

Política de Drogas, Segurança e Colonialidade: a Região Andina em Questão¹

Leandro Fernandes Sampaio Santos

Leandrof.sampaio@yahoo.com.br

Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

Área Temática: Relações Internacionais

Resumo: O tráfico de drogas é um dos elementos-chave para a compreensão da dinâmica da segurança internacional na América Latina. O narcotráfico ganhou destaque na agenda de segurança a partir da década de 1970 com a declaração norte-americana de “guerra às drogas” e passou a ser um dos componentes centrais da agenda de segurança hemisférica dos EUA. Nas últimas décadas do século XX, o tráfico de drogas se tornou uma “ameaça” à segurança pública, nacional e internacional com alcance global e o seu combate foi intensificado nos países latino-americanos concentrando esforços e articulações diplomáticas, políticas, militares e policiais se estendendo até os nossos dias. A forte repressão do tráfico e uso de drogas ilícitas não suprimiu o narcotráfico, pelo contrário, ele se ampliou, se ramificou e se transnacionalizou expandindo a economia das drogas, seus fluxos e suas conexões com outras modalidades de crime organizado, milícias, paramilitares e guerrilhas. Para compreendermos a complexidade desta questão será necessário uma abordagem teórica que analise as fontes sociopolíticas da construção do tráfico de drogas como problema de segurança, bem como a emergência de conceitos e noções que foram cristalizadas no decorrer desse processo histórico. O enfoque deste trabalho se dará a partir de uma perspectiva regional sobre os aspectos de segurança e defesa na região andina. O seu objetivo é problematizar, a partir de uma perspectiva pós-colonial, as relações de poder assimétricas que caracterizam a subalternização da política de combate ao tráfico de drogas nos Andes no final do século XX e início do século XXI.

1. Introdução

O processo de construção do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança na região andina está diretamente relacionado com a história contemporânea das leis de controle de drogas, que foram conformadas ao longo do século XX, de acordo com a elaboração de tratados internacionais sob a égide da hegemonia norte-americana, a partir de 1909, com a conferência da Comissão Internacional do Ópio, a qual culminou na Convenção Internacional do Ópio, assinada em Haya, em janeiro de 1912. A Convenção Internacional do Ópio foi a mola propulsora para elaboração do regime

¹Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22-24 julho de 2015.

internacional de proibição de drogas, se estendendo até os dias de hoje. O anseio norte-americano de se posicionar mais assertivamente como potência no concerto das nações - principalmente perante as grandes potências imperiais ocidentais - somado à expansão estadunidense em direção ao Oriente e aliado à crença de que as drogas psicoativas eram um obstáculo para o desenvolvimento econômico, social e cultural das sociedades dos diferentes continentes foram fatores decisivos para que os Estados Unidos (EUA) impulsionassem a criação de um regime internacional que regulasse a produção e a comercialização de drogas no mundo.

O proibicionismo norte-americano não está apartado do discurso político e cultural. Estas práticas discursivas articulam uma série de variáveis, tais como a religião e a moral puritana, o racismo, como expressão colonial de rejeição e discriminação de determinados grupos de imigrantes, negros e indígenas, o contexto internacional da época e o trânsito e o consumo massivo de opiáceos e cocaína. O endurecimento das leis antidrogas que faziam avançar o proibicionismo dentro dos EUA refletiu no seu posicionamento diplomático para construção de um regime internacional unificado de controle de drogas, o qual não teve consenso imediato entre os Estados durante as discussões nos anos 1950 e só veio ganhar terreno fértil na década de 1960 (RODRIGUES, 2004).

O desdobramento desses acontecimentos foi a conversão do “espírito proibicionista” em normatividade planetária, o que contribuiu para construção paulatina de consensos e de subalternização, sobretudo em termos jurídicos, possibilitando a consolidação do regime internacional de proibição das drogas no transcorrer do século XX. Da Conferência do ópio em Shangai, de 1909, à Convenção Única sobre Entorpecentes da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1961, as drogas passaram por um processo contínuo de associação à criminalidade nos tratados e acordos internacionais. Esses tratados e convenções internacionais, embora não fossem medidas obrigatórias e impositivas, na prática, foram se transformando em mecanismos de pressão para que os Estados adequassem de alguma forma suas respectivas legislações nacionais de acordo com estes dispositivos. Os países andinos começaram a adaptar as suas legislações nas primeiras décadas do século passado². Segundo Rosa Del Olmo (2002), Bolívia e Equador promulgaram suas primeiras leis em 1916. Em seguida foi a Colômbia, em 1920, Peru, em 1921 e o último país andino a começar aprovar leis antidrogas foi a Venezuela, em 1930³. O discurso oficial justificava que, para cumprir os compromissos internacionais, era preciso adequar as legislações nacionais, ou seja, sujeitar-se aos imperativos internacionais das grandes potências mundiais. Deste modo,

² Os países andinos assinaram e ratificaram a Convenção Internacional do Ópio nas seguintes datas: Bolívia assinou em 04 de junho de 1913 e ratificou em 10 de janeiro de 1920; a Colômbia assinou em 15 de janeiro de 1913 e ratificou em 26 de junho de 1924; o Equador, por sua vez, assinou em 2 de julho de 1912 e ratificou em 25 de fevereiro de 1915; o Peru subscreveu em 24 de julho de 1913 e ratificou em 10 de janeiro de 1920; por fim, a Venezuela subscreveu em 10 de setembro de 1912 e ratificou em 28 de outubro de 1913. Os dados foram extraídos de UNITED NATIONS. **Treaty Collection**: Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIV.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=VI~2&chapter=6&Temp=mtdsg4&lang=en>. Acesso em: 20 dez. 2014.

³ Conforme salienta Rosa Del Olmo (2002), “Na Bolívia, a Lei de Drogas; no Equador, a Lei do Comércio do Ópio e Demais Drogas (Decreto 39); na Colômbia, a Lei sobre Importação e Venda de Drogas que Causam Hábito Pernicioso (Lei 11); no Peru, a lei que regula a importação, exportação e comercialização de cocaína, ópio, maconha e heroína (Lei 4428) e na Venezuela a Lei dos Narcóticos, embora em 1920 já existissem dois regulamentos: um sobre importação e venda (no varejo) do ópio e seus alcaloides” (DEL OLMO, 2002, p. 76).

cada Estado andino foi alterando suas leis nacionais, com algumas variações e especificidades locais, conforme o surgimento de novos tratados internacionais, “com a singularidade de que o núcleo essencial dessa regulação é constituído pela proibição” (DEL OLMO, 2002, p. 66).

A construção e consolidação de um regime internacional para combater as drogas consideradas ilícitas foi produto de um processo longo na história do século XX, cujo curso não é subjugado meramente às imposições norte-americanas, pelo contrário, é resultado de inúmeros fatores e variáveis históricas, econômicas, culturais, (geo)políticas e internacionais, que se articulam e se entremeiam, criando configurações que propiciaram aquiescência sobre a ilicitude de “drogas psicoativas”, por serem consideradas corruptoras dos “bons costumes” e sinônimo de “delinquência”. Trata-se de um longo processo que ganhou novos contornos na década de 1980, com a intensificação da “guerra às drogas”, e que ganhou maior nitidez nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, quando o tráfico de drogas foi inserido no rol das “novas ameaças” à segurança internacional.

Nas duas últimas décadas, o panorama da segurança na América do Sul passou por transformações significativas, impulsionadas pelos processos de reabertura democrática e pelas mudanças ocorridas no cenário internacional. Com a redemocratização dos regimes políticos abriram-se novas possibilidades nas relações civil-militares, nas quais deveria prevalecer a preeminência civil no controle das forças armadas, das polícias e dos serviços de inteligência, na definição dos conceitos e conteúdos das políticas de segurança e na forma como devem ser tratadas as variadas temáticas relativas a este campo. As mudanças ocorridas no cenário internacional nesse período incidiram nas políticas sul-americanas de segurança. Com o colapso da União Soviética (URSS) e a ausência inequívoca de uma potência rival que pudesse desafiar o poderio estadunidense, os Estados Unidos (EUA) se tornaram uma superpotência militar, política e econômica mundial. No decorrer do confronto bipolar, os EUA puseram em marcha a doutrina da segurança hemisférica ocidental como instrumento de contenção do comunismo. O novo contexto internacional lançou bases para discussão de concepções alternativas à problemática da segurança internacional e para definição de “novas ameaças” e “novos inimigos” a partir de uma perspectiva global e multilateral.

Com o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, os EUA se tornaram a única superpotência mundial capaz de afirmar o seu poder global através da “supremacia militar, monetária e financeira norte-americana a serviço do seu grande capital, disposta a impedir, por um lado, o fortalecimento ou surgimento de potências concorrentes e, por outro, a realização de um grande acordo internacional que limite as ações dos EUA” (SANTOS, 2007, p. 68). Nesse novo contexto, marcado pelo unilateralismo norte-americano, os EUA mantiveram a sua expansão hegemônica global e intervenções militares. Para Robert Kagan, “esse ‘momento unipolar’ surtiu uma consequência bem natural e previsível: aumentou a disposição dos Estados Unidos de empregar a força no exterior. Já sem o obstáculo do poderio soviético, os Estados Unidos estavam livres para intervir em praticamente onde e quando escolhessem” (KAGAN, 2003, p. 29-30).

Esse “momento unipolar” foi caracterizado pela continuação das intervenções militares norte-americanas no exterior e pela promoção de seus valores baseados na democracia de mercado. Monica Herz assinala que a América Latina, no contexto pós-

Guerra Fria, não figurou como uma região de alta prioridade para os EUA, no entanto, os objetivos estratégicos de Washington para o subcontinente nesse contexto se concentraram em duas agendas principais: “a promoção das reformas neoliberais e o combate ao comércio ilícito de drogas” (HERZ, 2002, p. 86). Por sua vez, Adrian Bonilla (2006) corrobora com a abordagem de Herz ao destacar que os países andinos deixaram de ser prioridade estratégica dos EUA após a derrocada soviética. A política externa estadunidense para os países andinos se “enraizou” numa agenda regional, mas é executada bilateralmente de forma limitada e restrita à segurança e ao comércio. No que tange à segurança nos Andes, o autor aponta que, com o fim da Guerra Fria, o narcotráfico e o conflito colombiano se tornaram assuntos de relativa importância para os EUA, e com os atentados de 11 de setembro de 2001, o terrorismo e o narcotráfico, bem como o comércio de armas e a lavagem de dinheiro associados estas duas atividades, se tornaram temas centrais da agenda estadunidense para região andina. Para Consuelo A. Beltrán (2007), as relações entre EUA e a região andina na última década giraram em torno de três temas prioritárias: “a política antinarcóticos, a cruzada antiterrorista e as medidas de liberalização econômica e comercial impostas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC)” (BELTRÁN, 2007, p. 95).

Conforme abordado pelos autores supracitados, as políticas de combate às drogas e a construção deste tema como ameaça à segurança nos Andes foram fortemente influenciadas pelos os Estados Unidos, a agenda antidrogas norte-americana incidiu sobre as agendas de segurança dos países andinos, corroborando para os processos de policialização das forças armadas, as quais são empregadas em atividades de controle de drogas, combate ao crime organizado transnacional e garantia da lei e da ordem, e de militarização da polícia por meio de treinamentos, armamentos, formação de equipes especiais e operações guiadas por modelos militares para combater os ilícitos transnacionais.

Para Peter B. Kraska, a militarização é a implementação da ideologia do militarismo. Segundo o autor, o militarismo “é um conjunto de crenças, valores e premissas que enfatizam o uso da força e a ameaça de violência como meios mais adequados e eficazes para resolver os problemas” (KRASKA, 2007, p. 503, tradução nossa). Portanto, a militarização da polícia é o processo pelo qual as instituições policiais recorrem aos princípios do militarismo e ao modelo militar para consecução dos seus objetivos e a militarização do combate às drogas seria o emprego desses princípios e modelos militaristas, ou mesmo das forças armadas, para eliminar a produção, a distribuição, o tráfico e o comércio de drogas ilícitas. Kraska reitera que:

Metáforas como a guerra contra as drogas, crimes e terrorismo desempenham um papel poderoso na construção da realidade: eles moldam práticas discursivas, esclarecem valores e compreensões, e orientam os processos de resolução de problemas. Enquadrar os problemas de crime, terrorismo e drogas utilizando a linguagem militarista, assim, provavelmente vai resultar em pensamentos e ações que correspondem com a guerra / paradigma militar (KRASKA, 2007, p. 505).

Na região andina, a militarização das guerras às drogas e a policialização das forças armadas para este intento foram cabalmente impulsionadas pela agenda de segurança nacional e hemisférica dos EUA, esses dois processos podem ser visualizados nas principais políticas de drogas de Washington para os países andinos como a Iniciativa Andina (1989): o Plano Colômbia (2000) e a Iniciativa Regional Andina (2002). Para compreender a agenda de segurança dos países andinos é preciso

considerar a influência dos Estados Unidos no seu processo de construção e consolidação

2. “Novas Ameaças” e Subordinação Estratégica

Jacques Derrida (1989) assinalou que a palavra “droga” é um conceito instituído que articula história, cultura, convenções e normas entrecruzando discursos ao redor de uma dimensão retórica explícita e elíptica. Para compreender este entrecruzamento de discursos é necessário abordar os sistemas de significação para rastrear a emergência dos atores e as suas associações e relações que produzem e reproduzem as redes ilícitas do tráfico de drogas. Primeiro, é necessário compreender que sob o apanágio “drogas” estão amalgamadas inúmeras substâncias que pertencem a diferentes categorias que podem ser classificadas por critérios distintos – seja pela sua composição química ou pelos seus efeitos – e que cumprem diferentes papéis socioculturais. Todavia, o governo colocou sob o rótulo de narcóticos todas as substâncias químicas psicoativas consideradas ilegais. Portanto, todas as atividades que envolvem a produção e a comercialização da cocaína (estimulante), da maconha (alucinógeno) e da heroína (narcótico), e de outras substâncias estigmatizadas como ilícitas, foram classificadas como narcotráfico pelos EUA e pelos regimes internacionais sobre o tema.

Esta classificação das diferentes drogas como narcóticos⁴ segue critérios políticos para legitimar a famigerada “guerra às drogas”. Deste modo, o termo “narcotráfico” é produto do discurso e do imaginário social estadunidense que nos induz a compreender um fenômeno complexo apenas em termos de produção, distribuição e comercialização de drogas ilícitas, equivocadamente rotuladas de narcóticos, destarte, esta compreensão não engloba as drogas “socialmente aceitas” como legais, as fabricadas pelos conglomerados farmacêuticos e todo o processo e atores que estão relacionados com o tráfico de “drogas ilícitas”. A terminologia “narcotráfico” é uma categoria homogênea que pertence a uma concepção uníssona aplicada para explicar fenômenos heterogêneos e plurais. Portanto, o termo “narcotráfico” é adstrito ao discurso e produção simbólica do imaginário coletivo norte-americano sobre as várias atividades e práticas relacionadas ao tráfico de drogas ilícitas e ao seu mercado ilegal.

Nos anos 1990, analistas de segurança e políticos ocidentais colocaram em primeiro plano variados temas e problemas que passaram a representar “ameaças” aos Estados contemporâneos e, à medida que tais questões ultrapassavam as fronteiras territoriais e aumentavam de escala, eram percebidas como “ameaças” à estabilidade regional e internacional, com efeito, foram inseridas na insígnia de “novas ameaças” e têm como uma das suas marcas a transnacionalidade. De acordo com Ernesto López (2003), muitas das chamadas “novas ameaças” não eram novas em sua “natureza intrínseca”, mas foram apresentadas como “novidade” a partir de uma mudança no contexto internacional. Eram problemas que já existiam no passado e não eram tidos como ameaça aos Estados e que foram considerados como tal no presente.

As “novas ameaças”, ou “ameaças emergentes” passaram a englobar todas as ameaças consideradas não militares e não estatais que se originam em condições políticas, econômicas, sociais e/ou ambientais e que põem em questão a existência e o funcionamento do Estado e, por conseguinte, ocasionam conflitos e violências que

⁴⁴ Basicamente, as substâncias narcóticas “têm propriedades analgésicas e anestésicas, provocam sono e torpor e podem criar hábito ou adição” (RODRIGUES, 2003, p. 19).

geram desordem na sociedade civil, afetando sobremodo a vida da população. As “novas ameaças” estariam em oposição às “ameaças tradicionais” que emanam dos Estados. Desta forma, todo o tema que for considerado ameaçador e não tiver um Estado como origem passa a ser definido como uma “ameaça não tradicional” e, portanto, são consideradas pertencentes a quatro setores da segurança: segurança política – o terrorismo e conflitos étnicos –, econômica – tráfico de drogas e crime organizado transnacional – societal – pobreza e os fluxos de refugiados irregulares. Podemos também inserir nesta categoria o tráfico de drogas – e ambiental – catástrofes naturais. O conceito de “novas ameaças”, ao contrário do que sustenta, ainda permanece estadocêntrico, ou seja, ainda está associado à soberania, pois é a ela que as “ameaças emergentes” ameaçam, em última instância.

Na América Latina, segundo Suzeley Kalil Mathias (2007), podemos destacar sete temas principais que estão sob o rótulo de “novas ameaças”: tráfico de drogas, tráfico de armas, degradação do meio-ambiente, migrações internacionais, direitos humanos, crime organizado e terrorismo. Estes temas, agora incorporados nas agendas de segurança, colocaram novas problemáticas sobre como os Estados os percebem e como devem ser tratados.

De acordo com Héctor Luis Saint-Pierre, “*a ameaça é essencialmente diferente do que ela manifesta*: não é ela que provoca o temor, mas quem o anuncia. A ameaça é relacional, ela surge na relação do ameaçado com o ameaçador e se constitui sempre na e para uma percepção, portanto, “*a ameaça é uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação, percebida como anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe*” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 25-26, grifos do autor). Ao seguirmos os passos de Saint-Pierre, podemos considerar que as “novas ameaças” em si mesmas não se constituem como um perigo, pois o perigo está fora de nós e a ameaça, ao contrário, se constitui em nós, ela existe no sujeito ameaçado que pertence a uma dada sociedade e está inserido em um determinado tempo e espaço. As percepções de ameaças não estão mais presas às disputas e confrontos interestatais tradicionais, foram redirecionadas para fatores transnacionais, cujos agentes não estatais têm proeminência. O conceito de “novas ameaças” dá margem para obscurecer a distinção entre segurança pública e segurança internacional, entre os papéis da polícia e das forças armadas.

Com efeito, foram implementadas estratégias para combater, controlar ou mitigar as “novas ameaças” que incidiram sobre os Estados do mundo todo, do mesmo modo que impulsionaram a emergência de novos atores e dinâmicas internacionais com variadas implicações, obrigando o uso de todos os meios por parte do Estado para defrontá-los. O tráfico de drogas é um exemplo disto. López salienta que “não é incomum que o rótulo de “novas ameaças” seja utilizado com fins espúrios. Não são poucos os que procuram, com seu auxílio, militarizar funções de segurança não militares (ou não militarizáveis)” (LÓPEZ, 2003, p. 62). Neste sentido, sobre o tráfico de drogas, Mathias adverte que “a insistência da metrópole em tratar o tema como ameaça que exige tratamento militar e a aceitação desta definição por parte dos países da América Latina representa a subordinação estratégica destes àquele” (MATHIAS, 2007, p.88).

Desde a Guerra Fria, os EUA exercem uma destacada influência sobre o pensamento estratégico na região andina. No decurso do conflito bipolar, tudo aquilo que era percebido como “ameaça” por este país, conseqüentemente, acabou por ser

percebido como “ameaça” para o resto do continente americano, quando, na realidade, o grau de ameaça para cada país tinha um peso diferente, como foi o caso do comunismo. Este processo ocorreu de modo semelhante no contexto pós-Guerra Fria. Quando o pensamento estratégico identificou “novas ameaças” ou “ameaças emergentes”, os países da região andina imediatamente assimilaram o discurso norte-americano sem a ponderação necessária para avaliar o peso de tais ameaças e os problemas que daí poderiam advir. O exemplo mais notável é a “guerra às drogas”. O “narcotráfico” convertido em “ameaça” à segurança foi utilizado como justificativa para intervir unilateralmente nas políticas domésticas dos países andinos, subordinando-as à lógica hemisférica dentro da concepção de “multidimensionalidade” da segurança, a qual também é um instrumento de subordinação estratégica e de subalternização colonial.

3. A estratégia de subalternização: a construção do tráfico de drogas como ameaça à segurança

A Era Reagan foi marcada pela intensificação da *war on drug* na América Latina no contexto do final da Guerra Fria, sobretudo na região andina, medidas ostensivas e coercitivas foram empregadas para obter a cooperação mais ativa dos países considerados “produtores”. Para justificar a beligerância norte-americana de combate às drogas, os grupos narcotraficantes da região andina foram associados ao comunismo e ao terrorismo de esquerda praticado por guerrilheiros. A associação entre narcotráfico e terrorismo, ou entre narcotráfico e guerrilha, articulada pelo embaixador dos EUA na Colômbia, Lewis Tambs, em 1983, que se baseia numa percepção da experiência colombiana a partir de uma visão estadunidense do conflito, foi generalizada para toda a região andina e se tornou uma justificativa perfeita para intervenções militares no combate às drogas. Essa associação fortaleceu a percepção desses temas como ameaça à segurança. A guerra às drogas, sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional, identifica “os inimigos externos” com as redes de traficantes instaladas nos países-fontes latino-americanos responsáveis pela produção e disseminação de drogas nos países consumidores. A declaração de um inimigo externo permitiu aos EUA empregarem os meios militares necessários para eliminação deste inimigo, legitimando a sua presença político-estratégico-militar na região andina.

Com a chegada de George H. W. Bush à presidência dos EUA em 1989, a *Operação Snowcap* foi suspensa em 1989 após o Comitê de Assuntos Exteriores da Câmara averiguarem que a DEA estava despreparada para os sucessivos confrontos que vinham tendo com os guerrilheiros do Sendero Luminoso no Peru no Vale do Alto Huallaga e os seus agentes não estavam autorizados a fazerem incursões devido à falta de experiência e capacitação militar. O Departamento de Estado, por meio do documento *Cocaine: A Supply Side Strateg*, exigia a retirada constante da DEA do papel de assistência militar e econômica e fortalecia a importância de uma estratégia eficaz para atacar a fonte, principalmente contando com uma efetiva atuação das forças armadas e policiais locais. O documento ressaltava a necessidade de fazer os países andinos interpretarem as ações do tráfico de drogas (e da guerrilha) como ameaça à sobrevivência dos Estados da região e enfatizava que:

O desafio é fazer com que os governos andinos ataquem o tráfico de drogas como uma ameaça direta à integridade de seus países. Um problema de política externa deve ser resolvido pelo uso inovador dos instrumentos tradicionais de política externa: a diplomacia, o militar e a assistência econômica, a coleta e compartilhamento de informações (UNIED SATES, 1989a, p. 1, tradução nossa).

Em resposta, foi lançado a *National Security Directive 13*, em 7 de junho de 1989, cuja finalidade era criar vinte forças especiais das tropas do exército para irem ao Peru treinar a polícia e as forças armadas em táticas paramilitares para combater narcotraficantes e guerrilheiros. A Interagency Working Group Draft, que era um grupo de trabalho interinstitucional criado pelo Conselho de Segurança Nacional, redigiu o documento *Strategy For Narcotics Control in the Andean Region*, apresentando um estudo onde aponta que a cocaína que entra nos Estados Unidos vem da coca cultivada no Peru (60%), Bolívia (30%) e Colômbia (10%). Esse último país, contudo, processa 80% da cocaína que chega ao território norte-americano. Segundo o estudo, os EUA gastavam cerca de US\$57 milhões na assistência para esses três “países fonte” e US\$1,5 bilhão para conter a entrada de droga no país. Para a interagência, os programas antidrogas desenvolvidos até o momento não obtiveram resultados expressivos na redução do fornecimento de cocaína. Para tanto, recomenda que:

A meta da política internacional de controle de drogas dos EUA deve ser parar o fluxo de cocaína para este país a partir do estrangeiro. Este objetivo pode ser mais eficaz atacando todas as partes do tráfico internacional de drogas nos seus pontos de maior vulnerabilidade: as suas organizações, redes de transportes e sistema financeiro. [...] Por várias razões, os três governos parecem estar cada vez mais preparados para atacar o problema da cocaína se dado os meios para fazê-lo. Eles não querem (nem recomendamos) o envolvimento direto de forças de combate dos EUA. Em vez disso, eles querem assistência material e treinamento dos EUA para que o seu pessoal possa fazer o trabalho (UNIED STATES, 1989b, p.1, tradução nossa)

O grupo de trabalho, além de orientar o governo a dar auxílio estratégico e militar às forças de repressão dos países andinos, observa que a insurgência e o comércio de narcóticos geram instabilidades econômicas e enfraquecem a democracia nos Andes, portanto, os EUA deveriam contribuir com serviço de inteligência na luta contrainsurgente e ajuda econômica para compensar as populações afetadas pela luta antinarcóticos como forma de incentivar a substituição do cultivo de coca por “atividades econômicas viáveis e legais” (UNIED STATES, 1989b).

Com a morte de Luis Carlos Galán, candidato à presidência da Colômbia, em 18 de agosto de 1989, o presidente republicano e o “czar antidrogas” William Bennet apresentaram a Estratégia Andina, que abrangia a assistência militar e econômica para atividades de combate às drogas e maior pressão para cooperação militar na redução da oferta de cocaína nos países produtores da região andina, essa pressão era parte dos esforços dos EUA em fazer com que os governos andinos reconhecessem o narcotráfico como ameaça aos seus Estados. A assistência norte-americana para os países da região estaria dividida em 30% econômica e 70% militar. Esta última seria para equipar e treinar as forças armadas e polícias locais.

No mesmo ano, para justificar as ações militares antidrogas no exterior, Bush lançou no âmbito doméstico a *National Drug Control Strategy*, a qual fazia com que o Departamento de Defesa tivesse um engajamento mais efetivo na luta contra as drogas, principalmente acionando o Comando Sul. A metáfora da “guerra às drogas” foi recuperada com a promulgação da *National Defense Authorization Act*, em novembro de 1989. O documento declara que a “guerra às drogas é uma das mais altas prioridades do Governo Federal” e reforça a interdição e combate às drogas por meio de atividades militares sob liderança do Departamento de Defesa (UNITED STATES, 1989c). Com essas medidas, a administração Bush estimulou de modo significativo o aumento da assistência militar internacional para conter o narcotráfico.

Em 1989, o governo Bush elaborou um plano para treinar as forças armadas sul-americanas em operações de combate às drogas com participação de assessores do exército estadunidense sob os auspícios do Comando Sul – agora reorganizado técnica, operacional e humanamente para combater o narcotráfico no lugar do comunismo – esse plano foi intitulado *Iniciativa Andina*. A Iniciativa Andina, imposta unilateralmente pelos EUA, teria duração de cinco anos e abrangeria a Bolívia, Colômbia e Peru. No ano fiscal de 1990, foram destinados à região andina um total de 231,6 milhões de dólares e apenas 48,6 milhões não foram aplicados no apoio militar e policial, fazendo com que a região andina se tornasse a maior receptora de ajuda antinarcóticos na América Latina (ISACSON, 2005).

Dentro da Iniciativa Andina, foi criado um programa para treinamento das forças armadas em operações de combate às drogas sob responsabilidade do Comando Sul. Começou com os três países produtores de cocaína do arco andino e depois foram acrescentados outros Estados sul-americanos considerados “países de trânsito”, tais como Argentina, Brasil, Equador e Venezuela. Esses países, por fazerem parte importante do tráfico de entorpecentes internacional, deveriam ser incluídos no programa. O narcotráfico, enquanto ameaça, foi enquadrado dentro da *Doutrina⁵ do Conflito de Baixa Intensidade* a partir de 1985, permitindo assim o emprego de forças militares para eliminá-lo. A Doutrina do Conflito de Baixa Intensidade foi definida pela *Low Intensity Conflict Team* como sendo

[...] uma luta político-militar limitada para alcançar objetivos políticos, sociais, econômicos ou psicológicos. É muitas vezes prolongado e varia de pressões diplomáticas, econômicas e psicossociais ao terrorismo e contra-insurgência. O conflito de baixa intensidade geralmente se limita a uma área geográfica e muitas vezes se caracteriza por constrangimento de armas, táticas e nível de violência (KREIBOHM, 2008, p.78, tradução nossa).

Sob o espectro do conflito de baixa intensidade, a Iniciativa Andina, por meio dos funcionários norte-americanos, incentivou as forças armadas latino-americanas a se envolverem na guerra às drogas dentro de seus próprios países. Nos EUA, seria inadmissível a participação de forças militares na batalha contra os psicoativos ilícitos dentro do país. Para conseguirem esse intento, conforme salienta Adam Isacson (2005), foi necessário treinar (treinamento antidroga e anti-subversivo), equipar e respaldar política e diplomaticamente as forças armadas latino-americanas para que desempenhassem um papel mais veemente nas missões antinarcóticos.

Para conseguir concretizar esse objetivo, George Bush convocou duas reuniões com os presidentes dos países produtores para discutir quais medidas seriam implementadas para que seus Estados se envolvessem mais ativamente na guerra às drogas. Em 15 de fevereiro de 1990, na Colômbia, ocorreu o primeiro encontro da Cúpula Americana Antidrogas de Cartagena, que contava com a participação do chefe de Estado dos EUA e dos presidentes Jaime Paz Zamora, da Bolívia, Virgílio Barco Vargas, da Colômbia e Alan Garcia, do Peru, onde o mandatário estadunidense acentuou o fortalecimento da contenção da oferta, da demanda e do consumo de psicoativos ilícitos e propôs a criação de uma força militar multinacional antidrogas que seria comandada pelos norte-americanos. Esta última foi descartada pelos presidentes

⁵O termo doutrina para o Departamento de Defesa norte-americano significa “os princípios fundamentais segundo os quais as forças ou os elementos militares guiam sua ação em apoio aos objetivos nacionais” (KREIBOHM, 2008, pp. 78-79, tradução nossa).

andinos. A segunda reunião foi realizada em San Antonio, no Texas, em fevereiro de 1992. Com um tom mais afável, mas sem inovação no discurso, o presidente norte-americano apresentou propostas de investimento econômico para fomentar políticas de substituição de cultivo de coca para que os camponeses cultivassem produtos lícitos (RODRIGUES, 2003).

Como aponta Boville (2004), as contribuições em matéria econômica foram determinantes para a aceitação da estratégia unilateral dos EUA. A assistência econômica serviu como um elemento persuasório para a inserção gradativa das forças armadas na luta contra as drogas e contribuiu para a liberalização da economia. Mesmo apresentando inicialmente uma relutância em aumentar o emprego de forças militares – num contexto de redemocratização – para o controle das drogas internamente, os países andinos almejavam uma participação maior nos mercados norte-americanos, como forma de alternativa econômica para a questão, pois para os governos da região andina, o auxílio econômico deve vir antes do que os militares. Entretanto, a preocupação de ficar sem ajuda econômica por não cumprir a redução das áreas de cultivo de coca e mostrar resultados efetivos de combate às drogas, o que deixaria um país de fora da lista de certificação, foi um dos ingredientes fundamentais para o envolvimento militar mais contundente na guerra às drogas. Isacson sustenta que,

Não obstante, durante todos os anos 80 e 90, Washington incentivou os países da América Latina e Caribe a militarizar suas iniciativas antidrogas. Grande parte desta tendência ganhou a forma de incentivos econômicos, já que o combate contra as drogas foram responsáveis por mais assistência militar através da Iniciativa Andina e dos novos programas do Departamento de Defesa. Mas também houve uma forte pressão pública diplomática. As exigências de que se cumpram objetivos para o processo de certificação anual e a linguagem crítica dos relatórios oficiais estadunidense incentivaram os países a aumentarem o papel interno das forças armadas com a finalidade de serem considerados como cooperativos com os Estados Unidos (ISACSON, 2005, p. 41).

No governo Bush, a guerra às drogas, com seus dois elementos básicos (o militar e o econômico) procurou abordar a questão a partir de três pontos diferentes: 1) a proibição; 2) a erradicação ou substituição de cultivos; 3) desenvolvimento alternativo (CARPENTER, 2003; BOVILLE, 2004). Contudo,

A militarização continuou como bandeira sustentada pelo governo norte-americano, porém, não mais baseada na contraproducente presença ostensiva de forças próprias, mas na combinação eficaz de pressão política e econômica (Certificação), envio de “consultores” militares, estímulo à militarização interna em cada país latino-americano e conquista da “cooperação” dos Estados do continente à batalha, guerra, luta, ou qualquer outro substantivo que remeta à ideia de conflito militar contra o narcotráfico (RODRIGUES, 2004, p. 300).

Esta militarização da guerra às drogas na América Latina durante a presidência de George Bush, segundo Marcelo Santos (2007, p.180), foi reforçada a partir de quatro ações: primeira, o lançamento da Estratégia Andina; segunda, a reorganização do Comando Sul; terceira, a *Operação Causa Justa*, que levou as forças armadas estadunidenses a invadirem o Panamá para prenderem o presidente Manoel Ortega; por último, as ações da DEA em solo mexicano para prender um médico acusado de assassinar um funcionário da agência no país vizinho. Podemos elencar algumas outras ações como as assistências econômicas e militares para as forças armadas

desempenharem funções antidrogas na região e o incentivo a criação de unidades especializadas de luta contra as drogas.

Carpenter (2003) assinala que no começo da Iniciativa Andina foram destinados cerca de US\$ 260 milhões em ajuda militar e policial para Bolívia, Colômbia e Peru. Essa assistência ultrapassaria a cifra de US\$ 2 bilhões num período de cinco anos. A Estratégia Andina tinha como objetivo reduzir drasticamente o fluxo de cocaína para os EUA, principalmente por meio de forças militares e policiais. A guerra antinarcótica, no lugar do combate ao comunismo, servia como justificativa para intervir militarmente de forma direta e indireta em toda América Latina, sobretudo nos Andes, cujo anseio estadunidense era a criação de uma força armada interamericana sob o seu comando. Enquanto não existia uma força militar hemisférica, Boville (2004) frisa que os EUA, entre 1990 e 1997, procuraram estender a sua estratégia de guerra contra o narcotráfico em todo subcontinente dividindo as operações antidrogas do Comando Sul em três setores: 1) Região Andina (Bolívia, Colômbia e Peru); 2) Equador, Venezuela, Brasil e Conesul; 3) Panamá e América Central.

As políticas antinarcóticos militarizadas subvencionadas pelos EUA contribuíram diretamente para intensificação dos reptos colocados pelo tráfico transnacional de drogas para os países sul-americanos e para disseminação da produção e circulação da cocaína, assim como outros crimes correlatos em toda América Latina. A estratégia estadunidense de controle de drogas impostas à região andina no começo dos anos de 1990 implicou numa sofisticação e dinamização das atividades do narcotráfico, como por exemplo, as incorporações de outros países da América do Sul nas rotas de trânsito de drogas, tais como Argentina, Brasil e Venezuela e a criação de laboratórios de processamento de drogas menores e mais fáceis de serem montados e desmontados, conforme as ações policiais e militares, permitindo uma maior mobilidade e espalhamento e dificultando apreensões e prisões.

A luta armada antidrogas da administração Bush contra os “países produtores” se demonstrou estéril no que tange à eliminação do cultivo ilícito de arbusto de coca e da produção de folha de coca. Essa ineficácia das ações militarizadas promovidas por Washington pode ser constatada no relatório *Global Illicit Drug Trends*, de 1999, elaborado pela *United Nations Office for Drug Control and Crime* (UNODC), que, segundo os redatores, buscava fazer uma “análise equilibrada” do “lado da oferta” e também do “lado da demanda”. O estudo apresenta um balanço do cultivo de arbusto e da produção da folha de coca de 1986 a 1998, no qual podemos observar um crescimento de ambos durante a administração Bush, principalmente após o lançamento da Estratégia Andina em 1989, quando o número de hectares de cultivo de coca alcançou os 283,300ha, em comparação com o ano anterior que foi de 260,900ha e, em 1990, este número saltou para 288,400ha, enquanto que a produção da folha de coca em toneladas era de 317,472t em 1988 e passou para 361,138t, como podemos verificar na Tabela 5:

Figura 1: Tendência global no cultivo ilícito de coca e produção de folha de coca, 1986-1998 (em hectares e toneladas)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cultivation (ha)	200,440	218,800	260,900	283,300	288,400	234,700	190,600	203,900	189,600	194,000	178,300	187,698	180,800
Production (mt)	240,133	265,085	317,472	345,272	361,138	386,400	377,524	366,615	333,738	341,668	339,690	359,185	338,926

Fonte: United Nations Office for Drug Control and Crime. **Global Illicit Drug Trends**. 1999, p. 41.

Segundo Fukumi (2008), no início dos anos de 1990, durante o governo Bush, a ajuda militar para cada país do arco andino ultrapassou os US\$ 100 milhões, entretanto, os valores emitidos para região não estavam sendo suficientes para reduzir o cultivo e a produção da coca. Na Bolívia, para administração Zamora, seria necessário o repasse de US\$ 300 a US\$ 500 milhões por ano para levar adiante a política de desenvolvimento alternativo para os agricultores de coca substituírem o cultivo ilícito. O apoio financeiro para o desenvolvimento social e econômico era algo secundário dentro da estratégia antidrogas do presidente republicano.

No primeiro ano de governo do presidente Bill Clinton (1993-201), foi lançada a *Diretiva Presidencial nº14* – documento esse que foi resultado de uma revisão das políticas e estratégias internacionais anteriores –, cuja ênfase foi dada à luta contra organizações narcotraficantes internacionais, aos países de trânsito e à ajuda aos “países de origem” para

“resolução das causas profundas da produção de narcóticos e do tráfico através da assistência para o desenvolvimento sustentável, o fortalecimento das instituições democráticas e programas cooperativos para combater os narcotraficantes, lavagem de dinheiro e fornecimento de produtos químicos. [...] Enfatizando interdições mais seletivas e programas flexíveis perto da fronteira com os EUA, na zona de trânsito e nos países de origem” (UNITED STATES, 1993, tradução nossa).

Seguindo essa diretiva, a administração democrata fez uma reforma na Estratégia Andina para criação de incentivos para Estados da região andina aderirem às políticas de controle de drogas e cumprirem as metas de redução da produção de drogas. Para conseguir esse objetivo, os EUA reforçaram o processo de Certificação como meio de exercerem coações e sanções econômicas para garantirem a participação dos países produtores localizados nos Andes. Essa medida, nada inovadora, era mais uma forma de forçar os governos andinos a priorizarem as políticas antidrogas. A retomada da Certificação dentro da agenda da política de segurança norte-americana pós-Guerra Fria, de acordo com Thiago Lima (2009), estaria assentada em dois pilares: “o aprofundamento e a consolidação da democracia e das reformas neoliberais” (LIMA, 2009, p. 95). O autor acentua que:

O campo em que a política comercial foi empregada com fins mais diretamente relacionados à segurança na América Latina foi o combate às drogas, tema bastante saliente na administração Clinton. Os Estados Unidos concederam preferências comerciais aos países andinos em troca de esforços de combate ao narcotráfico, além de outras demandas, como a aplicação de certos direitos trabalhistas e de regras de investimento externo direto (LIMA, 2009, p.99).

A preocupação com os negócios do narcotráfico internacional constituía parte dessa política comercial de contenção das ameaças externas. Thiago Rodrigues (2012) assinala que o governo Clinton, em cumprimento com as determinações da Conferência de Viena sobre entorpecentes, adicionou outros crimes ao “perigo das drogas”, tais como a lavagem de dinheiro e as suas conexões com tráfico de armas e de pessoas (que depois viria a ser chamado de “crime organizado transnacional”). Sobre o crime organizado internacional, o autor lembra que o documento *Presidential Decision Directive n. 42* com o título de *International Organized Crime*, de 1995, “destacou o crime organizado como ameaça à segurança dos EUA e internacional, com destaque

para o poder econômico e de abalo político-institucional do narcotráfico” (RODRIGUES, 2012, p.23).

No ano de 1995, conforme aponta Peter Lilley (2006), existia mais de 200 milhões de usuários de psicoativos ilícitos no mundo inteiro e o comércio internacional ilegal de drogas movimentou cerca de US\$ 400 bilhões, o equivalente a 8% do comércio mundial, cujas cifras superaram o comércio de automóveis, ferro e aço. Em 21 de outubro do mesmo ano, Clinton assinou a *Ordem Executiva 12978*, que aplica sanções econômicas contra os “cartéis colombianos” a partir de uma lista de *Specially Designated Narcotics Traffickers* (SDNTs). Essa lista continha nomes de empresas e pessoas envolvidas com a lavagem de dinheiro do tráfico de drogas, principalmente dos grupos narcotraficantes colombianos.

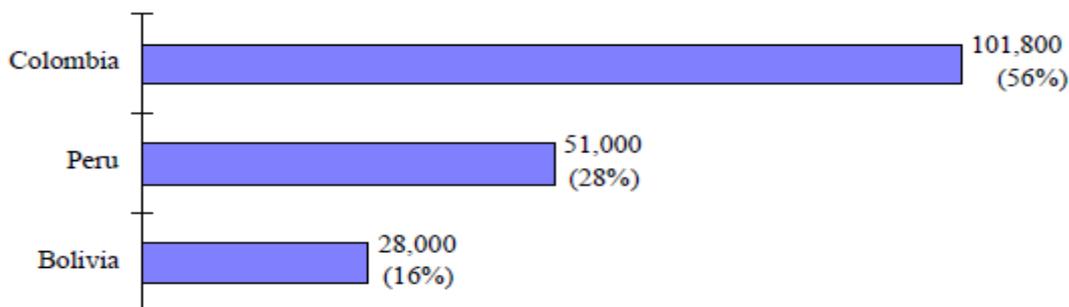
No ano subsequente, sob pressão política, o governo democrata retomou com maior ênfase a política de seu antecessor de combate à fonte do problema. A Estratégia Nacional de Segurança (*National Security Strategy – NSS*), lançada em fevereiro de 1996, coloca o tráfico de drogas e a criminalidade internacional no mesmo patamar de ameaça do terrorismo, reforçando o combate ao tráfico de armas ilegais e armas de destruição em massa, materiais biológicos e químicos e narcóticos. O documento destaca que essas “forças destrutivas” têm origens no exterior, em países que acolhem e reproduzem terroristas e cartéis de drogas do crime organizado internacional. Portanto, era preciso manter a mudança na estratégia fazendo com que ela permaneça “equilibrada”, com ações nacionais e internacionais para conter tanto a demanda, quanto a oferta de drogas. Essas “forças destrutivas” foram enfraquecidas na administração Clinton com a morte de Pablo Escobar, em dezembro de 1993, e depois com uma série de prisões dos principais líderes das organizações criminosas narcotraficantes de Medellín e Cali, que, em 1996, estavam praticamente pulverizadas.

A Colômbia se torna nos anos 1990 o maior receptor de ajuda militar dos EUA no Hemisfério Ocidental. De acordo com o levantamento de dados do Departamento de Estado realizado pela *Common Sense for Drug Policy* (CSDP), a ajuda fornecida para as forças armadas e a polícia nacional colombianas para combate às drogas passou de US\$28,8 milhões em 1995 para cerca de US\$95,9 milhões em 1997 e as vendas de materiais militares para o país aumentou significativamente de US\$21,9 milhões para US\$75 milhões no mesmo período. O pacote de ajuda militar anual acordado com o presidente colombiano André Pastrana após a sua eleição foi de US\$289 milhões (COMMON SENSE FOR DRUG POLICY, 1999).

A Colômbia, em 1994, durante a administração Samper, também se tornou o único país latino-americano a autorizar a fumigação aérea com herbicidas para deter o avanço do cultivo ilícito de coca e papoula, conforme os ditames dos EUA, para conter a produção. No entanto, Bolívia e Peru continuavam com a erradicação manual, proibindo qualquer uso de agente químico para esses fins. Isacson (2005) aponta que o número de hectares fumegados subiu geometricamente passando de 5.600 em 1996 para 127 mil hectares no ano de 2003 (ISACSON, 2005, p.45). Conforme indica a CSDP (1999), o herbicida *glifosato* foi utilizado indiscriminadamente sobre mais de 100.000ha por ano, trazendo inúmeros impactos ambientais e humanos, tais como desmatamento, contaminação do solo e destruição da biodiversidade, adoecimento grave de crianças e deslocamento interno de milhares de pessoas. Segundo o relatório da UNODC (1999), para a região andina, a estimativa para o cultivo ilícito de coca em 1997 era de 187,700 mil hectares e para a produção da folha de coca para o mesmo ano era de 360,000

toneladas. Ao analisar os países separadamente, na Colômbia, tanto o cultivo quanto a produção de coca cresceram continuamente desde a década de 1980, de modo que o país ultrapassou a Bolívia e o Peru juntos pela primeira vez no ano de 1998, demonstrando que a utilização de herbicidas para deter o cultivo e a produção de coca não atingiu os resultados almejados, como indica os gráficos 1:

Figura 2: Gráfico - Cultivo ilícito global de coca nos países andinos - 1998
(em toneladas métricas e porcentagem da produção global)



Fonte: United Nations Office for Drug Control and Crime. **Global Illicit Drug Trends**. 1999, p. 42.

Sobre os efeitos colaterais da utilização de herbicidas, principalmente o glifosato, como meio para acabar com o cultivo ilícito, Coletta Youngers e Socorro Ramírez (2011) salientam que:

A fumigação contribuiu também para ampliar a base social das guerrilhas e fortaleceu os grandes produtores (em particular os grupos armados), que contam com a capacidade econômica e militar para evitar a erradicação e deslocar os cultivos de uma região para outra. Os cultivos de coca se disseminaram a tal ponto que, em 1999 prosperavam em 11 dos 34 departamentos colombianos e em 2008 se estenderam a 23, justo nos anos de execução do Plano Colômbia, que reforçou como prioridade a fumigação. Além disso, a pulverização na Colômbia contribuiu para aumentar o cultivo no Peru e na Bolívia e deteriorar as relações com o Equador, país que processou a Colômbia na Corte Internacional de Justiça pelas fumigações perto de sua fronteira (YOUNGERS; RAMÍREZ, 2011, p. 30).

Em 1999 foi elaborado o *Plano Colômbia* pela administração Pastrana, cujo nome original era *Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz*, que tinha como objetivo principal cessar o conflito armado que se arrastava durante quatro décadas atacando as “causas estruturais” do problema por meio de investimento econômico e social nas áreas rurais da Colômbia como forma de reduzir a pobreza e a desigualdade na distribuição da riqueza. Para promover o seu plano e angariar recursos, o presidente colombiano foi aos EUA. O plano, em sua versão original não previa ajuda militar, o seu foco era mais negociar um processo de paz no país do que combater o narcotráfico. Todavia, para o governo estadunidense, que apoiava a consolidação da paz no país andino, o desenho do plano parecia vago e não tinha qualquer relação com os objetivos prioritários da agenda política norte-americana. Com a visita do Ministro da Defesa colombiano aos EUA para conseguir ajuda militar e negociações em torno do plano

entre os dois países, foi incluída uma estratégia para fortalecer o papel do Estado na luta antinarcóticos com duração de seis anos⁶.

O Plano Colômbia, que previa um orçamento total de US\$7,5 bilhões, sendo que US\$3,5 bilhões viriam de ajuda internacional, reforçou o emprego de forças militares e a erradicação dos cultivos ilícitos por meio de fumigação, cujo foco principal foi alterado para o combate às drogas para atender as diretrizes estabelecidas por Washington. Para cumprir a meta de erradicação do tráfico de drogas em 50% no período de seis anos foram traçados seis objetivos: 1) reforçar a luta contra o tráfico de drogas e dismantelar as organizações do tráfico através de um esforço integrado pelas forças armadas; 2) fortalecer o sistema judicial e combater a corrupção; 3) neutralizar o sistema financeiro do tráfico de drogas e aproveitar os seus recursos para o Estado; 4) neutralizar e combater agentes violentos aliados do tráfico de drogas; 5) integrar as iniciativas nacionais em esforços regionais e internacionais; e 6) fortalecer e ampliar os planos de desenvolvimento alternativo em áreas afetadas pelo tráfico de drogas (FUKUMI, 2008). No que tange a essa ajuda militar, Santos (2007) lembra que o auxílio viabilizou um processo de modernização de equipamentos das forças armadas sem semelhanças na história do país, bem como reforçou a presença militar norte-americana:

A Escola das Américas, rebatizada depois do fim da Guerra Fria como Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança, assumiu a responsabilidade de oferecer suporte e treinamento para o Exército colombiano. Em relação ao apoio aos programas regionais e ao processo de paz, a maior parte dos recursos foram para projetos militares de combate às drogas, como na Bolívia e no Equador. Uma outra questão a ser notada é que parte do montante financeiro inicial destinado a fins militares na Colômbia foi utilizado diretamente para a compra de equipamentos bélicos de empresas norte-americanas, como a Bell Textron e a United Technologies. Esse plano colocou a Colômbia no seletivo grupo composto por Israel, Turquia e Egito, principais países receptores de armamentos pesados e semipesados, treinamento de forças de elite e de assessoria em inteligência militar por parte dos EUA (SANTOS, 2007, p. 186).

Esses fatores destacados por Santos evidenciam o processo permanente de construção do tráfico de drogas como ameaça na região andina ao longo das três últimas décadas do século XX. Os fundos enviados pela administração Clinton deveriam ser destinados ao combate às drogas e não para a luta anti-subversiva contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), entretanto, os equipamentos e forças militares foram empregados para ambos os fins, pois grande parte das operações militares ocorreu contra grupos narcotraficantes em regiões do país que também têm forte presença das guerrilhas.

Essa distinção entre narcotráfico e guerrilha sofreu uma mudança no decorrer da campanha presidencial de George W. Bush filho em 2000. Carpenter (2003) ressalta que o assessor de política externa da campanha de Bush, Robert Zoellick, discordava da diferenciação entre guerrilha e narcotráfico feita durante a administração Clinton, em contraposição, o assessor afirmou que “não podemos continuar a fazer uma falsa distinção entre contrainsurgência e os esforços antinarcóticos”, por fim, concluiu que “os narcotraficantes e guerrilheiros compõem uma rede perigosa”. Ainda durante a

⁶Uma análise mais detalhada do processo de elaboração e implementação do Plano Colômbia será realizada no capítulo II.

campanha, o próprio Bush coadunou com as afirmações de Zoellick quando prometeu ajudar “o governo colombiano a proteger a sua população, combater o tráfico de drogas e conter os impulsos dos guerrilheiros” (CARPENTER, 2003, p. 62, tradução nossa).

No ano de 2001, durante a administração Pastrana, ocorreu um aumento de ações consideradas terroristas perpetradas pelas guerrilhas e de outras atividades armadas contra a população civil realizadas por grupos paramilitares ilegais. Michelle M. Noreña (2011) enumera que nesse ano ocorreram mais de quatrocentas ações ditas terroristas promovidas pelas FARC. As mais recorrentes são emboscadas, extorsões, ataques às instalações estatais, entre outros. Essas ações da guerrilha coincidiram cronologicamente com o atentado contra as torres gêmeas, em 11 de setembro de 2001, em Nova York, o qual desencadeou a *war on terrorism* em escala global.

Após os atentados de 11 de setembro, a guerra contra o terrorismo global se tornou o eixo principal da segurança e política externa norte-americana, o que levou Washington a direcionar sua atenção para outras regiões do globo, fazendo com que, neste contexto, a América Latina e Caribe deixassem de ser suas prioridades, bem como o combate às drogas também perdesse terreno político nos EUA. De acordo com Coletta A. Youngers e Eileen Rosin (2005b), os funcionários encarregados da política externa dos Estados Unidos para a região buscaram conseguir atenção e recursos colocando um leque amplo de assuntos no mesmo bojo do terrorismo e narcoterrorismo, referindo-se “a todas as atividades transfronteiriças ilegais como potenciais ameaças terroristas, como a produção e tráfico de droga, imigração ilegal, tráfico de armas e lavagem de dinheiro”, chegando ao ponto de o Comando Sul, no momento do delírio antiterrorismo, declarar que as drogas eram uma “arma de destruição massiva” (YOUNGERS; ROSIN, 2005b, p. 12, tradução nossa).

Em 23 de setembro de 2001, a administração Bush publicou a ordem executiva 13.224 que apresentava uma lista de organizações terroristas que passaram a serem consideradas como ameaças para a segurança nacional dos EUA, em outubro do mesmo ano, as FARC foram incluídas nessa lista de Terroristas Globais⁷. O presidente Bush chegou a identificar a guerrilha como “grupo narcotraficante” e “senhores da droga”. O governo Colombiano em dezembro de 2001, emitiu um informe ao Comitê Contra o Terrorismo do Conselho de Segurança da ONU onde anunciou a criação de um plano de ação contra o terrorismo chamado *El Camino Hacia la Paz y la Estrategia Contra el Terrorismo*, compreendendo os “principais riscos e ameaças a segurança regional, hemisférica e mundial estão representados pelo crime transnacional (terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícito de armas, lavagem de dinheiro, etc.)” (COLÔMBIA, 2001, p. 50).

Ainda em 2001, o governo Bush elaborou a *Iniciativa Regional Andina* durante a III Cúpula das Américas, a qual depois foi apresentada e aprovada pelo Senado estadunidense, que previa um orçamento de US\$ 731 para o ano fiscal de 2002 e estava distribuído da seguinte forma: US\$ 399 para a Colômbia, US\$ 206.1 milhões para o Peru, US\$ 143.5 milhões para Bolívia, US\$ 76.5 milhões para o Equador, US\$ 26.2 para o Brasil, US\$ 20.5 milhões para o Panamá e US\$ 10.5 milhões para Venezuela (BUITRAGO, 2003, p. 133). Segundo Villa e Ostos (2005), o programa teve a sua nomenclatura alterada posteriormente para *Iniciativa Andina Antidrogas*, com o orçamento de US\$ 700 milhões para 2003 e de US\$ 731 milhões para 2004, sendo que a

⁷As FARC já tinham sido consideradas “Organização Estrangeira Terrorista” pelo Departamento de Estado em 1997.

Colômbia, devido a sua prioridade estratégica no combate às drogas, ficaria com a maior parte do recurso, cerca de 63% e o restante seria dividido em ordem de prioridade entre os outros países andinos na seguinte sequência: Peru, Bolívia e Equador. Os autores argumentam que:

A partir da Iniciativa Regional Andina do Plano Andino (2001), uma tentativa de Bush em fornecer apoio financeiro aos países daquela região – principalmente a região ao sul do Panamá, os EUA procuraram dar assistência a seus “aliados” (Colômbia, Equador, Bolívia), persuadir aos países “duvidosos” (Peru) e pressionar os “opositores” (Venezuela, Brasil e Argentina). O objetivo era estabelecer uma política comum contra o narcotráfico na Colômbia. Em termos reais, porém, a iniciativa significou a intensificação da pulverização dos cultivos de maconha, folha de coca e papoula, a proibição de carregamentos destinados aos EUA e a Europa, a extradição de condenados por narcotráfico e maior vigilância nos postos fronteiriços a fim de frear a movimentação de supostos terroristas de um país e para outro, o que gerava risco à segurança nacional (2005, p. 15).

O programa regional de luta antidrogas nos Andes, promovido pelos EUA, foi reforçado na XIII Cúpula Andina de Presidentes de 2001, na cidade de Valencia, Venezuela, com a implementação do *Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos*, com isso, corroborou-se com a regionalização do Plano Colômbia em seu aspecto mais rudimentar, a guerra às drogas. Ademais, a Iniciativa Regional Andina não pode ser reduzida ao combate antidrogas, o programa tem componentes estratégico-militares e geopolíticos, tais como o redesenho da Segurança Nacional dos países envolvidos, configuração de um modelo de segurança regional contra o terrorismo e o “controle territorial, militar, econômico, político e social na bacia andino-amazônica devido aos seus recursos naturais estratégicos: petróleo, ouro, minerais diversos, pedras preciosas, madeira, plantas promissoras e animais exóticos, mas principalmente a água doce, oxigênio, biodiversidade genética e culturas ancestrais” (MANTILLA-VALBUENA, 2008, p. 239).

A partir do Plano Colômbia e da Iniciativa Regional Andina, a (in)definição do tráfico de drogas como potencial ameaça terrorista permitiu aos EUA redirecionarem os seus esforços para combater o narcotráfico, o crime organizado transterritorial e a insurgência (das FARC-EP na Colômbia ao Sendero Luminoso no Peru) como uma de suas prioridades em matéria de segurança para a região andina, influenciando direta e indiretamente nas agendas de segurança nacionais e regionais. As drogas, crime organizado e outras “novas ameaças” de diversas modalidades, como as ambientais, se tornaram elementos discursivos justificadores para intervenções em “Estados Falidos”. Ao colocar o tráfico de drogas, terrorismo e guerrilha sob o mesmo tropo, a compreensão sobre as diferenças, particularidades e significados que existem entre esses fenômenos, seus agentes e suas atividades a nível doméstico, regional e global fica prejudicada, incorrendo em ações militares assimétricas para combatê-las. Isso é verificável nas estratégias de segurança estadunidense para o arco andino, as quais se tornam mais ofensivas para responder às “novas ameaças”. Tais redimensionamentos repercutiram indireta e diretamente nos Andes, colocando em questão os atores regionais e seus papéis concernentes à segurança.

4. Considerações Finais

O papel desempenhado pelos EUA foi decisivo no processo de “imposição” das “guerras às drogas” e subalternização dos países andinos, no entanto, deve-se problematizar a unilateralidade das políticas de Washington, pois a implantação da

política de drogas repressiva e seus desdobramentos têm responsabilidade compartilhada, os governos andinos se mantiveram subalternos às políticas e percepções norte-americanas sobre a questão das drogas. A pressão exercida pelos diferentes governos estadunidenses recebeu algumas resistências pontuais, por exemplo, no que concerne à criação de uma força militar multinacional antidrogas que seria administrada por Washington. Os países andinos incorporaram a percepção norte-americana do tráfico de drogas como ameaça à segurança gradativamente em um processo contínuo de construção.

Os marcos regulatórios nacionais e as políticas de drogas, implementados pelos os Estados da região no decorrer da emergência do narcotráfico como ameaça, corroboraram para a prevalência dessa construção e para o enraizamento do problema, impedindo qualquer iniciativa que favoreça o avanço do debate sobre a legalização das drogas ou de outras alternativas para a questão até meados dos anos 2000. A Região Andina se tornou, no decurso das três últimas décadas, um laboratório de experimentação da guerra assimétrica contra as drogas, mas isso não ocorreu sem anuência de governos andinos e de parte da sociedade que os apoiaram. A identificação do tráfico de drogas com problemas tradicionais de segurança regional e nacional, bem como a sua vinculação com a guerrilha e com o terrorismo, demonstram que esse processo de construção da ameaça foi exitoso – porém, improfícuo no que tange aos seus resultados –, mas com alcances diferentes de acordo com as particularidades das políticas de segurança a esse respeito, assunto este que será tratado em posteriormente em um novo artigo.

Bibliografia

BOVILLE, Belen. **The cocaine war in context drugs**. 2004.

BUITRAGO, Francisco Leal. Crisis de la región andina: fragilidad democrática, inestabilidad social y Plan Colombia. In: BODEMER, Klaus (ed.). **El Nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina**. ¿Amenaza para la democracia? Caracas: FLACSO, 2003, p. 127-162.

CARPENTER, Ted Galen. **Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

COLÔMBIA. **Informe al Comité Contra el Terrorismo, creado de conformidad con el párrafo 6 de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, Nueva York, 27 de dic. 2001. Disponível em: <http://www.colombiaun.org/Consejo%20de%20Seguridad/Organos%20Subsidiarios/Informes%20CCT/informeCCT_27dici_01.pdf>.

COMMON SENSE FOR DRUG POLICY. **The effective national drug control strategy**. 1999. Disponível em: <<http://www.csdp.org/edcs/page47.htm>>. Acesso em:

DEL OLMO, Rosa. A legislação no contexto das intervenções globais sobre drogas. **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 12, p. 65-80, 2ºsem. 2002.

FUKUMI, Sayaka. **Cocaine trafficking in Latin America: EU and US policy**. Burlington, USA: Ashgate, 2008.

ISACSON, Adam. Las fuerzas armadas de Estados Unidos en la “guerra contra las drogas”. In: YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen (ed.). **Drogas y democracia em América Latina**. Buenos Aires: Biblos, 2005.

KREIBOHM, Patricia. La Doctrina de la Guerra de Baja Intensidad: la formulación de una nueva categoría de conflicto. **Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 73-84, 2008.

LILLEY, Peter. **Dirty dealing**: the untold truth about global money laundering, international crime and terrorism. London/Philadelphia: Kogan Page, 2006.

KAGAN, Robert. **Do paraíso e do poder**: os Estados Unidos e a Europa na nova orden mundial. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

KRASKA, Peter B. (2007), “Militarization and policing: its relevance to 21st century police”. Policing Advance Access , Oxford University Press, pp. 1-13.

LIMA, Thiago. Segurança e livre comércio: a política comercial dos Estados Unidos para a América Latina. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). **De Clinton à Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Unesp, 2009.

MANTILLA-VALBUENA, Silvia Cristina. Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. **Papel Político**, vol.13, n.1, p. 227-260, jan/jun. 2008.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico: uma Guerra na Guerra**. São Paulo: Desatino, 2003.

_____. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, nº1, p.9-41, jan./jun., 2012.

LÓPEZ, Ernesto Justo. Nova problemática de segurança e “novas ameaças”. In: SOARES, Samuel A.; MATHIAS, Suzeley K. **Novas ameaças**: dimensões e perspectivas. São Paulo: Sicurezza, 2003, p. 59-90.

MATHIAS, Suzeley Kalil. Ameaças às democracias da América Latina. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (Org.). **Segurança e defesa nacional**: da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007, p. 83-100.

SANTOS, Marcelo. **O poder norte-americano e a América Latina no Pós-Guerra Fria**. São Paulo: Annablume, 2007.

SAIN, Marcelo. La cooperación subregional en materia de seguridad después del 11 de septiembre. ROJAS ARAVENA, Francisco (Org.). **La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre**. Chile: Nueva Sociedad/ FLACSO, 2003, p. 191-212.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. In: SOARES, Samuel A.; MATHIAS, Suzeley K. **Novas ameaças**: dimensões e perspectivas. São Paulo: Sicurezza, 2003, p. 23-58

UNITED STATES. INTERAGENCY WORKING GROUP DRAFT. **Strategy for Narcotics Control in the Andean Region**, June 30, 1989b. Disponible em: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col111.pdf>>. Acceso em:

UNITED STATES. STATE DEPARTMENT. **Cocaine: a supply side strategy**, June 15, 1989a. Disponible em: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col110.pdf>>.

YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen. Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos. **Informe Especial WOLA**, jun. 2005b. Disponible em: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/ddhr_resume_ejecutivo.pdf>.