogas como o LSD. Conseqüentemente, negros e *hippies* voltam a ser perseguidos de forma discriminatória, em ações voltadas ao controle social e ao mapeamento de grupos considerados perigosos.

Nenhum ocupante da Casa Branca teve uma posição mais liberal em relação à política de drogas do que Jimmy Carter. Em seu governo, cogitou-se a possibilidade de mudança das leis de drogas nos EUA, sob a alegação de que a maior vítima do consumo de drogas era o próprio usuário e criminalizá-lo representava uma dupla

punição. No entanto, pressões de grupos conservadores e de atores do próprio governo, temerosos de que a mudança da política representasse o desmantelamento da estrutura burocrática e repressiva existente, além de escândalos envolvendo assessores do então presidente com o uso de drogas, acarretaram o não-avanço de mudanças da política existente. Ademais, ao fim de seu governo, já começavam a ser implementadas ações visando a uma maior repressão a grupos de traficantes na América Latina, diante da crescente participação da Colômbia no mercado de drogas mundial.

Ainda que o uso de determinadas substâncias psicoativas tenha sido perseguido por políticas de repressão historicamente implementadas nos EUA, com influência sobre a adoção de medidas semelhantes em vários países, é a partir do Governo de Ronald Reagan que a política intervencionista torna-se mais contundente. Nesse sentido, o seu governo é um marco na mudança das políticas de drogas nos EUA e no mundo. Um de seus princípios fundamentais, como já analisamos, diz que a melhor estratégia de controle interno do tráfico está no investimento na repressão aos países produtores de matéria-prima, como os países andinos que produzem folha de coca, matéria-prima da cocaína.

Esta estratégia, como veremos mais à frente, tem representado, para países andinos como Equador, Bolívia e Peru: agravos irreparáveis às condições de vida e de saúde das populações camponesas; danos incalculáveis ao meio ambiente; enormes violações aos direitos humanos; e sérias transgressões a culturas milenares que vivem do cultivo da folha de coca. Implementadas, desde o final dos anos 80, as ações centradas na erradicação do plantio tornaram-se, a partir de 2000, com o Plano Colômbia, a principal forma de intervenção nos países andinos.

Os EUA nunca implementaram esse tipo de ação em seu próprio território, apesar de serem o principal produtor de maconha. No final da década de 1980, a região de Trinidad, na Califórnia, era considerada uma das maiores produtoras de maconha do mundo e a produção de *cannabis* era o terceiro produto agrícola dos EUA (Uprimny, 1997; Weatherford, 1987). Segundo dados do próprio DEA, em 1988 as plantações de maconha produziram por volta de 27 toneladas métricas, tornando o país auto-suficiente na produção de *cannabis sativa* e a planta se tornou um importante produto agrícola, atrás apenas do trigo e do milho (Uprimny, op. cit.).

Segundo Weatherford (op. cit.) a produção de maconha em Trinidad se infiltrava em negócios legais como o transporte, fazendo com que os negociantes da droga se tornassem o mais importante grupo econômico e político da localidade. O curioso, segundo o autor, é verificar a maioria do plantio sendo feita em terras de propriedades do próprio Estado, principalmente nos bosques e parques nacionais pertencentes aos governos estadual e federal. A repressão contra esse plantio, entretanto, ocorre de maneira distinta daquela utilizada nos países andinos, empregando elementos de inteligência e sem uso de produtos químicos agressivos.

O governo de George Bush, sucessor de Reagan, dá continuidade à sua política militarista e intervencionista. Em 1989, Bush designa o Departamento de Defesa como a principal agência de monitoramento e detenção de transporte de drogas ilícitas em todo o hemisfério (Armenta e col., 2003).



A política de drogas privilegiou a via intervencionista e deu cada vez maior autonomia ao DEA. Incluiu progressivamente mais agências e setores ligados às forças armadas e ao Departamento de Defesa, assumindo funções atreladas ao com-bate do tráfico de drogas. Durante o governo Bill Clinton, vem à tona um escândalo revelador de sua faceta de órgão a serviço da espionagem e envolvido em negócios ilícitos. O escândalo Irã-Contras, como ficou conhecido o evento, teve na figura do coronel Oliver North seu principal personagem. O fato demonstrou, como, muitas vezes, a *faceta intervencionista* do DEA em assuntos relativos às estratégias de segurança dos EUA tornou-se mais relevante do que o seu princípio institucional voltado ao combate às drogas. Juntamente com a CIA, o DEA permitiu que o dinheiro advindo das drogas dos cartéis de Medellín e Cali chegasse às mãos dos chamados “Contra”, grupo que fazia oposição ao Governo Sandinista da Nicarágua, o qual não usufruía da simpatia de Washington. Como o Senado norte-americano havia negado mais recursos para os “Contra” da Nicarágua, a medida visava compensar o não-envio de recursos oficiais. Ou seja, os dois órgãos oficiais levantaram fundos ilegais para apoiar as forças de oposição aos Sandinistas. Em contrapartida, os órgãos oficiais permitiram que os cartéis despejassem durante cinco anos, num bairro pobre de Los Angeles, um novo produto advindo de cristais que restam do processo de fabricação da cocaína.

Segundo Del Roio (1997), inicialmente a negociação implicaria o desvio de cocaína, advinda do Cartel de Cali na Colômbia, para dentro dos EUA para arrecadar fundos. A proposta era facilitar a entrada desta cocaína em Beverly Hills, mas o mercado de drogas local já era disputado por outros grupos de criminosos. Tentaram despejar a cocaína em bairros mais pobres de Los Angeles, onde não havia disputas, mas o alto preço da droga para o referido mercado desestimulou a empreitada. A alternativa surge, então, com a experimentação de um novo produto, o *crack*. Era um produto mais barato, que criava uma dependência maior no usuário e com um índice de letalidade, entre seus usuários, muito alto.

Assim, entre 1982 e 1987, foram descarregados semanalmente, em South Central, 100Kg de cristais de coca em favor dos insurgentes da Nicarágua, sendo seus dividendos lavados em Miami, com a anuência de órgãos oficiais estadunidenses, cujas funções eram justamente combater o tráfico. Conforme relata Del Roio (op. cit.):

*South Central é um dos maiores e mais pobres bairros onde vivem os negros de Los Angeles. Praticamente uma geração de seus jovens foi devastada pelo crack. Mortes, doenças, loucura e criminalidade é o que vivem no dia-a-dia seus habitantes. A partir de 18 de agosto de 1996, um jornal local, o San José Mercury News, publicou uma série de artigos, resultado de um alto jornalismo investigativo, onde conta detalhadamente como a droga se apoderou daquele território. É uma história menor no interior de uma moldura vasta conhecida como Irangate (p.120).*

O escândalo dos “Contra” da Nicarágua é exemplar em apontar como determinados organismos atuam na esfera da espionagem e em atividades paralelas às suas finalidades legais. Demonstra, também, como a *questão geopolítica* é fundamental em suas formas de agir e na definição de prioridades de determinados organismos oficiais estadunidenses.

A implementação dos Centros Operativos Avançados (FOL/Forward Operating Locations, em inglês) significou uma solução relativamente pouco custosa e bastante eficiente, para substituir o desmonte em definitivo da base norte-americana de Howard no Canal do Panamá, em maio de 1999. Com essa ação, os EUA voltariam a ter maior presença militar na América Latina e Caribe (Armenta e col., 2003). A idéia era a continuidade de um programa militar, com destaque para a pertinência de sua implantação, que se tornou uma extensa rede de instalações estratégicas dos EUA na América Latina e no Caribe, com o uso de aeroportos para veículos de diversas dimensões, equipes de inteligência sofisticadas, radares e satélites. Os aeroportos eleitos inicialmente para participar do programa foram os do Equador, de Aruba e de Curaçao, que cobrem uma extensa área, de suma importância para o controle da região, maior inclusive do que a antiga base localizada no Panamá. Oferecem ainda uma cobertura mais ampla do que as áreas de plantio e produção de drogas, adentrando o Pacífico, onde, segundo o próprio Departamento de Defesa, há o incremento da produção e tráfico de drogas (Armenta e col., op. cit.). A estratégia seguida pelos FOL busca aprofundar a estratégia de que o exitoso poder militar depende do acesso ao ar e ao mar.

Conforme analisa Armenta e col.:

*Assim, a estratégia militar apresenta a exigência de uma maior cooperação internacional entre agências desde uma ótica de aperfeiçoamento em tempo de paz, de sua capacidade para fazer a guerra. Agora, sim, a luta contra as drogas, por sua alta conotação civil, é o campo de ação que oferece ao Departamento de Defesa as melhores condições para ampliar e aprofundar tanto o nível de articulação interagencial como os mecanismos de cooperação multilateral. Nas palavras do general de brigada Galen Jackman (Comando Sul) em setembro de 2002: “Entre as grandes competências do Comando Sul está nossa coordenação interagencial, uma competência que temos adquirido graças à guerra às drogas”(Armenta e col., 2003, p. 05).*

## AMÉRICA LATINA, MILITARIZAÇÃO E ERRADICAÇÃO DOS PLANTIOS

### **Bolívia: Movimento cocalero e resistência cultural**

Bolívia, Peru, Equador e, principalmente, a Colômbia são os países sul-americanos que mais sofreram a ação da política de erradicação de plantios. Bolívia foi o primeiro país a ver implementado em seu território ações dessa natureza.

Houve a partir da década de 1990 um grande esforço dos EUA em combater o plantio na Bolívia, na época o principal país produtor de folha de coca.

A coca é uma planta milenar, de conotação sagrada para diversas etnias, de uso cultural e para fins medicinais na Bolívia. Nas zonas produtoras, é dos recursos provenientes do cultivo de coca que os camponeses retiram seu sustento. A redução da área de plantio resultou em um elevado impacto negativo no PIB de departamentos como Yunka e Chapare e no país. Como observa Rijnhot (1994), no Chapare, a militarização produziu um clima extremamente tenso, que deteriorou as relações sociais e a vida cotidiana, devido à crise provocada pela erradicação e pela ausência de alternativas rentáveis.

Parte significativa da produção boliviana, portanto, é para uso lícito e não-cultivada como matéria-prima para a manufatura de cocaína, subproduto de um processo químico mais complexo. No entanto, a Convenção de Estupefacientes de 1961 já condenara os cultivos de coca, sem diferenciar o uso lícito do uso ilícito da folha de coca. O cultivo de folha de coca na Bolívia, assim como no Peru, sempre consistiu em atividade legal bastante disseminada no país.

Como analisa Pallet (2004), o período de maior influência do narcotráfico na economia da Bolívia abrange a década de 70, atingindo seu cume entre 1980 e 1986. Após este período, há um declínio considerável das atividades de plantio ilícito, principalmente devido ao aumento do cultivo da planta, notadamente com finalidades ilícitas, na Colômbia. Segundo a autora, as ações de erradicação infligidas por campanhas em anos anteriores não foram responsáveis pela diminuição das atividades de traficantes bolivianos. O impacto nesse primeiro período não foi significativo, mas, apesar disso, intensificaram-se os programas de erradicação e de redução de áreas de plantio após 1986, com continuadas e intensivas ações, mesmo com a diminuição significativa da participação boliviana, como rota e como produtora, no tráfico internacional de drogas.

A continuidade dos programas de erradicação atinge, de maneira privilegiada, muitas plantações que não eram destinadas ao tráfico. Assim, a consideração da folha de coca como substância psicoativa ilegal, desde 1961, confronta-se com os direitos humanos fundamentais de etnias bolivianas quanto ao plantio e ao consumo de uma planta sagrada. Além do mais, milhares de famílias vivem exclusivamente do plantio e da venda da folha de coca.

Washington pressiona e ameaça constantemente o governo boliviano, no sentido da aplicação de medidas de veto a empréstimos vindo da ajuda bilateral ou de organismos multilaterais como o FMI e o Banco Interamericano, caso o país não intensifique o processo de erradicação e redução da área de plantio de coca. Nessas inúmeras intimidações, em março de 1995, o Governo de Bill Clinton avaliou negativamente os esforços empreendidos pelo Governo de La Paz no combate ao tráfico e, logo em seguida, requalificou as medidas tomadas como razoáveis. A reavaliação dos EUA tinha como objetivo impor à Bolívia três condições básicas para a continuidade da avaliação, considerando os esforços como positivos: 1) Erradicar 1.750 hectares de plantação de coca até o final de junho de 1995; 2) Firmar um novo tratado de extradição; e 3) Definir a eliminação do plantio de coca a curto, médio e longo prazo.

Os métodos de Washington lograram êxito, pois o governo do então presidente Gonzalo Sanchez de Lozada seguiu as determinações e até março de 1996 havia erradicado toda a coca excedente. Firmou um novo acordo de extradição de narcotraficantes com os EUA e conseguiu encarcerar outros tantos. Apesar dos esforços realizados por Lozada para cumprir as determinações, novas exigências foram estabelecidas pelos norte-americanos: promover novas erradicações de plantio na Região de Chapare e de Los Yungas, onde a maioria da população vive do plantio de coca; penalizar a lavagem de dinheiro; julgar e sentenciar os traficantes; intensificar as tarefas de controle para evitar infiltração do narcotráfico em instituições militares e de segurança pública.

A política de drogas na Bolívia segue a Lei 1.008, de 1998, que estabelece *zonas tradicionais* de cultivo de coca, principalmente a região de Yunga. O restante do país, onde se estabelecem cultivos, é considerado *zona excedente em transição*, notadamente em Chapare. Nesses locais, o cultivo deve ser erradicado ou substituído por outra cultura. É importante apontar que, na Zona de Yunga, o cultivo da coca é tradicional. A produção de coca, que é o principal produto agrícola foi durante muito tempo um dos fatores a destacar a região para o resto do país. Na região de Chapare, o cultivo é mais recente, embora a produção de coca tenha superado em quantidade a de Yunga.

Segundo Bascopé (1996), a produção do Chapare sempre esteve condicionada à produção de cocaína. No entanto, nos últimos anos, apesar do aumento significativo da produção da folha de coca na região, não se observa mais uma finalidade ilícita para o plantio. Além de suas características de cultivo tradicional e fortemente atrelado a fatores culturais, a coca não necessita de maiores cuidados ou assistência técnica. O cultivo não está exposto a pragas, cresce em solos pobres e em menos de três anos entra na fase de seu melhor rendimento. Depois disso, as colheitas podem ocorrer a cada três meses.

O procedimento dos programas de erradicação consiste no pagamento em dinheiro, como forma de indenização, por hectare de coca destruído, em conjunto com a promoção de desenvolvimento alternativo, como: construção de estradas para escoamento da produção; edificação de escolas e cultivo de produtos agrícolas como banana, palmito e milho. Estes produtos não tinham, entretanto, o mesmo poder de competitividade e tornaram-se economicamente inviáveis.

Em 1998, o presidente Hugo Banzer iniciou algumas ações, denominadas de Plan Dignidad, que, entre outras medidas, diminuiram o número e o valor das indenizações pagas aos agricultores. A redução progressiva das indenizações resultou, no ano 2000, na sua abolição, passando a ser desenvolvida de maneira forçosa. Essas operações militares se efetivaram sem consulta aos movimentos sociais (principalmente o movimento cocaleiro), com morte de trabalhadores, prisões ilegais efetuadas contra pessoas não-vinculadas ao tráfico de drogas e violência indiscriminada.

As desastrosas conseqüências para a população, entretanto, não sensibilizaram os governos posteriores, que mantiveram a política da erradicação forçada. O plano Dignidade, todavia, é visto fora da Bolívia como uma experiência exitosa.

O movimento dos cocaleiros foi, ao longo desses anos, a maior força de oposição, no interior do país, a toda a política de erradicação e de militarização da questão das drogas. Movimento social, com organização forte e de base advinda da histórica luta dos camponeses bolivianos, a qual desencadeou, na década de cin-quenta, uma ampla reforma agrária no país, seu posicionamento frente às políticas mantidas pelos sucessivos governos elevou-o à condição de vanguarda na luta contra a posição imperialista estadunidense. Por seu caráter de organização de cunho público e legal, reconhecida pelo seu não-envolvimento com os plantios para fins ilícitos da coca, a legitimidade e a autoridade que os cocaleiros gozam no país foram elementos fundamentais para evitar uma repressão mais direta por parte do governo na sua empreitada pela erradicação.

Segundo Pallet (2004), essa postura ética do movimento freou a aplicação de métodos coercitivos de erradicação de plantio, como as “fulmigaciones” aéreas, postura distinta da que vem ocorrendo na Colômbia e em parte do Equador. Apesar de toda a organização e luta, os programas de erradicação foram implementados sem consulta aos sindicatos camponeses e ao movimento cocaleiro. Os poucos espaços de negociação abertos em todos esses anos foram provenientes de marchas organizadas, protestos diversos e fechamento de rodovias. Mesmo assim, os avanços se limitaram ao ressarcimento de danos causados pelas ações violentas do governo, que resultaram em mortos e feridos ou em algum benefício não-atrelado ao cultivo de coca, como a abertura de caminhos para o escoamento da produção de outros cultivos.

Uma das conseqüências da luta dos cocaleiros contra a política de erradicação foi justamente a eleição de Evo Morales à presidência da República. Acredita-se que sua eleição mude a correlação de forças e a posição do governo de La Paz. Entre as reivindicações do movimento cocaleiro, estão: desmilitarizar a região do Chapare; realizar programas de desenvolvimento alternativo, com cultivos substitutos, mas sem exigir a erradicação de plantios de coca; ao invés da repressão, o governo deve buscar facilitar o escoamento da produção. Para o movimento cocaleiro, o governo deve entender que quanto mais for estimulada a produção legal da coca e mais incentivo os produtores tiverem, menos haverá plantio para fins ilícitos.

### **Colômbia, Narcotráfico e Guerra**

Na expressão cunhada por Uprimny (1997), a Colômbia transformou-se em um “laboratório” no tocante à questão das drogas. Não somente pela quantidade de locais que refinam a droga no seu território, mas, principalmente, porque nas últimas décadas a Colômbia passou por experiências diversas que revelam a dimensão do tráfico e suas interações com atores e instituições distintas.

Uprimny (op. cit.) analisa que um dos reflexos mais contundentes da crescente influência do tráfico na vida dos colombianos verificou-se, inicialmente, na economia, quando no final dos anos 70, o dólar paralelo esteve cotado abaixo do dólar oficial:

*O narcotráfico começou a adquirir verdadeira importância na sociedade colombiana em meados dos anos 70. Um dado*

*é ilustrativo a este respeito: nesses anos, o dólar negro era cotado a uma taxa de câmbio menor que o dólar oficial, o que é surpreendente numa economia que tradicionalmente se caracteriza pela dificuldade de obter divisas para financiar as importações, a tal ponto que desde 1967 se havia implantado um rígido controle de câmbios para enfrentar as crises decorrentes na balança de pagamentos. A única explicação plausível para este fato paradoxal é que as exportações de maconha tinham atingido na época uma dimensão tal que no mercado negro de divisas já havia abundante oferta de “narcodólares”, que superava amplamente a demanda tradicional de dólares negros. (Uprimny, op. cit, p. 146)*

Nesse período, todavia, o narcotráfico ainda não era um fenômeno com amplas ramificações no cotidiano e na vida política. Tinha um alcance restrito, localizado, limitando-se praticamente à Costa Atlântica. A crescente influência do narcotráfico começa a ocorrer por meio de uma aliança entre setores da elite tradicional e os narcotraficantes, que se portavam como uma burguesia do ilícito. Não houve iniciativas mais incisivas por parte do governo em reprimir o narcotráfico, delegando a tarefa aos juízes e à polícia. Segundo Uprimny, a sociedade e o Estado colombiano se beneficiavam dos recursos advindos do tráfico, por meio de uma manobra que permitia que os dólares fossem incorporados à economia, por meio da conta de serviços do Banco Central, minimizando, assim, os seus custos sociais e políticos. Foram dadas, também, anistias tributárias pelos governos, facilitando a sua incorporação à economia.

Como analisa Navia (2002), as drogas surgiram como um negócio rentável para o país justamente no momento em que os seus principais produtos agrícolas tradicionais tiveram forte queda no mercado mundial e a dívida externa alcançou cifras bastante altas. A produção de maconha e cocaína se apresentou, então, como alternativa de equilíbrio da balança.

A maior participação da Colômbia no mercado de drogas a partir do final dos anos 70 está atrelada ao aumento da plantação de maconha no país e, principalmente, do plantio de coca para fins ilícitos e voltados ao mercado estadunidense e europeu. Essa maior participação levou Washington a pressionar, de forma diplomática, em 1979, o governo da Colômbia a assinar um acordo que tornava obrigatória a extradição. Na prática, o acordo significava que Bogotá deveria extraditar traficantes que haviam sido condenados por tráfico de drogas ou crimes correlatos nos EUA. A iniciativa forçava o governo colombiano a admitir que não possuía meios para punir e manter sob os rigores da lei poderosos traficantes. O Congresso colombiano aprovou a lei em 1980.

A aprovação dessa lei mudou radicalmente o panorama das drogas na Colômbia, implicando reação violenta dos autodenominados “extraditáveis”, os chefes de grupos que controlavam o tráfico de drogas. Os traficantes passaram a se infiltrar progressivamente em instituições ligadas ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário. Cada vez mais, também, recursos advindos do tráfico de drogas eram incorporados

à economia colombiana, a ponto de superar em muito o principal produto agrícola do país, o café. O lema dos extraditáveis refletia bem o que significava a nova situação introduzida pelo acordo assinado entre os dois governos: “É preferível um tumulto na Colômbia a uma prisão nos EUA.”

Os efeitos dessa reação foram os assassinatos e seqüestros de juízes, promotores, políticos, jornalistas e outras pessoas consideradas inimigas do negócio das drogas ou importantes no sentido de chamar a atenção, pressionar ou de obter recursos. Durante o governo de Belisario Betancur, em 1983, foi decretado estado de sítio, designou-se a justiça militar para perseguir os narcotraficantes e adotou-se a extradição para casos em que se aplicava a penalidade. Esse primeiro embate do governo com os líderes criminosos levou a uma negociação na qual os traficantes propuseram abandonar seus negócios e repatriar seus capitais, em troca da garantia de que não seriam extraditados. A trégua foi recusada por Bogotá. Várias medidas restritivas de liberdade, de garantias processuais e de liberdades individuais foram tomadas nos anos que se seguiram e a violência atingiu níveis recordes, transformando a sociedade colombiana refém dessa guerra entre governo e traficantes.

A corrupção advinda do narcotráfico adentrou o Estado colombiano, a ponto de vários deputados e o presidente do Congresso serem presos sob a acusação de relações com os Cartéis de Cali e Medellín. Nos anos de 1994 a 1996, houve uma grave crise política e institucional, ocasionada pelas denúncias de que a campanha de Ernesto Samper, eleito presidente, fora financiada com recursos provenientes do denominado Cartel de Cali.

É importante destacar que nos anos que, enfrentou duramente o narcotráfico, a Colômbia recebeu abundantes recursos dos EUA e da Comunidade Européia, principalmente no período reconhecido como “Segunda Guerra contra a máfia”, quando estava em foco o Cartel de Medellín. Os financiamentos para a compra de equipamentos militares e policiais, envio de helicópteros, de assessores militares eram frutos do reconhecimento da adequação da Colômbia à política proibicionista.

Todavia, após a crise no Governo Samper, o modelo colombiano, visto, até então, como exemplo de enfrentamento às drogas, FOI rejeitado pelos norte-americanos e pelos europeus (Tokatlián, 1995). O mais grave no enfrentamento realizado pelo país aos Cartéis de Cali e Medellín era, justamente, o fato de o tráfico deixar de ser uma delinqüência comum, com reflexos regionais, para se transformar em um problema de Estado, que envolveu toda a sociedade colombiana, não se restringindo às áreas urbanas, mas alcançando também as rurais.

Diferentemente da Bolívia, a folha de coca nunca foi um produto agrícola importante no país e poucas etnias utilizam a planta com fins ritualísticos ou medicinais. O plantio de coca também era bem menor, somente tomando vulto quando se dirigiu a fins ilícitos, o que não significa afirmar a não-existência de plantios lícitos. Não existe uma cultura fortemente ligada ao uso da coca, por isso não houve uma forte resistência quando começaram as iniciativas de erradicação das plantações. No entanto, os grupos que inicialmente resistiram eram pequenos e com pouco poder de mobilização. Se na Bolívia e no Peru, principalmente, mas também no Equador, as erradicações forçadas se deram, inicialmente, de forma manual, na Colômbia a erradicação química foi implementada prontamente. Essa

característica do combate às plantações impacta fortemente amplos setores da população colombiana.

No governo de Turbay Ayala, entre 1978-1982, as *fulmigaciones* se iniciaram, sendo, todavia, mais extensivas no governo de Belisario Betancur, que o sucedeu. Nesse governo, foram utilizados glifosato para a destruição da maconha e garlon-4 para a coca, mantendo o mesmo método no governo seguinte de Virgílio Barco. No governo de Gaviria (1990-1994), as *fulmigaciones* de *cannabis sativa* e de coca, se intensificam, ao tempo em que também se encetou a erradicação química de plantações de papoula. No governo de Ernesto Samper, todavia, a erradicação química ganhou contornos maiores, fazendo com que o país atingisse cifras recordes internacionalmente quanto a esse tipo de erradicação.

Passaram a ser utilizados herbicidas mais nocivos e tóxicos e, conseqüentemente, com maior poder de destruição. Segundo dados do próprio governo colombiano, no ano de 1998, no final do governo de Samper e no início da gestão de Pastrana, foram destruídos por herbicidas 66.083 hectares de coca, 2.931 hectares de papoula e 18 hectares de maconha. De modo manual, no mesmo período, foram aniquilados 3.126 hectares de coca, 181 de papoula e 18 de maconha.

O aumento da erradicação passou a ser avaliado como um sucesso, principalmente a erradicação química, considerada eficientemente superior à destruição manual. O prejuízo ao meio ambiente, aos trabalhadores e a outros plantios lícitos, no entanto, são incalculáveis. Pesquisas efetuadas com camponeses e moradores em áreas que receberam alta quantidade de herbicidas nos últimos anos mostram alta contaminação sangüínea e problemas em fetos e crianças nascidas sem cérebros em quantidade maior do que em áreas não-*fulmigadas*.

Em 2000, Bill Clinton e Andrés Pastranas assinam o Plano Colômbia, documento de trinta páginas, cujos objetivos principais são aumentar a erradicação de plantios de coca e oferecer ajuda militar dos EUA para a Colômbia. De 2000 a 2003, foram transferidos US\$ 1.970.000.000 para o Plano Colômbia. Esse recurso foi responsável pela *fulmigración* de mais ou menos 409 mil hectares; pela criação de uma brigada antinarcótico, cujo crescimento dentro do exército colombiano produziu uma tropa, considerada de elite e bastante numerosa, dentro do Exército, tal a importância estratégica que a política de combate às drogas passou a ter no país.

Segundo Isacon (2004), todas as promessas e os objetivos oficiais contidos no documento fracassaram: a situação dos direitos humanos tornou-se insustentável com assassinatos de intelectuais e militantes de movimentos sociais; aumentou a participação de grupos paramilitares no país; dificultou-se o diálogo entre a guerrilha das FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo) e o governo; os EUA passaram a intervir cada vez mais na política interna da Colômbia e hoje contam com cerca de oitocentos militares naquele país. Aumentou sensivelmente, com a repressão militar e a erradicação química, a área de plantio de coca para fins ilícitos no país e incrementou-se, também, a taxa de homicídios.

Cevallos (2004) aponta – em uma análise refinada da realidade de determinadas regiões afetadas pela migração de áreas de plantio de coca e da sua



relação com o fenômeno dos *desplazamientos*–<sup>6</sup> que diversos departamentos aumentaram o número de hectares plantados como consequência da erradicação química em departamentos próximos. Destaque-se, nesse universo, o departamento de Putumayo. Em 1999 possuía cerca de 58 mil hectares e, em 2002, contava com cerca de 14 mil hectares de coca cultivados. Houve uma diminuição bastante significativa da área de plantio. Em consequência, em municípios de departamentos vizinhos a Putumayo, aumentaram as áreas de cultivo de coca. No departamento de Amazonas, em 1999, antes, portanto, do Plano Colômbia, não se registrava em nenhum município o cultivo para fins ilícitos de coca. Em 2002, já havia seis municípios cultivando. Em Nariño, dobrou o número de municípios cultivando, passando de nove para 18. Em Guainla e Vichalda, onde também não havia município com presença de plantios no início do período analisado, passaram a cultivar a planta cinco e dois municípios, respectivamente.

A análise de Cevallos (op. cit.) compreende ainda o aumento de taxas de homicídios no período do início do Plano Colômbia até o ano de 2002. Segundo a autora, embora não se possa restringir o aumento das taxas de homicídios somente ao Plano Colômbia, devido à complexidade e ao aspecto multifacetado do fenômeno da violência, incrementaram-se esses eventos em departamentos como Nariño e Putumayo, coincidindo com as atividades de erradicação.

A análise mostra dois aspectos importantes e complementares referentes às atividades de erradicação: a migração de plantio para as áreas vizinhas e/ou não fortemente reprimidas; e a vinculação das atividades de erradicação, com o aumento da violência e a violação dos direitos humanos.

Com a chegada ao poder de George W. Bush, nos EUA, e de Álvaro Uribe Vélez, na Colômbia, a situação ficou mais crítica, com um incremento de casos de violação dos direitos humanos e do aprofundamento das ações do Plano Colômbia. Suas concepções ultraconservadoras levaram à intensificação das aspersões aéreas nas plantações, atingindo cada vez mais pessoas e plantações lícitas, e interrompeu-se o diálogo com as FARC. Por outro lado, os programas de substituição de plantios mostraram-se inadequados. Houve o casamento do Plano Colômbia com a Política de Segurança Democrática, implementada por Uribe para enfrentar a guerrilha, forjando uma simbiose entre narcotráfico e guerrilha (Meza, 2003). Cunhou-se a expressão “narcoguerrilha” e grupos guerrilheiros foram considerados terroristas. Essa questão é extremamente delicada, pois esse discurso cunha uma estratégia nociva de enquadrar lutas sociais e grupos de resistência e na chamada “Guerra contra o Terrorismo”. Nos últimos anos, vários grupos guerrilheiros que implementam lutas ideológicas foram considerados por Washington terroristas.

O governo Uribe conseguiu retroceder no tocante à política erradicadora que vinha sendo adotada, pois reprimiu ainda mais, dando uma falsa idéia de segurança e permitindo o aumento de violações aos direitos humanos na Colômbia.

<sup>6</sup> Os *desplazamientos* ou deslocamentos populacionais forçados pela guerra civil ou do narcotráfico na Colômbia são flagelos provocados pela situação que atravessa o país nos últimos anos. Este fenômeno, responsável pela migração ou expulsão de pessoas de áreas rurais para os grandes centros como Bogotá, Medellín, Cali e outras cidades mais urbanizadas, deslocou na última década mais de um milhão de pessoas. É o maior deslocamento de pessoas em seu próprio país por motivo de violência que se tem registro.

### **O Brasil e as políticas de drogas**

Em entrevista à BBC de Londres em 2001, o cientista político Eduardo Gamarra, um dos principais especialistas mundiais sobre a questão do narcotráfico, alertava que analistas de Washington acreditavam ser o Brasil um dos futuros desafios para o governo norte-americano, devido à sua proximidade geográfica com países que classificou de “produtores de coca”, como Peru, Bolívia e Colômbia. Para esses especialistas, a crescente repressão e as ações de erradicações de plantios nesses países acarretariam migrações das atividades de refino e até do cultivo de folha de coca no Brasil. O fato resultaria em atenção maior por parte dos organismos es-tadunidenses destinados a produzir políticas de combate às drogas no continente e, conseqüentemente, denotaria maior intervenção ou sanções ao país, no caso de re-sistências a determinadas ações que, porventura, viessem a ser sugeridas por Washing-ton.

O país é constantemente observado pela inteligência da política de drogas estadunidense e, segundo acredita Gamarra, “o Brasil deve tomar o lugar da Colômbia e da Bolívia como principal desafio no combate ao tráfico de drogas na América Latina”. Nesse sentido, haveria uma tendência de Washington a pressionar cada vez mais o Governo brasileiro a adotar medidas coadunadas com sua política repressiva de drogas. A observação de Gamarra detalha a estratégia da Casa Branca para o continente, no que tange à questão das drogas.

Apesar de o Brasil ser considerado um país estratégico no combate às drogas na América do Sul, devido à sua dimensão e por fazer fronteira com quase todos os países, não tem sido, até então, o destino da maioria dos recursos advindos do Tesouro americano para este fim na região. O Brasil tem se destacado, mais veementemente, como ponto de trânsito das drogas e também por representar um grande mercado final. Os recursos não se dirigem prioritariamente ao país, porque ele não se destaca enquanto produtor de substâncias psicoativas. Segundo o próprio DEA, o Brasil é o segundo consumidor mundial de cocaína, atrás apenas dos EUA. O país, entretanto, não se caracteriza como relevante produtor de drogas, ainda que preocupe o crescimento do tráfico de drogas, principalmente em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo.

O governo norte-americano busca acompanhar as medidas implementadas por Brasília, no sentido de coibir a entrada e saída de drogas por suas amplas fronteiras, e manter-se vigilante quanto ao desenvolvimento de leis que visem ampliar a repressão e o combate às drogas.

Sabe-se que não é de agrado de Washington a política de redução de danos adotada pelo governo brasileiro, no combate à AIDS. Tal estratégia é entendida como extremamente tolerante com o uso de drogas injetáveis, haja vista que o programa prevê a distribuição de agulha e seringa para os seus usuários, evitando o compartilhamento e a conseqüente possibilidade de contaminação.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Os defensores da postura de redução de danos consideram tal alternativa viável à mera abstinência de substâncias psicoativas, defendida pelos partidários do proibicionismo, considerada meta inatingível. A redução de danos, implementada pela primeira vez em Roterdam, na Holanda, busca evitar o banimento dos consumidores dessas substâncias para áreas marginais e clandestinas, cujo ambiente favorece a proliferação de doenças e impossibilita qualquer tentativa de tratamento. A política de redução de danos busca diminuir estragos à vida dos usuários como ação intermediária e possível, ainda que busque, em longo prazo, o afastamento do usuário das substâncias psicoativas

A posição do governo brasileiro frente às políticas de redução de danos coaduna-se com aquela adotada por países considerados implementadores de políticas menos repressivas à questão das drogas. No entanto, sua política apresenta caráter ambíguo. Se, por um lado, adota medidas como os programas de redução de danos e, recentemente, adotou uma nova lei antidrogas mais branda em relação ao usuário, ainda que bastante proibicionista e conservadora, de outra parte, aprova a Lei 9.614/98, que ficou conhecida como Lei do Abate. Especificamente, o governo Lula tem mostrado posições conservadoras e manteve uma visão militarizada da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD).

Em reflexão bastante original sobre a política de drogas do governo Lula, Iulianeli (2004) analisa que tal política apresenta três tendências ou vertentes que, muitas vezes, se contradizem entre ações repressivas e tolerantes: a) Ações e programas de redução de danos; b) Ações de segurança pública, com medidas que visariam à redução da oferta e da demanda pela via legal e por meios repressivo-militares; e c) Ações debatedoras do controle social das drogas. Estas três vertentes seriam lideradas, respectivamente, pelo Ministério da Saúde, Ministério da Defesa e Ministério da Justiça.

A verdade é que, na última década, o governo brasileiro oscilou entre adotar medidas tolerantes ao usuário e meramente repressivas. Vale destacar que o Brasil não se enquadrava, segundo as ações e determinações americanas de políticas de controle de psicoativos no mundo, como um importante país produtor. A maconha produzida na Região do Submédio São Francisco é considerada de qualidade inferior pelo baixo teor de THC e não abastece nem os principais mercados internos, como Rio de Janeiro e São Paulo. A maconha consumida nessas cidades advém, em sua maioria, do Paraguai, que possui uma maconha de melhor qualidade, escoada por vias “mais seguras” para os traficantes.

Assim, o Brasil não se emoldura entre aqueles classificados como “países produtores”, ou que enviam para a Europa e para os EUA substâncias psicoativas produzidas em seu próprio solo. Por isso, os milhares de homicídios e as nefastas conseqüências do tráfico de drogas no país não provocam maiores reações de Washington, haja vista que não há maiores reflexos para fora do Brasil. Da mesma forma, a chamada região do Polígono da Maconha também não inspira maiores cuidados de Washington. O consumo da maconha oriunda das plantações do Polígono está restrito ao país e, mais especificamente, ao Norte e Nordeste do Brasil. Apesar disso, a presença de plantio de maconha às margens do Rio São Francisco e a sua conseqüente repressão levaram ao aumento de homicídios e da violência em vários municípios da região.

### **O SIVAM, a nova Lei de Drogas e a Lei do Abate**

A nova lei antidrogas se intitula Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD. O projeto original, que tramitou por mais de dez anos no Congresso, foi sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 11 de janeiro de 2002, teve 33 dos seus 59 artigos total ou parcialmente vetados, acarretando na necessidade de um novo projeto. No dia 20 de janeiro de 2002, foi enviada novamente uma nova lei, a SISNAD, que foi sancionada em 23 de

agosto de 2006 pelo presidente Lula. Dessa nova lei, agora em vigor, foram vetados 11 de seus 77 artigos. O SISNAD tem por finalidade, como exposto no seu terceiro artigo "(...) articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com: I - a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas; II - a repressão da produção não-autorizada e do tráfico ilícito de drogas". Embora, como destacado anteriormente, a lei tenha avançado em alguns aspectos, como não ser somente repressiva, em dois pontos ainda se constitui uma lei conservadora e em desacordo com legislações mais modernas.

O primeiro aspecto refere-se à concepção de justiça terapêutica, em que há a substituição da pena, se o usuário optar por realizar terapia visando ao abandono do vício. Considera, portanto, todo usuário um doente, ou pessoa que necessita de tratamento, o que não é verdade. Diversos estudos têm demonstrado que menos de 10% dos usuários de drogas possuem relação patológica com as drogas. De outro modo, mesmo quando há um uso mais crônico de drogas, sabe-se, não há eficiência em qualquer terapia quando não se verifica a concordância da pessoa a ele submetida. Há também uma contradição neste princípio, se o usuário, mesmo que seja, é considerado pela lei um doente, por que criminalizá-lo? Pois, a lei, não acaba com a punição ao usuário; apenas abrandou sua penalização.

Outro aspecto a ser considerado é quanto à classificação do traficante. Ainda que consideremos positivo o fato de a nova lei diferenciar penas de acordo com o papel que o traficante tenha no processo de venda de drogas ilícitas, é fundamental não criminalizar o pequeno plantador, que sobrevive do plantio de substâncias consideradas ilegal, como no caso de determinados plantadores de maconha da região do Submédio São Francisco. Como bem destaca Rossi (2005), é necessário criar uma política de redução de danos, também, para o pequeno produtor.

A nova lei de drogas coaduna-se com a perspectiva proibicionista. O Brasil tem cedido às pressões ao adotar medidas polêmicas e de exceção, como, por exemplo, a denominada Lei do Abate. A Lei do Abate, como ficou conhecida, autoriza a derrubada de aviões em áreas fronteiriças e consideradas de segurança, caso o mesmo não obedeça às ordens emitidas por órgãos oficiais no sentido de se identificar ou pousar. Alguns especialistas, como o ex-secretário da SENAD, Walter Maierovitch, considera a medida a adoção da pena de morte no Brasil. A lei foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1998 (Lei 9.614/98). Na época secretário da SENAD, Maierovitch foi contra o seu conteúdo e a lei ficou sem aprovação do Executivo. No entanto, o governo Lula assinou o acordo, colocando-a em vigor em 19 de julho de 2004. Segundo declarações veiculadas, o presidente teria sido motivado a assiná-la ao assistir a uma gravação sobre incursões de narcotraficantes no espaço aéreo brasileiro e de seus atos obscenos contra oficiais aviadores da Aeronáutica.

É uma lei similar a outras já existentes em países como Equador, México, Colômbia e Bolívia, e que foi bastante criticada e condenada pelo Congresso americano, quando, por força de uma lei nacional, um avião que transportava missionárias americanas foi abatido no México. A aprovação da lei é considerada por especialistas extremamente negativa, pois militariza ainda mais no país a questão

das drogas e, mais especificamente, do narcotráfico, e já se percebe, por conta dela, mudanças de rotas e de escoamento de drogas. Acredita-se que a lei, além de sua afronta aos direitos humanos, é ineficiente na repressão.

Outra questão extremamente grave é a utilização do SIVAM para o combate ao narcotráfico. O Sistema de Vigilância Aérea tem sido usado, por exemplo, em acordos entre o governo Alvaro Uribe e o governo Lula para a repressão às FARC. O governo brasileiro permitiu ainda o acesso a informações do SIVAM aos governos do Peru, Bolívia e Colômbia. Anteriormente, essas informações eram restritas ao governo brasileiro. Os objetivos declarados do SIVAM são: o monitoramento da região amazônica para a proteção ambiental (identificação de áreas de desmatamento, previsões meteorológicas, monitoramento dos recursos hídricos e das riquezas do solo) e coerção das atividades clandestinas (extração de madeiras protegidas, contrabando de fármacos, garimpos ilegais e, em especial, o *tráfico de drogas*). Construído com o sentido de um monitoramento ostensivo da Amazônia brasileira, o SIVAM compunha o *Projeto Cindacta*<sup>12</sup>. A proposta do SIVAM evidenciou que, no que se refere aos temas de segurança nacional, a geopolítica se tornou um elemento importante.

O governo brasileiro tem optado por uma aproximação entre objetivos geopolíticos e militarizados na questão das drogas. Nesse sentido, não tem avançado para uma posição de questionamento ao proibicionismo. Em relação ao combate ao tráfico, o Brasil historicamente tem seguido e se alinhado com a política americana. Mas, no tocante ao usuário, há um distanciamento, principalmente com a adoção dos programas de redução de danos. A nova lei de drogas, que entrou recentemente em vigor, avança, porém, muito pouco em relação ao usuário. Cria a estranha figura de que todo usuário de drogas é um doente e precisa se submeter a tratamento. Se, por um lado, despenaliza o usuário, por outro patologiza-o. Sabemos, por larga experiência com as instituições de saúde, o que significa esse movimento de tornar práticas sociais alvo da saúde. Nem todo usuário é um doente, muito pelo contrário, e não existe sociedade que não faça uso de substâncias psicoativas. Não é exagero afirmar que a política proibicionista transformou um hábito que tinha um controle social bastante eficiente em uma prática de mercado – um mercado, diga-se, ilícito e violento.

### Considerações Finais

A questão das drogas, historicamente, tem mesclado a geopolítica com o moralismo. Essa mistura tem provocado milhões de mortes em todo o mundo nos últimos anos, seja porque nas grandes cidades as populações mais pobres sofrem o efeito da institucionalização da pequena delinquência, a qual consome um sem-número de vidas jovens, como no caso de Medellín, Tijuana e Rio de Janeiro, seja em razão da repressão ao pequeno plantador, como na Região do Submédio São Francisco e na Selva colombiana. Essa política, apesar de sua gritante ineficiência, deve, contudo, continuar a ser adotada com pequenas mudanças que não alteram sua filosofia e conteúdo.

A sua constante militarização tem alimentado a indústria bélica, tanto pelos acordos de cooperação entre países quanto pelo contrabando. Os maiores lucros

dessa política ficam nos países capitalistas centrais, haja vista que o preço final é bem maior na revenda do produto. Aos países do terceiro mundo, chamados indevidamente de “produtores”, têm restado as guerras, as políticas de intervenção e a violação aos direitos humanos, oriundas dos diversos programas que visam à sua erradicação. As drogas tornaram-se elemento fundamental da geopolítica americana no mundo e a América Latina tem sido uma das regiões mais atingidas.

Apesar das diferenças internas em relação aos efeitos da política proibicionista, os países da América do Sul e México têm sido os mais atingidos. A Bolívia tem resistido mais e enfrentado a questão como uma luta de resistência cultural pelo produto sagrado, chamado de “mama coca”. A Colômbia ficou extremamente fragilizada e exposta devido às conseqüências do aumento do plantio em seu território, e da militarização da repressão. É importante destacar que a questão das drogas se somou a outros elementos de cunho social de um país que convive com a violência há décadas.

O Brasil, por sua vez, lida com a questão de maneira específica, principalmente porque as suas maiores conseqüências são as mortes nas periferias das grandes cidades, derivadas da venda do “varejo” da droga. No entanto, as conseqüências não são menores, pois os homicídios em cidades como Rio de Janeiro são a principal causa de morte dos oito aos quarenta anos de idade entre homens, um fato atrelado ao crescimento de tal mercado a varejo.

A política proibicionista é o combustível que alimenta essa máquina. A revisão e a mudança de postura em relação à política proibicionista têm se mostrado urgentes, tanto para o combate ao narcotráfico quanto para o respeito à soberania dos países da América Latina. Como destaca ainda Ceceña (2006), a militarização do mercado demonstra que não existe livre mercado. Cria-se, com essa militarização, a idéia de que há sempre um inimigo a ser enfrentado, fazendo da opção pelo belicismo uma postura consubstancial às relações capitalistas. A hegemonia transformase, assim, na universalização de uma visão de mundo, por meio de imagens de imposições e de discursos. A Guerra às Drogas, portanto, é muito mais do que uma guerra às drogas, é a chave para o controle de território, da geopolítica e da biopolítica.

## BIBLIOGRAFIA

- AÑEZ, W. H. *La influencia del narcotráfico en Bolivia*. Madrid: Casi Nada, 1997.
- ARMENTA, A. e col.. (2003). “FOLs within drugs and security strategies. Forward Operating Locations in Latin America Transcending Drug Control”. *Drugs & Conflict Debate* Paper 8, September 2003.
- BASCOPE R. *La Veta blanca, Coca y Cocaína en Bolivia*. La Paz, L. Libros, 1996.
- BEDREGAL, Guillermo e VISCARRA, Ruddy. *La Lucha Boliviana Contra la Agresión del Narcotráfico*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro, 1989.
- BUITRAGO, F. L. (org). *Tras las Huellas de la Crisis*. Bogotá: Tercer Mundo/IEPRI/FESCOL, 1996.
- CECEÑA, A. E. “Los Paradigmas de La Militarización em América Latina”. *Pensamientos y Acción por el Socialismo*. Rosa de Luxemburgo. América Latina en el Siglo XXI. Buenos Aires: FIYP Y FRL, 2006.

- CEVALLOS, M. "Desplazamiento Forzado y Fulmigaciones" In: *CCAJAR. Plan Colombia Hoy*. Bogotá: CCAJAR, 2004.
- DEL ROIO JL. "Mundialização e criminalidade". In: RIBEIRO M.M. e SEIBEL, S.D. (Org.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997. pp. 109-24.
- FRAGA, P.C.P. "Urban Brazil: Drug Trafficking and Violence. In: A Pointless War: Drugs and Violence in Brazil". *Amsterdam. Drugs and Conflict n° 11*. November, 2004
- IACSON, A. "Impactos de la Militarización en la Región". In: *CCAJAR. Plan Colombia Hoy*. Bogotá: CCAJAR, 2004.
- IULIANELLI, J. A. S. "Rural Brazil: Cannabis and Violence". *A Pointless War: Drugs and Violence in Brazil*". *Amsterdam. Drugs and Conflict n° 11*. November, 2004.
- KRAUTHAUSEN, C. e SARMIENTO, L. F. *Cocaína & Co.: Un Mercado Ilegal Por Dentro*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993.
- MEZA, R.V. *Drogas, Conflicto Armado y Desarrollo Alternativo: Una Perspectiva Desde el Sur de Colombia*. Bogotá, Acción Andina, 2003.
- NAVIA, J.M. *La Prohibición és el Crimen*. Colombia, Mamacoca, 2002.
- PALLET, C. "The Cocalero Movement and Drug Policy in Bolivia". *Coca or Death? Cocalero Movements in Peru and Bolivia. Drugs & Conflict Debate Papers 10*, TNI, April 2004.
- RIJNHOT, L. y JOEL, O., "Mala leche". *Una historia amarga de desarrollo en el Chapare*, La Paz, CEDOIN, 1994.
- RODRIGUES, T. "Política de Drogas e a Lógica dos Danos". *Revista Verve*, São Paulo, Nu-Sol/PUC-SP, n. 03, 2003.
- RODRIGUES, T. M. S. "A infindável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente". *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, 2002.
- ROSSI, Adriana. "Para a ampliação do conceito de redução de danos". *Especiaria* (15) vol. 7, Ilhéus/ BA, Jan/jun. 2005.
- TOKATLIÁN, J. G. *Drogas, Dilemas y Dogmas. Estados Unidos y la Narcocriminalidad Organizada en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1995.
- UPRIMNY, Rodrigo. *Que hacer con las Drogas? Políticas Vigentes y Alternativas Emergentes*. Bogotá, Colombia, Fac.de Derecho da Universidad Nacional de Colombia, mimeo., 1997.
- WEATHERFORD, Jack. *A história do dinheiro. Do arenito ao Cyberspace*. São Paulo: Negócio Editora, 2000.