

UnB - Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**REDES NARCOTRAFICANTES E INTEGRAÇÃO
PARALELA NA REGIÃO AMAZÔNICA**

Fernando Moreno Martim de Oliveira

Brasília, março de 2007

TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDO MORENO MARTIM DE OLIVEIRA

REDES NARCOTRAFICANTES E INTEGRAÇÃO PARALELA NA REGIÃO AMAZÔNICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador:

Prof. Dr. **Argemiro Procópio Filho**
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília, UnB/DF

Co-orientadora:

Profª. Dra. **Cristina Yumie Aoki Inoue**
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília, UnB/DF

Profª. Dra. **Ana Maria Schiavinato**
Faculdade de Ciências Sociais e Políticas
Centro Universitário do Distrito Federal, UniDF

Prof. Dr. **Alcides Costa Vaz**
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília, UnB/DF

Brasília, 25 de novembro de 2006

A meus pais e irmãos

AGRADECIMENTOS

Ao orientador Argemiro Procópio Filho pelo acompanhamento, revisão e críticas à pesquisa indispensáveis para a realização da dissertação.

À co-orientadora Cristina Yumie Inoue pelas discussões sobre aspectos centrais do estudo, essenciais à definição do marco teórico utilizado.

Aos professores Alcides Cota Vaz e Ana Maria Schiavinato, por integrarem a Banca Examinadora da dissertação.

Às professoras do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Ana Flávia Barros Platiau e Norma Breda dos Santos, pelo apoio em atividades acadêmicas ao longo do Mestrado.

Por fim, aos integrantes do Instituto de Relações Internacionais, aos colegas do Mestrado e à secretária do Programa de Pós-Graduação, Odalva de Araújo Otavio, que colaboraram para a conclusão do trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS	8
1.1 O narcotráfico enquanto fenômeno transnacional	8
1.2 Crítica à abordagem “estado-cêntrica”; e a abordagem de “política mundial”	9
1.3 A Interdependência nas Relações Internacionais e os regimes internacionais	12
1.4 A revolução da informação e os conflitos contemporâneos	14
1.5 As redes transnacionais nas Relações Internacionais	15
1.6 A força das organizações em redes	17
1.7 As redes criminosas	20
1.8 Utilidade da estrutura em rede para grupos criminosos	23
1.9 A integração paralela na Região Amazônica	26
2. SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS: CONSUMO, RISCOS E BENESSES	29
2.1 Consumo de substâncias psicoativas: uma constante na história da humanidade	29
2.2 Classificação das substâncias psicoativas: seus riscos e benesses	30
2.3 Substâncias depressoras ou apaziguadoras	31
2.4 Substâncias estimulantes	35
2.5 Substâncias alucinógenas ou perturbadoras	39
2.6 Principais riscos relacionados às três classes de psicoativos	43
3. EVOLUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE RESTRIÇÃO A SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS	46
3.1 Primeiros movimentos sociais por um regime pela restrição à produção, comércio e consumo de substâncias psicoativas	46
3.2 Nascimento do regime internacional sobre psicoativos	49

3.3	A Conferência de Genebra no período entre guerras	51
3.4	A evolução da questão dos psicoativos nos EUA no início do século XX	52
3.5	O <i>Federal Bureau of Narcotics</i> (FBN)	54
3.6	Formação da opinião pública estadunidense quanto aos psicoativos	55
3.7	O desenvolvimento do regime dentro do sistema ONU: a Convenção Única de 1961 e seu impacto aos povos amazônicos	57
3.8	A consolidação do regime internacional de restrição a psicoativos nos anos 1970 e 1980	61
3.9	A Convenção das Nações Unidas de 1988 e o UNODC	64
4. A CONFIGURAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NA REGIÃO AMAZÔNICA:		
	TRANSNACIONALISMO E REDES CRIMINOSAS	67
4.1	Antecedentes históricos	67
4.2	As regiões andina e amazônica no narcotráfico continental	68
4.3	A era dos oligopólios	71
4.4	Dos oligopólios às ágeis redes narcotraficantes	73
4.5	A configuração do narcotráfico na Região Amazônica a partir dos anos 1990	73
4.6	A fluidez do narcotráfico na Região Amazônica	78
4.7	A integração paralela realizada por redes criminosas na Amazônia	80
4.8	As relações das guerrilhas e dos paramilitares colombianos com o narcotráfico	83
4.9	As relações das redes narcotraficantes com atividades políticas e econômicas do mundo legal e informal	85
4.10	O exemplo de uma rede narcotraficante na Amazônia Continental	87
4.11	O desenho das redes amazônicas e o papel da Amazônia Continental para o narcotráfico internacional	89

5. O COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA REGIÃO AMAZÔNICA:	
O EXEMPLO DO PLANO COLÔMBIA	93
5.1 As “guerras às drogas” dos Estados-Unidos	94
5.2 A evolução do consumo de substâncias psicoativas ilícitas desde a década de 1990	98
5.3 O Tratado de Extradicação e a aproximação dos governos colombiano e estadunidense na questão do narcotráfico	101
5.4 A pressão estadunidense para a militarização da guerra às drogas nos países amazônicos	103
5.5 O governo Bill Clinton e as administrações colombianas	104
5.6 As diretrizes da guerra às drogas dos Estados-Unidos no fim do século XX e início do século XXI	106
5.7 O Plano Colômbia	109
5.8 Críticas ao Plano Colômbia	112
5.9 A escalada da violência nos países amazônicos, as fumigações e os <i>desplazados</i>	115
5.10 Dificuldades no combate a redes narcotraficantes	118
5.11 Problemas do regime internacional de restrição a psicoativos	119
CONCLUSÃO	123

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Medicamentos vendidos no Brasil contendo opióides ou opiáceos	34
TABELA 2 – Nomes comerciais de alguns medicamentos à base de anfetaminas vendidos no Brasil	36
TABELA 3 – Riscos associados ao consumo crônico de substâncias psicoativas	44
TABELA 4 – Cultivo global de folha de coca (em hectares) 1990 – 2005	75
TABELA 5 – Histórico do orçamento dos Estados-Unidos para o Fundo de Controle de Drogas por função, 2000-2007 (US\$ milhões)	108
TABELA 6 – Colômbia, cultivo de coca (em hectares) 1990 – 2005	112
TABELA 7 – Colômbia, potencial de produção de cocaína (toneladas) 1990 – 2005	113
TABELA 8 – Potencial global de produção de cocaína (em toneladas) 1990 – 2005.....	114
TABELA 9 – Preços de rua da cocaína nos Estados Unidos 1990-2005 (em dólares)	115

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – Densidade do cultivo de coca na Região Andina 2005	77
MAPA 2 – Rede de narcotráfico e contrabando de químicos precursores 2002	81

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Estruturas mais comuns de organizações em rede	17
FIGURA 2 – Consumo de opiáceos baseado na opinião de especialistas (obtido a partir da estimativa do número de consumidores de opiáceos) 1992 – 2004	100
FIGURA 3 – Consumo de cocaína baseado na opinião de especialistas (obtido a partir da estimativa do número de consumidores de cocaína) 1992 – 2004	100

FIGURA 4 – Consumo de cannabis baseado na opinião de especialistas (obtido a partir da estimativa do número de consumidores de cannabis) 1992 – 2004	100
FIGURA 5 – Consumo de anfetaminas baseado na opinião de especialistas (obtido a partir da estimativa do número de consumidores de anfetaminas) 1992 – 2004	100

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução do orçamento do DEA (<i>Drug Enforcement Administration</i>) (US\$ milhões)	96
---	----

LISTA DE SIGLAS

- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- AUC – Autodefesas Unidas da Colômbia
- DEA – *Drug Enforcement Administration* (Agência antidrogas estadunidense)
- ELN – Exército de Libertação Nacional
- EPL – Exército Popular de Libertação
- FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
- FBI – *Federal Bureau of Investigation* (Escritório Federal de Investigação dos Estados-
Unidos)
- FBN – *Federal Bureau of Narcotics* (Escritório Federal de Narcóticos dos Estados-Unidos)
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- M-19 – Movimento 19 de abril
- OMS – Organização Mundial de Saúde
- ONDCP – *Office of National Drug Control Policy* (Escritório Nacional de Política
Antidrogas estadunidense)
- ONU – Organização das Nações Unidas
- SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas
- SNC – Sistema Nervoso Central
- UNODC – *United Nations Office of Drugs and Crime* (Escritório das Nações Unidas Contra
Drogas e Crimes)
- WDR – *World Drug Report* (Relatório Mundial sobre Drogas)

RESUMO

A dissertação perscruta a atuação das redes narcotraficantes na Região Amazônica, abrangendo o território de oito países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Analisa o combate travado contra o narcotráfico pelos agentes estatais. Investiga a gênese e a consolidação do regime sobre substâncias psicoativas no século XX, para as quais foi essencial a movimentação dos atores civis e da diplomacia estadunidense. Estudando os riscos associados às principais substâncias psicoativas, a pesquisa avalia as motivações para a realização dos Tratados Internacionais que as regulam. Analisa as relações das redes narcotraficantes amazônicas com outros grupos criminosos e com agentes relevantes na economia formal e na política. Mostra a intensidade e a frequência das ações das redes narcotraficantes e de outros grupos criminosos que gera o fenômeno da integração paralela na Região Amazônica. O enfrentamento a tais questões, exemplificado pelo estudo de caso do Plano Colômbia, evidencia a forma como se desenrola o embate entre agentes estatais e narcotraficantes. Ao término da pesquisa, demonstra-se que o tratamento dispensado pelos agentes estatais ao fenômeno prioriza a repressão armada, em detrimento de outras práticas como a prevenção ao consumo de psicoativos ilícitos e o tratamento de dependentes.

Palavras-chave: narcotráfico; guerra às drogas; substâncias psicoativas; Região Amazônica; Colômbia; Plano Colômbia.

ABSTRACT

This thesis searches the performance of the narcotics traffickers nets in the Amazonian Region, enclosing the territory of eight countries: Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname and Venezuela. It investigates the combat against the drug trafficking by the state agents. It inspects the geneses and the consolidation of the regime on psychoactive substances in the 20th century, for which the movement of the civil actors and the diplomacy of the United States was essential. Studying the risks associated to main psychoactive substances, the work evaluates the motivations for the accomplishment of the International Agreements. It analyses the relations between the nets of Amazonian narcotics traffickers, other criminal groups and relevant agents in the formal economy and the politics. It illustrates the intensity and the frequency of the actions of the narcotics traffickers' nets and other criminal groups that generate the phenomenon of the parallel integration in the Amazonian Region. The confrontation to such questions, exemplified by the study of the Colombia Plan case, evidences how the shock between state agents and narcotics traffickers uncurls. To the ending of the research, it is demonstrated that the treatment excused by the state agents to the phenomenon prioritizes the seated repression, in detriment of others practices such as the illicit psychoactive prevention and the consumption and treatment of dependents.

Key words: drug traffic; war on drugs; drugs; Amazonian Region; Colombia; Colombia Plan.

INTRODUÇÃO

O narcotráfico¹ é fenômeno que tem atuado com sucesso na Região Amazônica² nas últimas três décadas. A importância do narcotráfico para os países amazônicos é percebida por um lado na criminalidade que alimenta e nas estruturas sociais que modifica e por outro lado no esforço dos agentes estatais para combatê-lo. Sua proliferação preocupa não só os países amazônicos, mas praticamente toda a Comunidade Internacional, especialmente os Estados Unidos. O narcotráfico é um dos motores da economia ilícita na região, mas sua atuação está além do mundo ilícito. Ele tem sucesso em imbricar-se na economia legal e informal e na política partidária por meio de cooptação e corrupção de agentes do mundo lícito.

É tendência desde a década de 1990 entre grupos narcotraficantes adotar estrutura organizacional em forma de rede³. Isso diferencia as redes narcotraficantes atuais dos antigos oligopólios do narcotráfico da Região Amazônica, comuns na década de 1980. Redes narcotraficantes envolvem-se com outras práticas ilícitas e outras organizações criminosas na Amazônia Continental. A ação das redes narcotraficantes é essencialmente transnacional, ou seja, elas têm fácil trânsito pelas fronteiras nacionais para realizar seus negócios.

A ação transnacional das redes narcotraficantes e a cooperação com outras organizações criminosas colaboram para formar a chamada integração paralela na Amazônia Continental. A integração paralela é a situação onde negócios ilícitos sustentam de forma consistente e duradoura a circulação de bens, pessoas e finanças através de fronteiras nacionais⁴.

Para fazer frente à atuação das redes narcotraficantes, os países amazônicos priorizam políticas repressivas, ou seja, ações policiais e militares. A política externa dos Estados Unidos influencia de duas formas as políticas de combate ao narcotráfico dos

¹ Define-se narcotráfico como a produção (plantio, processamento), transporte (nacional, transnacional) e comércio de substâncias psicoativas ilícitas. Apresentamos definição detalhada com as principais características do narcotráfico em 1.1, p. 8.

² A Região Amazônica (ou Amazônia Continental) engloba a maior floresta tropical do planeta. Ela estende-se por uma área de 7,5 milhões de km² e faz parte do território de oito países, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, além da Guiana Francesa. Mais informações sobre a Amazônia Continental em 1.9, pp. 26-8.

³ Organizar-se em rede significa adotar estrutura horizontal, em contraste com estruturas hierarquizadas, espalhando-se por diversas dimensões da realidade social. Ver explicações sobre as estruturas em redes em 1.5 e 1.6, pp. 17-20.

⁴ Definição e discussão sobre integração paralela em 1.9, pp. 26-8.

países amazônicos. Foi essencial no processo de nascimento e consolidação do regime internacional⁵ sobre substâncias psicoativas, do qual os países amazônicos fazem parte – nesse regime estão as diretrizes para as políticas nacionais responsáveis pelo tratamento dispensado aos psicoativos e ao narcotráfico. Também, Washington pressionou com sucesso em momentos diferentes os países amazônicos do Arco Andino, com exceção da Venezuela – quais sejam, a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru – a participar de sua guerra às drogas. Tal guerra é a forma com que diversos governos estadunidenses lidaram com a questão dos psicoativos. Ela implica repressão policial e militar armada às redes narcotraficantes.

A relevância do fenômeno do narcotráfico em nível global e a importância da Região Amazônica para o narcotráfico hemisférico incentivaram esta pesquisa. Estimativas apontam que apenas no ano de 2005 mais de 200 milhões de pessoas consumiram psicoativos ilícitos, ou seja, por volta de 5 % da população mundial. Na Região Amazônica presencia-se, desde pelo menos a década de 1980, atuação crescente do tráfico de cocaína e mais recentemente do tráfico de heroína. Bolívia, Colômbia e Peru plantam a coca e refinam quase toda a cocaína disponível no globo. A Bacia Amazônica é também usada como rota de transporte dos psicoativos ilícitos para os centros consumidores nas Américas e outras partes do globo.

As redes narcotraficantes costumam utilizar métodos violentos para atingir seus objetivos. Concomitantemente, os Estados priorizam a repressão armada aos narcotraficantes. Como resultado dessa conjunção de fatores, o narcotráfico e o combate a ele são considerados alguns dos fenômenos sustentadores da realidade violenta nas sociedades amazônicas, aspecto que se tornou central para esses países. O tema do narcotráfico tem importância destacada nas relações entre os países amazônicos e o poder hegemônico da região: os Estados Unidos.

Inicialmente previsto para analisar a atuação do narcotráfico em toda a América, o campo de pesquisa da dissertação limitou-se à Amazônia Continental. A amplitude da empreitada anterior não condizia com o tempo e espaço disponíveis para o trabalho. O foco na Amazônia mostrou-se coerente por dois motivos: em primeiro lugar, a ação dos grupos narcotraficantes e as facetas da integração paralela estão presentes nas nações amazônicas, embora em intensidades diferentes; em segundo lugar, a região consolidou-

⁵ Define-se aqui regimes internacionais como procedimentos, regras ou instituições utilizados pelos governos para regular e controlar relações transnacionais e interestatais, cf. 1.3, p.13.

se nas últimas décadas como principal produtora de cocaína no mundo e fornecedora de heroína ao mercado estadunidense.

Ao estudar o combate de agentes estatais ao narcotráfico a análise foi conduzida de modo a concentrar-se no exemplo colombiano. Há três motivos para isso: a Colômbia é a maior fornecedora de cocaína no mundo, sendo a produtora central de psicoativos ilícitos da região; o Plano Colômbia foi o mais ambicioso plano de combate ao narcotráfico levado a cabo nas Américas e a prática dos Estados da América é o combate individual ao narcotráfico, apesar das pressões dos Estados Unidos para que o fenômeno seja enfrentado de forma conjunta (por meio de cooperação próxima entre as Forças Armadas das nações ou mesmo por meio de força multilateral).

O objetivo central da dissertação foi analisar a configuração do narcotráfico na Região Amazônica na última década e a resposta dos agentes estatais a esse fenômeno. Para aproximar-se do objetivo central alguns objetivos específicos foram delimitados: examinar o regime internacional sobre substâncias psicoativas que funciona como arcabouço para as leis nacionais do assunto nos países da Amazônia Continental; analisar a configuração das redes narcotraficantes que atuam na região e estudar a resposta dos Estados nacionais às redes narcotraficantes, usando como exemplo o Plano Colômbia.

Tendo em vista os objetivos do trabalho, buscou-se a resposta de cinco questões: como se estabeleceu o regime internacional sobre psicoativos; qual a influência do regime sobre as políticas dos países amazônicos em relação aos psicoativos; qual a configuração do narcotráfico na Região Amazônica; que relações o narcotráfico tem com outros atores do mundo ilícito e com atores do mundo lícito e como ocorre o enfrentamento ao narcotráfico na Amazônia Continental, em particular na Colômbia ao longo do Plano Colômbia.

A hipótese norteadora da pesquisa é assim formulada: o narcotráfico é fenômeno de integração na Região Amazônica. As características do narcotráfico na Amazônia Continental são a ação transnacional, a prática de operar em redes e a capacidade de cooperar com outros agentes da economia ilícita e de corromper agentes da economia e da política do mundo lícito. Em diversos países amazônicos e em particular na Colômbia, os agentes estatais enfrentam o narcotráfico como problema de segurança pública, priorizando ações militares ou policiais para conter sua atuação. Essa forma de resposta dos agentes estatais ao narcotráfico resulta das diretrizes do regime internacional sobre

psicoativos que, construído no século XX sob influência de grupos sociais e políticos estadunidenses e de outras nações centrais do sistema internacional, indicam aos países amazônicos como abordar a questão dos psicoativos e combater as organizações narcotraficantes.

Na pesquisa utiliza-se método explicativo dos comportamentos humanos, tendo em vista o contexto social, econômico ou político em que se encontram. Ao invés de análise apenas descritiva, contextualiza-se as observações dos fenômenos estudados, incorporando críticas e observações. Assim, examina-se o regime internacional sobre psicoativos. Analisa-se as redes narcotraficantes e enumera-se os fatores que permitem assegurar a existência da integração paralela na Região Amazônica. Por fim, descreve-se e avalia-se o combate dos agentes estatais ao narcotráfico na Amazônia Continental usando o exemplo do Plano Colômbia.

As fontes primárias selecionadas e que, portanto, figuram no trabalho são as seguintes: o *World Drug Report* de 2005 e 2006, mais importante relatório mundial sobre produção, tráfico e consumo de psicoativos ilícitos; os três Tratados Internacionais que fundamentam o regime de psicoativos ilícitos, a *Convenção Única de 1961*, a *Conferência das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas de Viena, de 1971* e a *Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988* e a estratégia do governo dos Estados Unidos em relação aos psicoativos ilícitos do ano de 2006, *National Drug Control Strategy: budget summary for year 2007*.

No primeiro capítulo da dissertação são introduzidos os conceitos e o arcabouço teórico que norteiam o restante da pesquisa. Explica-se a definição utilizada para termos como: relações transnacionais, interdependência entre nações, regimes internacionais, conflitos contemporâneos, redes criminosas e Região Amazônica. Do ponto de vista teórico justifica-se a opção de utilizar a abordagem de “política-mundial” ao longo do estudo. Elucida-se o que são organizações em redes e as vantagens que elas levam sobre atores organizados hierarquicamente nos conflitos contemporâneos. No prosseguimento, situa-se as organizações narcotraficantes entre as redes do crime organizado. Explica-se também o significado do termo integração paralela, utilizado para classificar a situação da Amazônia Continental desde a década de 1990. Por fim, delimita-se a Bacia Amazônica e apresenta-se suas principais características.

No segundo capítulo são fornecidas informações a respeito das substâncias psicoativas mais conhecidas. Dividem-se os psicoativos em três classes, depressores, estimulantes e alucinógenos, analisando os efeitos de seu consumo para seres humanos. Explica-se por quê a classificação apresentada vai além da mera distinção entre psicoativos lícitos e ilícitos. Em seguida, comparam-se os principais riscos e efeitos relacionados ao consumo das três classes de psicoativos. Esta comparação é importante, pois ajuda a compreender e avaliar diretrizes do regime internacional sobre psicoativos estudado no capítulo terceiro.

O terceiro capítulo da dissertação trata do nascimento e consolidação do regime internacional sobre a produção, o comércio e o consumo de substâncias psicoativas. Inicia-se investigando a atuação dos primeiros movimentos transnacionais visando à construção de regime internacional para o controle das substâncias psicoativas. Pesquisa-se as primeiras Convenções Internacionais sobre o comércio de ópio e os primeiros Tratados sobre diversos psicoativos que estabelecem o nascimento do regime. Nesse período marca-se a movimentação da sociedade e governo estadunidenses, principais responsáveis pela gênese e consolidação do regime ao longo do século XX. Por isso, busca-se compreender a atuação do *Federal Bureau of Narcotics*, mais importante agência dos Estados Unidos para o tema dos psicoativos na primeira metade do século XX, e a formação da opinião pública daquele país sobre o assunto. Estuda-se também o desenvolvimento do regime no sistema ONU, onde se destacam a Convenção Única de 1961, a Conferência das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas de Viena, de 1971 e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988. Realiza-se o estudo da evolução do regime sem se furtar à análise sobre as razões de seu nascimento, de exames sobre a influência estadunidense na construção e consolidação do regime e sua influência no mundo amazônico.

Ao longo do terceiro capítulo chama-se atenção para o fato de que durante a construção do regime sobre psicoativos a preocupação dos países mais atuantes não foi exclusivamente com a saúde pública de suas populações. Fatores políticos e econômicos entraram em jogo. Ademais, enfatiza-se que as leis internacionais criadas a respeito das substâncias psicoativas juntamente com a disposição das pessoas em transgredir essas leis são fatores a explicar a existência do narcotráfico. Assim, compreende-se que as disposições das leis – as substâncias que proíbe e as sanções que impõe – influenciam de

certa forma a configuração do narcotráfico continental, que será apresentado no capítulo quarto.

No quarto capítulo descortina-se o funcionamento das organizações narcotraficantes na Amazônia Continental em dois períodos distintos. Na década de 1980, quando são identificadas grandes empresas narcotraficantes ou oligopólios atuando a partir de três países amazônicos, a Bolívia, a Colômbia e o Peru. Na década de 1990 e início do século XXI, quando organizações narcotraficantes abraçam novas dinâmicas adotando a organização em forma de rede mais adaptada à realidade do período. Explica-se que a atuação de redes narcotraficantes na Amazônia é marcadamente transnacional. Constata-se ser prática das redes narcotraficantes cooperar com outras organizações criminosas, como as guerrilhas e os paramilitares colombianos, e corromper agentes de importância na economia e na política. As relações com outras atividades ilícitas contribuem para a concretização da integração paralela na Amazônia Continental. Finaliza-se o capítulo com análise sobre a utilidade da organização em rede para grupos narcotraficantes no subcontinente, sobre o papel da Região Amazônica para o narcotráfico continental e sobre os fatores que tornaram a Bacia Amazônica local de grande atuação de redes narcotraficantes.

Destaca-se desde já que a Bacia Amazônica tem dois papéis primordiais no narcotráfico continental: o de base para produção de psicoativos ilícitos (sobretudo a cocaína e a heroína) e de local de trânsito dos psicoativos ali produzidos. Já a adoção da estrutura em rede tem permitido aos grupos criminosos adaptarem-se às oportunidades surgidas em décadas mais recentes (como o aumento da interdependência entre as nações e a recente revolução da comunicação, conceitos esclarecidos no primeiro capítulo) e evadir-se eficazmente das ações dos agentes estatais de combate ao narcotráfico. Nesse sentido, o sucesso das redes narcotraficantes vem de sua capacidade de produzir e fornecer os psicoativos demandados pela população e ao mesmo tempo de sua eficiência nos embates com os agentes estatais. Se bem que como se argumenta no quinto capítulo o sucesso das redes narcotraficantes também é conseqüente de ações sem coordenação multilateral dos países amazônicos.

No quinto capítulo é dada atenção às ações de combate ao narcotráfico na Região Amazônica, influenciadas em grande medida pelas diretrizes de Washington. É apontado o papel dos Estados Unidos no combate ao narcotráfico na Colômbia no fim do século

XX e início do século XXI. Em seguida, analisa-se um exemplo de ação de agentes estatais para enfrentar o narcotráfico, o Plano Colômbia. Este, criado por Bogotá e amparado por Washington, é o conjunto de diretrizes mais ambicioso já lançado na Região Amazônica para o combate a cultivos ilícitos e a redes narcotraficantes. Explicita-se as seqüelas para a Região Amazônica da junção de dois fatores: de ineficazes ações de combate ao narcotráfico e suas redes criminosas e a disposição de grande número de pessoas em consumir psicoativos proibidos. Por fim, apresenta-se críticas às diretrizes atuais de repressão a redes narcotraficantes, apontando dificuldades enfrentadas pelos agentes estatais e chamando atenção para problemas do regime internacional de restrição a substâncias psicoativas.

Entende-se que a pressão estadunidense sobre os países amazônicos na questão do combate ao narcotráfico deve-se à importância que a sociedade norte-americana dá à questão, ao radicalismo dos governos do país no combate ao fenômeno e ao papel de potência hegemônica dos Estados Unidos em todo o continente. Como argumentado, entretanto, ao financiar o combate ao narcotráfico na Região Amazônica o governo estadunidense acaba tratando como problema de política externa o que na verdade é um problema sobretudo de política interna, qual seja, a disposição de sua população em consumir substâncias psicoativas ilícitas.

A demanda constante por psicoativos ilícitos (que não advém apenas dos Estados Unidos) alia-se a outros fatores a explicar o insucesso das ações de combate ao narcotráfico na Amazônia Continental, sendo um dos principais a falta de concerto entre os agentes estatais das diferentes nações envolvidas na luta antidrogas. Tal fator é enfatizado pois ele contrasta diretamente com o caráter transnacional do narcotráfico amazônico. Assim, sendo a atuação das redes criminosas notavelmente transnacional é proposto no quinto capítulo que o enfrentamento à questão deve ser feito de forma conjunta pelos países da região.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

No primeiro capítulo serão apresentados os conceitos e o arcabouço teórico da dissertação utilizados para compreender os fenômenos estudados. Destaca-se que a dissertação não é teórica, assim os termos e o arcabouço teórico apresentados apenas auxiliam as descrições e análises do trabalho, não constituindo seu cerne. Conceitos como relações transnacionais, interdependência entre nações e regimes internacionais são apresentados por sua importância na análise de situações do universo amazônico.

1.1 O narcotráfico enquanto fenômeno transnacional

O narcotráfico abarca a produção (plantio, processamento), o transporte (nacional, transnacional) e o comércio de substâncias psicoativas consideradas ilícitas pela Comunidade Internacional⁶. Destacam-se as principais características do narcotráfico e dos que dele participam. O narcotráfico é realizado por organizações especializadas, voltadas para resultados financeiros e com visão pragmática da realidade. Nesse sentido, organizações narcotraficantes raramente se respaldam em alguma ideologia. Narcotraficantes têm a capacidade de agir através de fronteiras nacionais aproveitando oportunidades para seus negócios em diferentes países. Grupos narcotraficantes participam muitas vezes de diversas atividades ilícitas se relacionando com outras organizações criminosas. Eles atuam não só por meio de métodos violentos e intimidações já que freqüentemente cooptam e corrompem agentes de relevância política ou econômica. Assim, atores do narcotráfico têm a possibilidade de inserir-se socialmente a partir de sua influência. Peculiaridade recente das organizações narcotraficantes tem

⁶ De acordo com dois Tratados Internacionais sobre substâncias psicoativas: a Convenção Única de 1961 (cf. 3.7, pp. 57-8) e a Conferência das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas de Viena, de 1971 (cf. 3.8, p. 61).

sido sua disposição de adotar estruturas menos hierarquizadas e cada vez mais em forma de redes⁷.

Conforme as características do narcotráfico podemos qualificá-lo como *interação transnacional*, segundo a definição de Keohane e Nye⁸, qual seja: “o movimento de itens tangíveis ou intangíveis através das fronteiras estatais quando pelo menos um ator não é um agente de um governo ou uma organização intergovernamental”.

Compreender as características de interações e fenômenos transnacionais e os motivos do aumento de sua importância para as relações internacionais desde a Segunda Guerra Mundial sem dúvida solidifica interpretações sobre o narcotráfico na Região Amazônica.

1.2 Crítica à abordagem “estato-cêntrica”; e a abordagem de “política mundial”

No início da década de 1970 Robert O. Keohane e Joseph S. Nye escrevem “*Transnational Relations and World Politics*”⁹ onde iniciam a elaboração de nova abordagem para o estudo das relações internacionais que viria concorrer com o modelo estado-cêntrico¹⁰, o mais empregado à época. Segundo os autores, no *modelo estado-cêntrico* a preocupação central é com as relações entre Estados nacionais considerados entes com fins definidos e os únicos atores relevantes na política global. Os principais agentes dos Estados são os soldados e os diplomatas.

⁷ Definição e características das organizações narcotraficantes adaptadas de: TOKÁTLIAN, Juan G. “Crime organizado e drogas psicoativas: o caso da Colômbia”. *Contexto Internacional*. Vol. 21, nº 1, 1999, *passim*; e de WILLIAMS, P. “Transnational criminal networks”. In: John Arquilla & David Ronfeldt (org.s) *Networks and Netwars – The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, California: RAND, 2001, *passim*.

⁸ KEOHANE, R. & NYE, J. “Transnational relations and world politics”. *International Organization*. Vol. 25, nº 3, 1971, p. 332.

⁹ *Transnational Relations and World Politics* (1ª ed., Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1972; 5ª ed. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981). Uma primeira versão desse livro surgiu no periódico *International Organization* 25, nº 3 (Summer 1971), de onde retiramos nossas citações.

¹⁰ O modelo estado-cêntrico é conhecido como teoria realista das relações internacionais. Keohane & Nye (1971, p. 329) indicam as seguintes obras como as melhores representantes da abordagem estado-cêntrico: MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations: the struggle for peace and power* (4ª ed. New York: Alfred A. Knopf, 1967); AARON, Raymond. *Peace and War: a theory of international relations* (New York: Frederick A. Praeger, 1967); e, WALTZ, Kenneth N. *Man, The State and War: a theoretical analysis* (New York: Columbia University Press, 1959). A teoria neo-realista, desenvolvida a partir da década de 1970, é versão mais recente da teoria realista. Duas obras particularmente renomadas da teoria neo-realista são: WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979); e MEARSHEIMER, John. *Tragedy of Great Power Politics* (New York: WW Norton, 2001).

Violência, força e a ameaça de seu uso são a forma de ação comum nas relações interestatais (entre Estados), onde a principal preocupação é com a busca por poder. Fatores como a geografia, a tecnologia e a política doméstica são alguns dos aspectos do ambiente em que as interações estatais ocorrem¹¹.

Nos anos 1970 a visão estado-cêntrica era prestigiada na Teoria das Relações Internacionais. Entretanto, o modelo enfrentava dificuldades para explicar dois fatores que ganhavam relevância internacionalmente desde o fim da Segunda Guerra Mundial. De um lado a crescente percepção de que os Estado-nacionais não eram entidades com interesses unificados e sem divergências na formulação de suas políticas externas.

De outro lado, o incremento da relevância das relações entre as sociedades ocorridas fora do controle governamental. Grandes companhias multinacionais, entidades religiosas, organizações não governamentais e grupos criminosos transnacionais – esses últimos objeto de estudo da dissertação – tornaram-se com o tempo influentes na realidade internacional. Assim, segundo os autores, ainda na década de 1970 os Estados não tinham mais como ser considerados os únicos atores com relevância na política mundial.

Foi, portanto natural que nos anos 1970 tenha nascido abordagem concorrente a estado-cêntrica incorporando atores até então à margem da Teoria das Relações Internacionais que se tornaram relevantes com o crescimento das interações transnacionais nas duas décadas anteriores. Essa abordagem concorrente foi chamada por Keohane e Nye de *abordagem de “política mundial”*¹². Nela dá-se atenção à atuação de agentes transnacionais e de agentes intragovernamentais (partes da burocracia de um Estado) com capacidade de influenciar a política externa e interna das nações¹³.

¹¹ KEOHANE & NYE, 1971, pp. 329-30.

¹² Essa abordagem recebeu outros nomes como pluralismo e neo-liberalismo. Ela tem sido moldada por importantes analistas da realidade internacional. Daremos atenção aqui a duas obras de Keohane e Nye centrais para a abordagem: “Transnational Relations and World Politics” de 1971 e “Power and Interdependence” de 1977.

¹³ Outros textos relevantes debatem a presença e importância dos agentes transnacionais nas relações internacionais, ver, por exemplo: RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.) *Bringing transnational relations back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995; KECK, Margareth E. & SIKKINK Kathrin. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. New York: Cornell University Press, 1998; HASS, Peter. “Introduction: Epistemic communities and international policy coordination” *International Organization*, n. 46, p. 1-36, inverno 1992. THOMSON, Janice E. “Explicando a regulamentação de práticas transnacionais: uma abordagem construtiva com referência ao Estado”. In: James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (orgs.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

O foco da abordagem de política mundial são as interações globais que estão além das relações puramente entre Estados – baseadas em última instância no uso da força. Existem quatro principais tipos de interações globais: a comunicação, ou movimentação de informações, crenças e idéias; o transporte, ou movimentação de objetos físicos; as finanças, ou movimentação de dinheiro e instrumentos de crédito; as viagens, ou movimentação de pessoas. Das interações globais vários atores da vida internacional participam como Estados, empresas, entidades filantrópicas, grupos criminosos e agentes intragovernamentais¹⁴.

A incorporação de atores transnacionais e intragovernamentais à Teoria das Relações Internacionais está na origem de algumas questões que, como sugerem Keohane e Nye, podem ser respondidas com o auxílio do modelo que se criava¹⁵. Entre elas, particularmente relevante à dissertação é a investigação sobre como as relações transnacionais – das quais o narcotráfico faz parte – afeta a política entre Estados.

De maneira geral o incremento das relações transnacionais resulta no aumento da sensibilidade entre as sociedades. Isso pode criar uma dependência dos Estados a forças que eles não dominam e, conseqüentemente, gerar entre os agentes estatais a sensação de perda do controle sobre o ambiente em que se inserem. Essa sensação de perda de controle nem sempre significa perda de controle efetiva em curto ou longo prazo. Historicamente muitos governos deixaram de ter controle efetivo sobre seu ambiente e voltaram a tê-lo. O relevante é entender como os governos respondem a essa sensação de perda e como adaptam suas ações à presença dos novos atores transnacionais.

Keohane e Nye fazem acertada previsão de que para resolver questões levantadas pelo aumento da importância das relações transnacionais os Estados utilizariam cada vez mais os foros de organismos internacionais. Exemplo dessa tendência é o avanço da preocupação nesses foros com as *novas ameaças internacionais*: ameaças representadas

¹⁴ KEOHANE & NYE, 1971, pp. 331-2.

¹⁵ Alguns exemplos de questões levantadas pelos autores a serem usadas como linhas de pesquisas são encontrados na página 331 (KEOHANE & NYE, 1971): “Quais parecem ser os efeitos gerais das relações transnacionais na habilidade dos governos de lidar com seus ambientes? Em que medida e como os governos têm sofrido de uma ‘perda de controle’ como resultado das relações transnacionais? [...] Quem se beneficia de relações transnacionais, quem perde, quem controla redes transnacionais e como isso é consumado? Quais são as implicações das relações transnacionais para a política externa norte-americana? [...] Quais desafios as relações transnacionais levantam às organizações internacionais?”.

pela ação de grupos terroristas ou grupos criminosos transnacionais, como os narcotraficantes¹⁶.

1.3 A Interdependência nas Relações Internacionais e os regimes internacionais

Em “Power and Interdependence: world politics in transition¹⁷” Keohane e Nye aprofundam sua crítica à teoria realista e ensaiam a construção de abordagem própria. Na nova teoria as relações transnacionais são encaixadas em um contexto maior da política mundial. A partir de avaliação das premissas da política externa norte-americana os autores enfatizam a natureza mutante do sistema internacional buscando sua compreensão.

Keohane & Nye¹⁸ afirmam que o mundo ao fim da década de 1970 se tornou interdependente na economia, nas comunicações e nas aspirações humanas. Interesses domésticos, governamentais e transnacionais devem ser levados em conta pelas políticas externas. Nesse contexto, são essenciais as noções de dependência e interdependência entre nações. *Dependência* é a situação em que um ator sofre influência significativa ou determinante de agentes externos (outros atores, ou fatores do ambiente em que se insere). Enquanto *interdependência* é a dependência mútua entre atores. Segundo os autores¹⁹:

“Interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países.

“Esses efeitos freqüentemente resultam de transações internacionais – fluxos de dinheiro, bens, pessoas e mensagens através de fronteiras internacionais. Tais transações aumentaram dramaticamente desde a Segunda Guerra Mundial (...) Os efeitos das transações na interdependência vão depender dos constrangimentos ou custos associados a elas. Um país que importa todo o óleo que consome vai provavelmente ser mais dependente de um fluxo contínuo de petróleo do que será um país que importe peles, jóias e perfumes (mesmo que de um valor monetário equivalente) de um acesso interrompido a esses bens de luxo. Onde houver efeitos custosos recíprocos (embora não necessariamente simétricos) de transações haverá interdependência. Onde interações não têm efeitos significativamente custosos teremos

¹⁶ É certo que a utilização de organizações interestatais tem aumentado desde o século XIX, sendo a questão das substâncias psicoativas uma das pioneiras nesse assunto. Mesmo assim, a ampliação da importância das relações transnacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial certamente ajuda a explicar a multiplicação inédita de organismos internacionais para coordenar a ação dos Estados.

¹⁷ KEOHANE, R. & NYE, J. *Power and Interdependence: world politics in transition*. 1ª ed. Boston: Little Brown, 1977; 2ª ed. New York: Longman, 1989.

¹⁸ KEOHANE & NYE, 1989, p.3.

¹⁹ KEOHANE & NYE, 1989, pp. 8-9.

simplesmente interconexões. A distinção é vital se quisermos entender a *política* da interdependência” [grifo dos autores].

A importância da interdependência para a política mundial aumenta quando ela é usada nas negociações entre dois atores com relevância internacionalmente. A interdependência é empregada como forma de barganha da seguinte forma: consideremos dois atores em situação de interdependência em área específica das relações internacionais; imaginemos que um deles é menos vulnerável nesta área (situação de assimetria de interdependência); o ator menos vulnerável utiliza sua situação de superioridade nesta relação de interdependência para pressionar outros atores a agir de forma que considere favorável a seus interesses. Dessa forma a assimetria de interdependência serve como forma de poder na esfera mundial.

Se por um lado, a interdependência é relevante na política mundial, afetando as relações entre Estados, por outro, as relações interestatais também são exercidas de modo a afetar a interdependência. Para lidar com a interdependência e problemas comuns os governos muitas vezes optam pela formação de *regimes internacionais*. Assim, para Keohane e Nye ²⁰:

“ao criar ou aceitar procedimentos, regras ou instituições para certos tipos de atividades, governos regulam e controlam relações transnacionais e interestatais. Nos referimos a esses arranjos governamentais como *regimes internacionais*” [grifo dos autores].

Quanto aos regimes internacionais destaca-se que sua formação e as alterações que sofrem ao longo do tempo dependem de relações políticas entre as nações e, portanto, das relações de poder e barganhas entre elas. Regimes internacionais não são arranjos neutros e técnicos. Refletem os interesses dos países dominantes do sistema internacional. Assim, a configuração do regime internacional sobre psicoativos (examinado no terceiro capítulo) que dá as diretrizes para as políticas nacionais antidrogas dos países amazônicos condiz em grande parte com os interesses dos países mais influentes do globo na questão.

Conceitos como relações transnacionais, interdependência entre nações e regimes internacionais são aqui empregados por sua importância na análise de situações do universo amazônico.

²⁰ KEOHANE & NYE, 1989, p. 5.

1.4 A revolução da informação e os conflitos contemporâneos

O aumento de importância das relações transnacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial teve por consequência a diversificação dos atores com atuação internacional visível. Os Estados continuam a ser os agentes de destaque na política mundial, contudo não são mais os únicos. Nesse contexto entidades como empresas e grupos da sociedade civil tornam-se influentes na política mundial de diversas formas alterando conflitos políticos, econômicos e sociais contemporâneos. Entre os novos atores da realidade internacional verifica-se uma tendência a adotar forma de organização diferente da estatal. Órgãos estatais tem estrutura fundamentalmente hierárquica, já os novos atores adotam comumente formato horizontal, como uma rede.

Em “Networks and Netwar: the future of terror, crime and militancy”²¹ os autores avaliam características dos conflitos contemporâneos numa situação de revolução da informação. Essa revolução é compreendida como um incremento substancial da quantidade de informações disponíveis aos mais variados atores sociais nas últimas décadas, fruto principalmente de mudanças nas tecnologias e da queda no custo das comunicações. A revolução da informação foi radicalizada a partir da década de 1990 com a disseminação dos computadores pessoais e da Internet (rede mundial de computadores). A revolução da informação influencia várias atividades humanas, como os negócios, o entretenimento, a educação, as pesquisas científicas, as artes e os conflitos contemporâneos.

Segundo Arquilla e Ronfeldt²², os *conflitos contemporâneos* são, por exemplo, o combate de agentes estatais às novas ameaças internacionais (como o crime organizado e o terrorismo), os embates ao redor dos movimentos ativistas e sociais do século XXI e os combates contra movimentos separatistas e levantes civis recentes. Para os autores, a revolução da informação favorece e fortalece atores sociais organizados em forma de rede, dando-lhes vantagens sobre aqueles organizados hierarquicamente. Conseqüentemente, nessa nova realidade o poder migra gradualmente para atores não-estatais por estarem mais dispostos que os atores estatais a se organizar em rede.

²¹ ARQUILLA, J. & RONFELDT, D. (orgs.) *Networks and Netwar: the future of terror, crime and militancy*. Santa Monica: RAND Corporation, 2001.

²² ARQUILLA, J & RONFELDT, D. “The advent of netwar (revisited)”. In: John Arquilla & David Ronfeldt (org.s) *Networks and Netwars – The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, California: RAND, 2001a, p. 1.

Devido à revolução da informação os conflitantes dependem cada vez mais de comunicação e difusão de informações eficientes. Como resultado, mudanças são observadas na natureza dos conflitantes, nas ameaças representadas por eles e na forma como os conflitos ocorrem. Na era da informação as ameaças são mais dispersas, multidimensionais e ambíguas. A importância do conhecimento para os conflitos atuais é maior que anteriormente podendo ser decisivo para o resultado de um combate²³.

É essencial destacar que nos embates de agentes estatais com grupos em redes muitas vezes as percepções coletivas sobre a natureza da sociedade, da política, dos conflitos e dos governos são postas em xeque. Redes narcotraficantes têm demonstrado capacidade de aproveitar-se dessa realidade. Arquilla e Ronfeldt²⁴ explicam assim essa situação:

“[Os conflitos contemporâneos] Tendem a desafiar e atravessar as tradicionais fronteiras, jurisdições e distinções entre Estado e sociedade, público e privado, guerra e paz, guerra e crime, civil e militar, policial e militar e legal e ilegal [...] A soberania e autoridade [do Estado-nação] são normalmente exercidas por meio de burocracias onde questões e problemas podem ser divididos e agências específicas podem ser designadas para problemas específicos. Nos conflitos contemporâneos as questões são raramente tão claras. Um grupo organizado em rede irá provavelmente operar nas rachaduras e áreas cinzentas da sociedade, atacando pontos nos quais as linhas de autoridade se entrecruzam e os paradigmas operacionais de políticos, funcionários públicos, soldados, policiais e atores relacionados se tornam vagos e confusos”.

1.5 As redes transnacionais nas Relações Internacionais

O debate sobre atores em redes na disciplina das Relações Internacionais não é recente. A possibilidade de estudar a fundo a atuação de redes na política mundial foi incrementada com a teorização sobre os agentes transnacionais, iniciada por Robert Keohane e Joseph Nye na década de 1970.

Entre os estudos mais amplos sobre redes transnacionais é comum a divisão desses agentes em pelo menos três classes segundo suas motivações: atores econômicos com fins lucrativos (como as empresas multinacionais e os bancos); redes de cientistas e

²³ Para Arquilla e Ronfeldt (2001a, p.2.): “Combatentes estão aprendendo a enfatizar ‘operações de informação’ e ‘manipulação da percepção’ – ou seja, ações por meio da mídia que visam atrair ou desorientar ao invés de coagir, e que afetam a sensação de confiança de atores sociais ou militares em seu conhecimento sobre seus adversários e sobre si mesmos. Rompimentos psicológicos podem se tornar objetivo tão importante quanto destruição física”.

²⁴ ARQUILLA & RONFELDT, 2001a, p. 14.

especialistas que compartilham idéias e experiências profissionais e redes de ativistas sociais cujos membros têm em comum valores e princípios, objetivando em geral influenciar políticas públicas²⁵.

Autores se valendo das mais diversas perspectivas teóricas pesquisaram a atuação e importância das redes na realidade internacional. Cardoso & Faletto, por exemplo, pesquisaram os mecanismos pelos quais redes de poder transnacionais dos países centrais impõem sua influência sobre a classe política de Estados menos poderosos. Numa outra perspectiva autores como Joseph Nye, George Gilder ou Peter Drucker se valeram de seus estudos sobre redes transnacionais para entender facetas pouco pesquisadas do poder estadunidense no mundo. Importante noção para essa perspectiva é a de *soft power*. Esses três últimos autores exaltaram em maior ou menor grau a construção de uma sociedade mundial onde o papel do Estado é diminuído. Nessa perspectiva as redes seriam agentes capazes de maximizar as ações da iniciativa privada formando laços transnacionais de compartilhamento de informações, experiências e produtos. As redes transnacionais formariam assim alianças entre setores econômicos, sociais, culturais e científicos²⁶.

Outros trabalhos irão se debruçar sobre áreas específicas das relações internacionais para analisar realizações pontuais de atores em rede. Temas tão diferentes quanto a propagação do protestantismo, a preocupação com a ecologia como assunto internacional²⁷, a pressão de redes transnacionais em foros multilaterais, a coalizão de redes de ativistas transnacionais visando alteração de políticas públicas de um Estado²⁸ ou a importância de redes transnacionais de cientistas, as chamadas “comunidades epistêmicas”²⁹, foram contemplados por analistas internacionais.

O estudo das redes interessa não só internacionalistas, mas também economistas, sociólogos e antropólogos. Portanto, a interdisciplinaridade é comum no tema. Pioneiro

²⁵ KECK & SIKKINK, 1998, pp. 1 e 30. Apesar de não contemplar especificamente as redes criminosas essa divisão tem utilidade para o estudo das redes narcotraficantes. A principal motivação dos traficantes é a mesma da de empresas e bancos multinacionais: o lucro. Ampla discussão sobre relações transnacionais e atores transnacionais em: RISSE-KAPPEN, 1995.

²⁶ Para um maior detalhamento sobre a bibliografia a respeito dos atores em rede na disciplina das Relações Internacionais, ver: COLONOMOS, Ariel. “O ator em rede colocado à prova do internacional”. In: Marie-Claude Smouts, *As novas Relações Internacionais – Práticas e Teorias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

²⁷ Ambos no trabalho de WAPNER, Paul. *Environmental activism and world civic politics*. Albany: State University of New York, 1996.

²⁸ KECK & SIKKINK, 1998.

²⁹ HAAS, Peter (ed.) “Knowledge, Power, and International Policy Coordination” *International Organization*, 46, 1 (Winter 1992); HAAS, Peter. HAAS, Ernest. *Saving the Mediterranean*. New York: Columbia University Press, 1990.

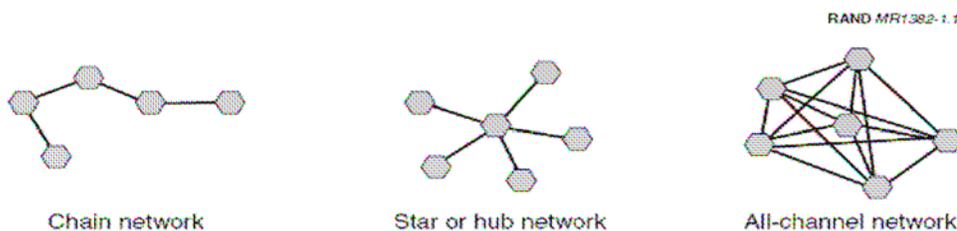
nas ciências sociais são os estudos de Mark Granovetter³⁰ sobre a força das redes na organização social. Ainda na área sociológica o trabalho recente de Manuel Castells³¹ vem se tornando referência mundial ao pesquisar não só *as redes* enquanto atores, mas também *a rede* enquanto formato pelo qual dinâmicas sociais se desenvolvem.

1.6 A força das organizações em redes

O uso eficaz das novas tecnologias de comunicação melhora a atuação das redes, apesar de importante ele não é o único fator relevante para o sucesso desses atores. O funcionamento efetivo de uma organização em rede, sua sobrevivência ao longo do tempo e seu sucesso nos combates que perpetra depende do que ocorre em cinco níveis de análise e atuação prática.

Em primeiro lugar no *nível organizacional*. Organizações em redes têm três formas principais de estrutura: em linha ou cadeia (*chain network*), em estrela (*star or hub network*) e em interconexão (*all channel network*) (cf. Figura 1). São comuns também formas híbridas de redes que contam com estruturas mais ou menos hierarquizadas. Na Figura 1, cada nó das redes pode significar uma pessoa, um grupo de pessoas ou uma organização. As linhas representam a forma como produtos, recursos ou informações são trocados entre os membros da rede.

FIGURA 1 – Estruturas mais comuns de organizações em rede



Fonte: ARQUILLA & RONFELDT, 2001a, p. 8.

Ao analisar a estrutura de uma rede tem-se informações sobre onde se encontra e por onde se distribui a liderança naquele grupo; se os membros podem agir de forma

³⁰ GRANOVETTER, Mark. "The strength of weak ties." *American Journal of Sociology*, n° 78 (6), 1973.

³¹ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede – A era da informação: economia, sociedade e cultura*; v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

autônoma e em quais ocasiões; e se for o caso, como dinâmicas hierárquicas se misturam com dinâmicas em rede.

Nas redes em linha, como numa cadeia de produção, produtos e informações que precisam ir de ponta a ponta passam por todos os nódulos da organização. Nas redes em forma de estrela, como em um cartel, os grupos ou cadeias de pessoas estão ligados a um nódulo central (geralmente em posição hierárquica superior) que serve de intermédio no contato entre outros nódulos. Em redes interconectadas, como em diversas redes de ativistas da sociedade civil, todos estão conectados facilitando a troca de produtos e informações entre os nódulos do grupo³².

Das três formas a rede em interconexão é a mais difícil de organizar e manter, mas em compensação é a que obtém as maiores vantagens da revolução da informação. A transmissão de informações e produtos é ampla; a rede idealmente não tem liderança centralizada, o que dificulta possíveis ataques à rede; e as decisões e operações são descentralizadas permitindo iniciativas pontuais e autônomas. Redes ilegais, criminosas ou conspiratórias raramente têm formato desse tipo, adotando mais comumente formação híbrida de estrela e cadeias.

Nas organizações em rede lideranças são tão importantes quanto em organizações hierarquizadas. Certas redes se esforçam para evitar a centralização de decisões e poderio, e optam por espalhar diversos líderes pela organização. Isso pode gerar problemas de coordenação (uma das grandes fraquezas de redes), mas dificulta as ações de contra-ataque às redes. Apesar dos líderes com funções administrativas serem os mais lembrados na análise de redes, existe outro tipo por vezes mais importante, são os líderes doutrinários³³.

Quanto ao *nível narrativo*, ele elucida os motivos a explicar a reunião dos membros de uma rede. Qualquer tipo de organização, em rede ou não, depende de certas narrativas e histórias cultuadas para manter os membros unidos. As narrativas bem sucedidas estão além de retóricas manipuladas. Na verdade elas resumem experiências, interesses e valores dos membros da rede. As narrativas ajudam a formar identidade

³² ARQUILLA & RONFELDT, 2001a, pp. 8-9.

³³ ARQUILLA, J. & RONFELDT, D. "What next for networks and netwars?". In: John Arquilla & David Ronfeldt (org.s) *Networks and Netwars – The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, California: RAND, 2001b p. 327.

comum e transmitir objetivos e métodos da organização. A narrativa também serve para justificar alianças com outros grupos. Como argumentam Arquilla & Ronfeldt³⁴:

“Para terroristas, as narrativas tendem a exaltar façanhas heróicas, para criminosos suas aventuras pela cobiça, e para ativistas sociais suas campanhas para atender necessidades humanas. Se soa estranho ilustrar criminosos desta forma, notem que narcotraficantes colombianos (sem mencionar os mexicanos e outros) não têm qualquer problema em se ver e se apresentar de forma positiva como aqui-nacionalistas que fazem o bem para suas comunidades, por exemplo por meio de doações financeiras a igrejas, hospitais e escolas, assim como por meio de investimentos legítimos em economias locais decadentes.”

Outro nível de análise é o *doutrinal*, que explica como as doutrinas – princípios e práticas – ajudam a tornar as redes mais eficientes. A doutrina ajuda os membros da rede a operar estratégica e taticamente sem necessidade de comando central. Atores em rede utilizam dois tipos de estratégias que em geral lhes dão vantagens sobre hierarquias. Primeiramente eles costumam organizar o grupo de forma a poder agir praticamente sem liderança central. Eles fazem isso seja usando mecanismos decisórios consultivos ou consensuais, seja optando por vários líderes.

Uma segunda tática comumente utilizada por redes chama-se “*swarming*”³⁵. “*Swarming* é estratégia aparentemente amorfa, mas deliberadamente coordenada e estruturada para atacar de todas as direções em um ponto ou pontos específicos”³⁶. *Swarming* ocorre por meio de manobras executadas por diversas unidades em rede que estejam dispersas. Um exemplo de tática de *swarming* entre narcotraficantes é a prática de dividir grandes carregamentos de substâncias ilícitas em pequenos pacotes transportando-os através das fronteiras de forma simultânea e repetida³⁷.

Temos ainda o *nível tecnológico* que se refere aos sistemas de informação das redes. O fluxo de informação e comunicação é essencial para redes. Quando efetivos eles facilitam suas ações ofensivas e defensivas além de reforçar os níveis doutrinários e narrativos. A infra-estrutura tecnológica é um dos fatores decisivos para o fluxo de informação das organizações. A revolução da informação tornou disponível a baixo custo novas tecnologias de comunicação, por exemplo, o fax, o telefone celular, os correios eletrônicos e a comunicação via Internet. Grandes fluxos de dados e meios dispersos para

³⁴ ARQUILLA & RONFELDT, 2001b, p. 329. a esse respeito, ver também KECK & SIKKINK, 1998, p. 2.

³⁵ *Swarming* pode ser traduzido como “tática de enxame”, entretanto considerou-se mais interessante manter o vocábulo em língua inglesa.

³⁶ ARQUILLA & RONFELDT, 2001a, p. 12.

³⁷ ARQUILLA & RONFELDT, 2001b, p. 333.

a transmissão, recepção e armazenagem de informação são cruciais para redes, sobretudo para aquelas em interconexão. Entretanto, o uso de tecnologias antigas – por exemplo, o correio-humano e reuniões face-a-face – misturadas a novas tecnologias continuam utilizadas por redes secretas, como as terroristas e criminosas³⁸.

Por fim existe o *nível social*, que se refere aos laços pessoais que asseguram confiança e lealdade entre membros da rede. O funcionamento de uma organização em rede depende dos laços sociais e do conhecimento pessoal entre seus membros. Laços de amizade e experiências comuns asseguram altos níveis de confiança mútua e lealdade. O funcionamento de redes depende mais desse nível pessoal de confiança e lealdade – e por vezes laços familiares, culturais e religiosos – do que outras formas de organização como as hierarquias.

1.7 As redes criminosas

Redes criminosas são organizações em rede “que têm origem e operam visando recompensas financeiras por meio e com procedência em atividades ilícitas”³⁹.

Até os anos 1960, a abordagem usada para compreender o funcionamento de organizações criminosas as descrevia como estruturas hierarquizadas e piramidais. Williams⁴⁰ explica que essa abordagem foi muito utilizada em estudos sobre crime organizado baseados no exemplo da organização *La Cosa Nostra* nos Estados Unidos. Essa interpretação do crime organizado enfatizava a existência de um cartel ilícito por toda a nação estadunidense, com estrutura hierárquica, centralização de decisões em uma comissão nacional e divisão clara de trabalho entre filiais locais.

Entretanto, Williams⁴¹ aponta que tal abordagem foi desafiada ainda na década de 1970:

“Em um importante estudo histórico sobre a atuação do crime organizado em Nova Iorque [entre 1939 e 1959] Alan Block descobre que ele [o crime organizado] na verdade era não só mais fragmentado e caótico que se imaginava, mas também que envolvia ‘redes de influência’ que ligavam criminosos com aqueles em posições privilegiadas no mundo político e econômico.

³⁸ ARQUILLA & RONFELDT, 2001b, p. 339. Ver a importância crucial da tecnologia e da troca de informações para redes transnacionais em KECK e SIKKINK, 1998, pp. 9 e 18-21.

³⁹ WILLIAMS, P. “Transnational criminal networks”. In: John Arquilla & David Ronfeldt (org.s) *Networks and Netwars – The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, California: RAND, 2001, p. 66.

⁴⁰ WILLIAMS, 2001, p. 62.

⁴¹ WILLIAMS, 2001, pp. 62-3.

Tais padrões de afiliação e influência eram muito mais importantes que estruturas formais e permitiam aos criminosos maximizar oportunidades”.

Segundo Williams, desde os anos 1970 fortaleceu-se a tese de que organizações criminosas não adotam estrutura hierárquica rígida. Para o autor, cada vez mais reconhece-se que organizações criminosas operem por meio de formatos fluido, em rede, apesar de não haver uma estrutura aplicável universalmente.

Há várias características inerentes às estruturas em redes que podem proporcionar grandes vantagens às organizações criminosas. A primeira delas é que as redes não são organizações exclusivistas estando comumente misturadas a estruturas mais hierarquizadas. As organizações criminosas, por exemplo, quando estruturadas em rede adotam em geral formação híbrida de estrela e cadeias. Ademais, usualmente organizações em rede servem para facilitar fluxos tanto de informações quanto de bens tangíveis, o que as tornou importantes após a revolução da informação.

Uma terceira característica central das organizações em rede é sua flexibilidade. Segundo Williams⁴²:

“Existe um reconhecimento da flexibilidade e dinamismo de organizações em rede, qualidades que se originam das formas como os laços [laços entre membros da rede ou ligações entre os nódulos da rede] são constantemente formados e fortalecidos ou enfraquecidos e quebrados.

“Em parte por causa desse dinamismo, alguns sociólogos concluem que organizações em rede são capazes de um desempenho superior quando comparados a organizações hierárquicas mais tradicionalmente estruturadas especialmente em termos de adaptabilidade a mudanças em seu ambiente”.

Em suma, redes criminosas contam com os seguintes atributos: não são exclusivistas, podendo se integrar com outras formas de organização; têm os fluxos de informações e de outros bens facilitados, com baixos custos de transações e são flexíveis, portanto mais adaptáveis a mudanças.

Com isso em mente, avaliam-se algumas dimensões das redes criminosas:

a) Redes criminosas podem ser “direcionadas” ou “de transações”. Redes direcionadas são criadas e comandadas por um centro de organizadores que a usam para

⁴² WILLIAMS, 2001, p. 67.

um propósito específico. Redes de transações emergem de forma espontânea como um mecanismo a tornar mais eficiente o funcionamento de um mercado⁴³.

b) As redes criminosas variam segundo seu tamanho e abertura para participação. Elas podem ser organizações pequenas e limitadas operando localmente, ou ser grandes redes de fornecedores de vários produtos lícitos e ilícitos operando de forma transnacional. Em certas redes a possibilidade de participação é restrita a uma determinada etnia ou algum outro fator limitador. Em outras, principalmente se apenas considerações financeiras são levadas em conta, não há restrição à entrada de membros.

c) Redes criminosas variam muito segundo sua armação ou estrutura. Existem desde organizações altamente estruturadas e duradouras até redes intrinsecamente fluidas, perenes e amorfas, com os membros entrando e saindo delas preocupados apenas com oportunidades pessoais e coincidências de interesses de curto-prazo. É possível do mesmo modo que certos membros tenham papel de coesão na rede.

d) Redes variam segundo seu foco, objetivo. Elas podem ter objetivo restrito, se limitando a uma proposta ou se concentrando no fornecimento de um bem ou serviço. Outras podem oferecer grande gama de produtos lícitos e ilícitos, participando de diversas atividades criminosas⁴⁴.

A configuração geral de redes criminosas é útil para explorar o mundo das redes narcotraficantes com atuação na Amazônia Continental⁴⁵. Ainda assim, é interessante adicionar análise que concentre-se nas peculiaridades dessas redes. Aqui optou-se pelas conclusões de Tokátlian⁴⁶ a esse respeito. Para o autor, as redes narcotraficantes

⁴³ No caso das redes narcotraficantes, Williams (2001, p. 69) explica que: “O comércio de cocaína colombiano na década de 1980 e início da de 1990 era muito parecido a uma rede direcionada – pelo menos em seu núcleo – que surgiu para transportar cocaína para os Estados Unidos. O comércio de heroína do Sudeste Asiático, em contraste, está mais para uma rede de transação, na qual atravessadores têm um papel crucial em quase todos os estágios do processo. Produtores fornecem heroína a distribuidores independentes, ela passa então por uma longa cadeia de atravessadores até chegar ao mercado de varejo. Na prática, é claro, uma rede direcionada pode fazer parte de uma rede transacional mais larga, e ao que tudo indica, com o fim das bem sucedidas, grandes e verticalmente integradas redes operando de Medellín e Cali, o comércio de cocaína colombiano tem crescentemente assumido essa qualidade híbrida”.

⁴⁴ Segundo Williams (2001, p. 70):

“Organizações narcotraficantes colombianas e mexicanas, por exemplo, estão engajadas em um restrito campo de atuação. Apesar de haver uma tendência de traficar mais de um tipo de droga elas estão, sobretudo no mercado narcotraficante. Organizações criminosas russas e chinesas, por outro lado, tem um campo muito diverso de atividades criminosas, tráfico de drogas, carros roubados, armas, antiguidades, espécies em extinção e prostituição, se engajando ainda em múltiplas formas de extorsão e fraude financeira”.

⁴⁵ As especificidades dessas redes serão tratadas detalhadamente no capítulo quatro.

⁴⁶ TOKÁTLIAN, 1999, pp. 168-172.

amazônicas devem ser vistas como *agentes do crime organizado*, denominação usada para distingui-las de criminosos desarticulados.

Destacam-se as principais características do crime organizado, especialmente das redes narcotraficantes, nos países amazônicos. Fenômeno dinâmico que transcende grupos nacionais ou territórios delimitados e que se empenha em diversas atividades ilícitas⁴⁷. Prolifera-se em espaços e realidades sociais onde as relações pessoais e coletivas facilitam ou pelo menos não coíbem de forma eficaz sua atuação⁴⁸. Busca poderio político e econômico de modo a aumentar seus lucros, sua influência e sua segurança. Utiliza não só da violência e da coerção para alcançar seus fins, mas também do suborno, da corrupção e da persuasão. Não se organiza de forma rígida ou espera um comportamento padronizado dos integrantes de um grupo, assim, formas hierarquizadas misturam-se com esquemas híbridos, onde laços familiares, de amizade e até religiosos podem ser relevantes para uma organização. Ele é, portanto, pragmático. Por fim, o crime organizado, particularmente as redes narcotraficantes, buscam a preservação de seus privilégios, defendendo seus interesses no sistema social e político em que se insere, assim, não se preocupa com uma mudança radical do *status quo* e antes de querer revolucionar a sociedade em que opera pretende preservar e perpetuar a realidade que lhe beneficia.

1.8 Utilidade da estrutura em rede para grupos criminosos

Não há estrutura aplicável universalmente entre grupos criminosos, contudo organizar-se em rede é tendência entre eles há pelo menos duas décadas. Apresentam-se nesta seção algumas das características das redes criminosas, importantes para explicar

⁴⁷ Segundo Tokatlian, 1999, p. 169: “ao analisar, por exemplo, o desenvolvimento recente de vários bens e serviços proibidos e criminalizados que se oferecem e se obtêm no mercado; dos grupos (individuais ou em aliança) que os manejam e usufruem; da mobilidade espacial e temporal desses recursos e dos grupos humanos que os comercializam; da variedade de públicos que solicitam e consomem tais mercadorias; da multiplicidade de redes legais e ilegais, legítimas e ilegítimas, que se nutrem da criminalidade organizada, é possível asseverar que se está em um processo de transição e mudança. Por isso, o alcance do crime organizado é de caráter integral, quer dizer, está adquirindo dimensões globais (em âmbito geográfico), transnacionais (em âmbito étnico-cultural), multiformes (nos acordos que forja com setores políticos e sociais) e pluriprodutivas (em relação à gama de produtos que negocia e aos distintos níveis de participação, isto é, produção, intermediação, venda, etc.)”.

⁴⁸ Para Tokátlian, 1999, p. 169: “Esta modalidade de crime se insere em uma profunda, complexa e dinâmica matriz na qual a sociedade é, ao mesmo tempo – por diversos motivos e de modo ambivalente –, vítima de suas demonstrações violentas e beneficiária de bens e serviços que provê. Da mesma maneira, surge e ramifica-se em um entorno no que o Estado se encontra, parcial ou completamente, tácita ou expressamente – segundo o caso concreto –, em convivência com dita criminalidade”.

sua proliferação nos últimos anos e seu sucesso em embates recentes com agentes estatais. Essas peculiaridades fornecem panorama do funcionamento e da atuação do crime organizado em redes⁴⁹.

Redes criminosas com tamanho substancial possuem normalmente um *centro ou núcleo* e periferias. O centro das redes conta com densas conexões entre seus membros, que podem estar ligados por vínculos familiares, étnicos ou por experiências comuns. Esse núcleo representa quase sempre o grupo mais influente que comanda as periferias das redes. A coesão do centro da rede limita sua capacidade de obter informações e se relacionar com o ambiente, função delegada às periferias da rede.

As *periferias* de redes criminosas são dispersas, contam com laços mais frouxos entre seus membros e se estendem além do conhecimento do núcleo da organização. Apesar de as decisões partirem do núcleo da rede, as periferias têm margem considerável de ação em situações novas. A dispersão das redes é essencial para que a organização criminosa obtenha informações que o núcleo não obteria sozinho. Se ganha assim adaptabilidade a novas ameaças e maiores chances de aproveitar oportunidades pouco acessíveis⁵⁰.

A estrutura defensiva das redes é eficiente contra agências de combate ao crime organizado. Agentes policiais têm possibilidades de se infiltrar nas periferias das redes, mas infiltrar-se no núcleo é mais complicado, já que o acesso a ele é dependente de alto grau de confiança. Ademais, as periferias das redes contêm vários nódulos que servem para isolar o núcleo de possíveis ameaças.

Redes não são organizações exclusivistas, elas operam em formatos híbridos ou juntamente com outras redes. Mesmo redes com núcleos onde os laços familiares ou de amizade são essenciais não têm problemas de cooperar com outras organizações quando a situação é conveniente para todos. A flexibilidade das redes reflete-se em sua capacidade de formar alianças pontuais – o que ocorre tanto no mundo dos negócios lícitos quanto

⁴⁹ Toda esta seção se baseia em Williams (2001., pp. 72-82).

⁵⁰ Williams (2001, pp. 72-3) nos dá o exemplo do “cartel de Cali” na Colômbia, organização narcotraficante muito importante na década de 1980: “O cartel de Cali, por exemplo, era geralmente imaginado como uma organização altamente centralizada e estruturada. Na verdade, ele era uma estrutura em rede com um grupo de figuras chave no centro e uma periferia que incluía não apenas aqueles diretamente envolvidos no processamento e transporte da cocaína, mas também motoristas de táxi e vendedores de rua que eram uma fonte valiosa de informações no nível de base”.

dos ilícitos. Em algumas situações de colaboração entre várias redes fala-se em “redes de redes”⁵¹.

Redes criminosas com estrutura considerável têm facilidades para agir através das fronteiras nacionais. Essa ação transnacional permite a sondagem de mercados lucrativos para seus produtos ou a concentração do funcionamento da rede em países com menores riscos para seus membros. Tal prática serve para dificultar a ação de agentes estatais já que membros de redes se aproveitam de diferenças entre legislações nacionais para livrar-se de punições estatais.

Outra característica essencial para o sucesso e sobrevivência das redes criminosas é sua capacidade de corromper, influenciar e participar do mundo lícito, na política, na economia e no poder judiciário. A extensão das redes criminosas para dentro das atividades lícitas lhes permite novas oportunidades de negócios e aumenta a capacidade de proteger atividades em andamento. A corrupção ocorre em vários níveis. Em um nível sofisticado participam de atividades de redes criminosas advogados, contadores e bancários facilitando a entrada do dinheiro das redes no circuito financeiro e comercial legal, no processo chamado *lavagem de dinheiro*. Lavagem de dinheiro é, portanto, o processo pelo qual as organizações criminosas transformam rendas advindas de suas atividades ilícitas em dinheiro como qualquer outro que pode ser reutilizado pelo crime organizado em transações econômicas legais e mesmo declarado em impostos de renda⁵². Existe dimensão ainda mais importante da corrupção financiada pelas redes criminosas. Conforma argumenta Williams⁵³:

“Talvez os mais importantes de todos sejam os membros de agências policiais ou do judiciário e funcionários do governo, cujas ligações com as redes criminosas envolvem troca de informações ou proteção financeira. No caso de políticos, a troca pode envolver apenas ganhos pessoais, mas pode envolver também assistência para angariar votos, apoio a campanhas eleitorais, provisão de informações sobre ou intimidações de adversários políticos, e em casos extremos, a eliminação de inimigos políticos. No caso de agentes policiais ou membros do judiciário, a intenção dos criminosos é minimizar riscos debilitando os esforços de execução de leis, subornando o processo judiciário e neutralizando o sistema de justiça criminal”.

⁵¹ Segundo Williams (2001, pp. 77-8): “Conexões entre diferentes redes criminosas tornou-se característico do crime organizado na década de 1990 [em centros urbanos norte-americanos]. Grandes redes reuniram fornecedores colombianos de cocaína com grupos sicilianos que possuíam conhecimento local, redes de distribuição bem estabelecidas de heroína, redes extensas de suborno e corrupção e domínio do processo de lavagem de dinheiro”.

⁵² GEFFRAY, C. “Social, economic and political impacts of drug trafficking in the state of Rondônia, in the Brazilian Amazon”. *Globalization and Drugs Criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*. Paris: UNESCO/MOST, UNDCP, 2002, pp. 39-40.

⁵³ WILLIAMS, 2001, p. 79.

A redundância das redes, ou seja, o fato de vários nódulos de uma rede desempenharem a mesma função, permite recuperação e reorganização rápida de partes danificadas da organização. A redundância ocorre, por exemplo, em redes narcotraficantes quando vários de seus nódulos são fornecedores da mesma cidade ou região. Nesses casos, se quaisquer das rotas utilizadas pelos criminosos são descobertas ou se membros são presos ou mortos pode-se optar por rotas alternativas usadas por outros nódulos, ou pela substituição do membro eliminado da rede.

Por fim, sabe-se que redes criminosas são organizações com ações orientadas ao futuro com poucos entraves para aproveitar oportunidades ou fazer uso de novas tecnologias. Isso lhes dá grande vantagem nos embates com agências estatais que encontram dificuldades para aproveitar certas oportunidades ou tecnologias. De um lado porque a estrutura hierárquica das forças estatais dificulta a adaptabilidade em situações inusitadas; de outro lado porque rivalidades burocráticas e competições entre agências estatais inibem o compartilhamento de informações e a cooperação, essenciais para os conflitos contemporâneos.

1.9 A integração paralela na Região Amazônica

A integração paralela na Região Amazônica é o último conceito norteador do trabalho. A Região Amazônica ou Amazônia Continental ou ainda Bacia Amazônica é o maior conjunto de florestas tropicais do planeta e conta com a maior diversidade de fauna e flora do mundo. Com 7,5 milhões de quilômetros quadrados ela ocupa 40 % da superfície da América do Sul. A Amazônia Continental se estende por oito países, a Bolívia, o Brasil, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Peru, o Suriname e a Venezuela e pela Guiana Francesa.

A maior parte da Amazônia Continental (67,79%) e das florestas tropicais está em território brasileiro. Em alguns países, no Brasil inclusive, a Região Amazônica representa mais da metade das terras. A floresta amazônica é de grande importância devido à sua enorme biodiversidade (especialistas estimam que cerca de um quarto das espécies vegetais e animais do planeta se encontrem na região), ao volume hídrico que comporta (por volta de 20% de toda água doce), à sua importância para o equilíbrio

climático global (representando quase a metade das florestas tropicais do planeta) e à população que abriga (lá vivem 35 milhões de pessoas)⁵⁴.

No Mapa 2 (página 81) estão representados os limites da Bacia Amazônica na carta geográfica da América do Sul. A Hiléia estende-se desde as vertentes orientais dos Andes pelo vale do Amazonas e de seus afluentes até as Guianas. No referido mapa percebe-se a importância da Amazônia no plantio da folha de coca (sobretudo na porção da Amazônia Continental junto à Região Andina) e no transporte da cocaína para centros de consumo na América do Sul e outras partes do mundo. Nesse sentido, como será argumentado no capítulo quatro, os principais papéis da Bacia Amazônica para o narcotráfico global são de zona produtora de psicoativos ilícitos em sua banda ocidental, zona de transporte em toda sua extensão e plataforma de exportação desses produtos a outros continentes.

A integração paralela é categoria de análise que nos ajuda a compreender a situação dos países amazônicos. Segundo Procópio, em “Destino Amazônico: devastação nos oito países da Hiléia”⁵⁵, a integração paralela é uma complexa realidade em que atividades ilícitas são as principais impulsionadoras de processo de integração regional. Ela ocorre de forma particular, diferente de processos de integração regional comuns onde atividades lícitas impulsionam atores auxiliados pelos Estados nacionais.

Argumenta o autor citado⁵⁶ que entre os oito países amazônicos observa-se a consolidação de um processo de integração paralela. Nessa região, poderosos grupos criminosos organizados em redes realizam negócios ilícitos estimulando o aumento do movimento de pessoas, capitais e produtos através das fronteiras nacionais. Entre os principais negócios do crime organizado estão a produção e o tráfico de substâncias psicoativas ilícitas, o tráfico de armas e o tráfico de produtos químicos controlados (os precursores utilizados na fabricação de substâncias psicoativas ilícitas) e a realização de vários tipos de contrabandos, por exemplo, o da madeira, o de produtos eletrônicos, o de animais silvestres, o do couro, o de pedras preciosas, o do ouro, etc.

⁵⁴ Os oito países que abrigam a Amazônia Continental assinaram em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) com o objetivo de coordenar ações cooperativas a respeito da Amazônia Continental. Em 1995, os governos dos oito países decidiram criar a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) para fortalecer o tratado firmado anteriormente. A Secretaria Permanente da OTCA se estabeleceu em Brasília em dezembro de 2002. Mais informações sobre a Amazônia Continental e a OTCA em: www.otca.org.br.

⁵⁵ PROCÓPIO, Argemiro. *Destino Amazônico: devastação nos oito países da Hiléia*. São Paulo: Hucitec, 2005.

⁵⁶ PROCÓPIO, 2005, *passim*.

Para tornar possível sua atuação no subcontinente, o crime organizado corrompe. Acaba envolvendo autoridades políticas, policiais e judiciais cooptadas por meio da corrupção. O considerável enriquecimento das organizações criminosas só é possível com articuladas estratégias de lavagem de dinheiro. Uma última característica fundamental para o sucesso do crime organizado atuante na Bacia Amazônica é sua capacidade de agir com flexibilidade o que resulta em maior eficiência na produção, transporte e comércio dos produtos que oferece.

CAPÍTULO 2

SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS: CONSUMO, RISCOS E BENESSES

2.1 Consumo de substâncias psicoativas: uma constante na história da humanidade

Convencionalmente chamadas de drogas, as *substâncias psicoativas* (ou psicoativos) são produtos que têm a capacidade de alterar as funções do sistema nervoso central⁵⁷ podendo implicar mudanças fisiológicas ou comportamentais. Conhecer os principais tipos de psicoativos e seus efeitos e riscos para a saúde humana ajuda na análise do regime internacional que regula a produção, comércio e consumo desses produtos. Entender as diferenças entre as substâncias psicoativas hoje consideradas ilícitas, em praticamente todo o globo, daquelas lícitas permite avaliar o regime estudado no capítulo seguinte.

O uso de substâncias psicoativas para fins medicinais, religiosos ou recreativos é uma constante na história da humanidade. Em todas as sociedades conhecidas indivíduos usaram ou usam substâncias psicoativas visando em geral alterar seu estado de humor ou de consciência⁵⁸. Nas diferentes culturas a produção, o comércio e uso de psicoativos – como tabaco, cocaína, café, álcool, ópio, maconha, etc. – foram encarados de formas bem variadas. Em algumas foi comum a aceitação social do consumo de qualquer substância psicoativa, seu comércio ocorrendo sem regulação. Em outras sociedades a comercialização de psicoativos foi regulamentada ou taxada pelos governos. Tem-se por

⁵⁷ Nosso sistema nervoso central divide-se em duas partes: o encéfalo – situado no crânio e formado pelos seguintes órgãos: cérebro, cerebelo, protuberância e bulbo; e a medula espinhal tebral – localizada no canal vertebral.

⁵⁸ Segundo Nadelmann em “Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society” (*International Organization* 44, 4, Autumn, 1990, p. 502), a única exceção conhecida são os esquimós. Antes de seu contato com culturas ocidentais os esquimós não produziam ou consumiam substâncias psicoativas devido às dificuldades existentes para a agricultura em seu ambiente. Sobre o uso de psicoativos na humanidade a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) afirma: “o uso de drogas que alteram o estado mental, chamadas de substâncias psicoativas (SPA), acontece há milhares de anos e muito provavelmente vai acompanhar toda a história da humanidade. Quer seja por razões culturais ou religiosas, por recreação ou como forma de enfrentamento de problemas, para transgredir ou transcender, como meio de socialização ou para se isolar, o homem sempre se relacionou com as SPAs”. Disponível em: <http://obid.senad.gov.br/OBID/Portal/index.jsp?iIdPessoaJuridica=1>, último acesso em: 30/04/2006.

em sociedades em que a produção, comércio e porte de diversos psicoativos são puníveis por lei.

2.2 Classificação das substâncias psicoativas: seus riscos e benesses

A denominação “drogas”, ou outras como “tóxicos” e “entorpecentes”, são comuns nos meios jornalísticos e acadêmicos para designar substâncias psicoativas ilícitas. Muitas vezes, as “drogas” são encaradas como um mal ou um produto demoníaco que precisa ser combatido, à força se necessário. Essa interpretação do problema dos psicoativos gerou ao longo dos anos diversas “guerras às drogas”, usadas frequentemente por homens de Estado para obter ganhos eleitorais, influenciar a política interna e externa de outros países ou mesmo responder a suas convicções morais ou religiosas.

Na dissertação optou-se por evitar as citadas designações ao referir-se aos psicoativos. Termos como “drogas” ou “tóxicos” dão a impressão errônea de que psicoativos ilícitos seriam necessariamente perigosos à saúde enquanto os psicoativos lícitos seriam produtos consumidos por prazer ou remédios inofensivos a seus usuários. Na verdade, substâncias psicoativas, sejam elas lícitas ou ilícitas, tanto aportam riscos a seus usuários como podem trazer benesses. Seu consumo continuado pode causar danos irreversíveis a alguns órgãos, induzir o aparecimento de doenças, ou ainda gerar quadros de dependência química ou psicológica⁵⁹. Ao mesmo tempo, os psicoativos são usados no combate a diversos males à saúde humana e como fonte de sensações prazerosas. Os psicoativos lícitos e ilícitos são bem semelhantes, por isso é essencial uma forma de

⁵⁹ *Dependência química* (também chamada de adição) é a referência às mudanças ocorridas no organismo após o uso repetido de certa substância, traduzidas na necessidade do uso continuado da mesma para evitar uma *síndrome de abstinência*. A síndrome de abstinência varia de acordo com a substância usada, com a quantidade e o tempo de uso e com características do organismo do indivíduo. Ela pode ter como resultado sintomas leves como distúrbios gastrointestinais, distúrbios do sono e estado de inquietação geral. Resultados mais graves podem ser desorientação no tempo e no espaço, irritabilidade, insônia excessiva e dor pelo corpo. Uma síndrome de abstinência intensa pode acarretar delírios, ansiedade, angústia e até convulsões generalizadas, que se não tiverem tratamento adequado podem levar à morte. A dependência química a uma substância pode durar desde algumas horas até alguns dias. Já a *dependência psicológica* refere-se ao desejo exacerbado ou à percepção de necessidade por determinada substância. Indivíduos psicologicamente dependentes sentem necessitar da substância para terem funcionamento normal de seus organismos. Num quadro de dependência psicológica sem dependência química a interrupção do uso da substância não leva ao desenvolvimento de síndrome de abstinência. A dependência psicológica dura desde algumas semanas até anos.

classificação que vá além da mera divisão entre licitude e ilicitude, analisando riscos e benesses de seu consumo⁶⁰.

Uma classificação desse tipo é proposta pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). A SENAD é um organismo federal brasileiro subordinado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Ela se define como: “o órgão executivo das atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como daquelas relacionadas com o tratamento, recuperação, redução de danos e reinserção social de dependentes”⁶¹.

Seguindo a categorização realizada pela SENAD dividem-se as substâncias psicoativas em três classes. Essa categorização prioriza a análise dos efeitos dos psicoativos nos seres humanos. A primeira classe de substâncias psicoativas são aquelas que diminuem a atividade de nosso cérebro, ou seja, deprimem seu funcionamento. São chamadas de depressoras ou apaziguadoras da atividade do sistema nervoso central. Em uma segunda classe estão as substâncias que aumentam a atividade do cérebro estimulando seu funcionamento, sendo chamadas assim de estimulantes do SNC. A terceira classe é constituída por substâncias psicoativas que agem modificando qualitativamente a atividade do sistema nervoso central e são denominadas alucinógenas ou perturbadoras.

2.3 Substâncias depressoras ou apaziguadoras

O consumo de substâncias depressoras acarreta em geral redução na tensão emocional, na atenção, na concentração, na capacidade de memorização e na capacidade mental. Os principais psicoativos depressores são o álcool, os calmantes ou sedativos (entre eles destacam-se os chamados barbitúricos) e o ópio e seus derivados. Enquanto o consumo de álcool não tem restrições em Tratados Internacionais, o consumo de sedativos e ansiolíticos é restrito ao uso médico e o de ópio é praticamente proibido (apesar de alguns derivados do ópio serem usados como medicamento como a morfina ou na fabricação de remédios como a codeína).

⁶⁰ As informações sobre substâncias psicoativas desta seção (a não ser onde indicado de outra forma) foram retiradas do “Livreto Informativo Sobre Drogas Psicotrópicas” (Secretaria Nacional Antidrogas & Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas: Departamento de Psicobiologia da Universidade Federal de São Paulo, 2004). Disponível em: <http://obid.senad.gov.br/OBID/Portal/index.jsp?iIdPessoaJuridica=1>, último acesso em: 15/04/2006.

⁶¹ Disponível em: <http://www.senad.gov.br>, último acesso em: 30/04/2006

O Álcool

O *álcool* é a substância psicoativa que tem o maior número de usuários no mundo sendo um dos poucos psicoativos que tem seu consumo incentivado por grande parte das sociedades. Arqueólogos estimam que o uso de álcool venha ocorrendo na humanidade desde aproximadamente 6000 a.C. As bebidas alcoólicas preencheram e preenchem um sem número de funções sociais servindo, por exemplo, como facilitadoras da socialização ou para induzir a introspecção individual. A ingestão de álcool provoca diversas sensações, que aparecem em duas fases distintas: uma estimulante e outra depressora.

Entre as sensações potencialmente agradáveis do álcool destacam-se, após os primeiros momentos da ingestão, euforia, desinibição e loquacidade. Existe também uma série de pesquisas científicas que identificam vários efeitos benéficos à saúde humana relacionados ao consumo moderado de bebidas alcoólicas como o vinho.

Com o consumo continuado de álcool surgem alguns dos efeitos depressores, que podem ser considerados mais ou menos danosos, como a falta de coordenação motora, descontrole e sono. O consumo excessivo amplifica esses efeitos depressores podendo provocar o estado de coma. Um dos maiores riscos da ingestão continuada de álcool ao longo do tempo é a possibilidade de desenvolvimento de um quadro de dependência química e psicológica, denominado no caso em questão de alcoolismo. A SENAD estima que cerca de 10% da população adulta brasileira seja alcoólatra. O consumo contínuo de álcool também pode levar ao desenvolvimento de *tolerância* à substância, ou seja, o usuário necessita ingerir progressivamente maiores quantidades de álcool para obter as sensações prazerosas.

Um dos maiores riscos sociais associados ao consumo de álcool é o fato de seu consumo, mesmo em pequenas quantidades, acarretar perda da coordenação motora e dos reflexos, comprometendo, pois a capacidade de dirigir veículos e operar máquinas. No Brasil e em diversas sociedades ocidentais existem pesquisas apontando porcentagem considerável de acidentes de automóveis provocados por motoristas alcoolizados.

Os sedativos

Outro tipo importante de depressores são os *sedativos*, substâncias usadas como medicamentos por serem capazes de diminuir a atividade do cérebro. O seu uso é considerado benéfico à saúde do usuário em alguns casos. Sedativos capazes de

diminuir a dor recebem o nome de analgésicos. Aqueles capazes de afastar a insônia são denominados hipnóticos ou soníferos. Alguns têm por efeito acalmar o cérebro hiperexcitado de epiléticos prevenindo ataques de convulsões, são os antiepiléticos. E, finalmente existem aqueles atuantes sobre estados exagerados de ansiedade, são os ansiolíticos.

Internacionalmente classe importante de sedativos são os barbitúricos. Muito eficazes como analgésicos, antiepiléticos e anestésicos (usados em anestésias) por muito tempo no Brasil e em outros países os barbitúricos foram receitados de maneira exagerada e perigosa. Isso porque a dose dessas substâncias que levam o usuário a um estado de dependência química e psicológica é próxima àquela que produz os efeitos terapêuticos desejáveis. Como os barbitúricos desenvolvem no usuário um quadro de tolerância, a possibilidade de exagero nas doses é considerável.

Por sua vez outro grupo de ansiolíticos, os benzodiazepínicos, são mais seguros quando usados como medicamentos. Eles têm potencial reduzido de desenvolver dependência e tolerância nos usuários. Os benzodiazepínicos são o princípio ativo de dezenas de remédios como Valium®, Calmociteno®, Dienpax®, Lexotan®, Lorax® e Somalium®.

O ópio, os opiáceos e os opióides

O terceiro grupo de depressores que destacamos são o *ópio*, os *opiáceos* (derivados naturais ou semi-naturais do ópio) e os *opióides* (substâncias sintéticas que simulam a ação de um opiáceo). Todos os opiáceos e opióides têm *efeito narcótico*, ou seja, produzem analgesia e hipnose (aumentam o sono). Alguns têm ações em regiões mais específicas do cérebro. Eles podem, por exemplo, deprimir os centros que controlam a respiração, os batimentos cardíacos e a pressão do sangue. Outros apaziguam toses e combatem diarréias.

O ópio é obtido a partir da seiva (em grego, ópio) do bulbo da papoula, a *Papaver somniferum*. Seu uso remonta a pelo menos 5000 a.C. entre os sumérios na Mesopotâmia para o tratamento de enfermos. Ele também era utilizado pelos antigos egípcios e seu consumo era comum entre os romanos. A partir do século XVIII, o uso

do ópio, principalmente fumado, se popularizou na Europa, Estados Unidos e praticamente se universalizou⁶².

Quando seca a seiva da papoula fornece o pó de ópio, que contém várias substâncias psicoativas denominadas opiáceos. Os principais são a morfina (referência ao deus dos sonhos na mitologia grega, Morfeu) e a codeína. Um opiáceo que tem grande importância internacional é a heroína, produto obtido ao se fazer pequena modificação química na fórmula da morfina. A heroína é, portanto, um opiáceo semi-sintético. Já os opióides são obtidos pelo homem de forma totalmente sintética, alguns exemplos são a meperidina, a oxicodona e a metadona. Os opiáceos e opióides servem como princípio ativo de vários medicamentos, exemplificados na Tabela 1.

TABELA 1 - Medicamentos vendidos no Brasil contendo opióides ou opiáceos

Opiáceo ou Opióide	Indicação de Uso Médico	Nomes Comerciais dos Medicamentos	Preparações Farmacêuticas
Naturais			
Morfina	Analgésico	Dimorf Morfina	Ampola Comprimidos
Pó de Ópio	Antidiarréico Analgésico	Tintura de ópio Elixir paregórico	Elixir de tintura alcoólica
Codeína	Antitussígeno	Belacoclid, Belpar Codein, Codelasa Binelli, Naquinto Pastilhas Veabon Pastilhas Warton	Gotas Comprimidos Supositórios
Sintéticos			
Meperidina ou Petidina	Analgésico	Dolantina, Demerol Meperidina	Ampolas Comprimidos
Propoxifeno	Analgésico	Algafan, Doloxene Febutil, Previum Femidol	Ampolas Comprimidos
Fentanil	Analgésico	Fentanil, Inoval	Ampolas
Semi-Sintético			
Heroína	Proibido o uso médico		
Metadona	Tratamento de dependentes de morfina e heroína		

Fonte: “Livreto Informativo Sobre Drogas Psicotrópicas” op. cit.

⁶² PROCÓPIO, 1999, p. 21.

Os opiáceos e opióides acarretam grandes riscos à saúde humana. Doses muito grandes podem causar depressão respiratória e cardíaca ocasionando queda da pressão arterial que cronicamente pode levar a um estado de coma e eventualmente à morte (são os casos denominados *overdoses fatais*). O organismo do usuário crônico torna-se tolerante aos opiáceos e opióides necessitando com o tempo de maiores doses para alcançar os resultados desejados. Por fim, essas substâncias estão entre os psicoativos que levam à dependência química e psicológica com maior facilidade (destaca-se a heroína que pode levar à adição após poucos usos).

2.4 Substâncias estimulantes

As substâncias psicoativas estimulantes aumentam a atividade do SNC. Em geral elas inibem a sensação de fome, cansaço e sono, produzindo estados de excitação. Os quatro principais estimulantes são a nicotina, a cocaína, as anfetaminas e a cafeína. Enquanto o uso de nicotina e cafeína não tem restrições em Tratados Internacionais, o uso de anfetaminas é restrito ao uso médico e o de cocaína é proibido.

A nicotina

A *nicotina* é substância psicoativa contida no tabaco, planta cujo nome científico é *Nicotiana tabacum*. O tabaco é originário da América Central, onde seu consumo hedonista ou ritualístico remonta ao ano 1000 a.C. Nos séculos XVI e XVII o tabaco teve uso médico na Europa, Ásia e África. Seu consumo na forma de charutos ou cigarros se difundiu pela população de maneira relevante após a Primeira Guerra Mundial (1914-18). Nos anos 1960 surgiram os primeiros estudos relacionando o consumo de cigarro ao adoecimento de fumantes. Hoje o hábito de fumar tabaco é comum na maior parte das sociedades.

O consumo hedonista do cigarro de tabaco deve-se às sensações que provoca no SNC. Quando absorvida pelo organismo, a nicotina gera uma elevação leve no humor e diminuição do apetite. Ademais, apesar da nicotina ser substância estimulante, alguns fumantes sentem-se relaxados ao fumar, sensação provocada pela diminuição do tônus muscular.

Existe a probabilidade da ocorrência de várias doenças relacionada ao consumo intenso e constante de cigarro. Por exemplo, pneumonia, câncer (no pulmão, laringe, faringe, esôfago, boca, estômago, etc.), infarto de miocárdio, bronquite crônica, enfisema pulmonar e derrame cerebral. A nicotina desenvolve tolerância no usuário assim como dependência química e psicológica, apesar de a crise de abstinência causada pela interrupção do consumo do tabaco ser leve – bem menos intensa do que as originadas pelas substâncias depressoras em geral.

As anfetaminas

Um segundo grupo de substâncias estimulantes são as *anfetaminas*. Esses psicoativos são de origem sintética e têm dois principais usos médicos: o combate à obesidade e a quadros de depressão. Conhecidas como “rebites” ou “bolas”, as anfetaminas afetam o ser humano de maneira ampla. As principais sensações geradas pelas anfetaminas são insônia, perda do apetite e aumento da disposição física e mental. Seu consumo ilícito (sem prescrição médica) é comum entre motoristas que precisam dirigir muitas horas, pessoas que desejam evitar o sono e aqueles que desejam emagrecer. Segue abaixo tabela de remédios vendidos no Brasil que têm as anfetaminas como princípio ativo.

TABELA 2 – Nomes comerciais de alguns medicamentos à base de anfetaminas vendidos no Brasil

Anfetamina	Produtos vendidos em farmácias (nomes comerciais)
Dietilpropiona ou Anfepramona	Dualid S®; Hipofagin S®; Inibex S®; Modierine®
Fenproporex	Desobesil-M®
Mazindol	Fagolipo®; Absten-Plus®
Metanfetamina	Pervitin® *
Metilfenidato	Ritalin

* Retirado do mercado brasileiro, mas encontrado no Brasil graças à importação ilegal de outros países sul-americanos. Nos Estados Unidos é cada vez mais usado sob o nome de ICE.

Fonte: “Livreto Informativo Sobre Drogas Psicotrópicas” op. cit.

Um tipo específico de anfetamina que se popularizou na década de 1990 é o *MDMA ou ecstasy*. Substância sintetizada em 1912 para fins médicos, o MDMA teve seu

uso proibido internacionalmente na década de 1980. Esse psicoativo provoca efeitos estimulantes e levemente alucinógenos no usuário, motivo pelo qual é às vezes classificado como alucinógeno. O consumo de êxtase teve seu uso difundido entre adeptos de grandes festas de música eletrônica que se difundiram nas últimas décadas.

Em geral, dose muito grande de anfetaminas gera no usuário agressividade, irritação e delírio persecutório – sensação de ser perseguido ou de que as pessoas ao redor tramem contra si⁶³. Nesses casos pode ocorrer elevação perigosa da temperatura ocasionando eventualmente crises de convulsões. As anfetaminas geram o fenômeno da tolerância. Entretanto quadros de dependência são raros, não ocorrendo síndrome de abstinência quando da interrupção do consumo do psicoativo.

A cocaína

Por fim, há entre os estimulantes substância de grande importância para o narcotráfico internacional e em particular para o continente americano: a *cocaína*. Por ser o psicoativo mais importante para o tema da dissertação serão dados maiores detalhes sobre a cocaína nesta seção do que sobre outras substâncias.

A cocaína é um dos quatorze alcalóides extraído do arbusto da coca, nome científico *Erythroxylum coca*. Foi isolada por um médico alemão em 1859. Os outros alcalóides dessa planta têm diversos nutrientes, como proteínas, vitaminas, carboidratos, gordura, cálcio e ferro. O cultivo da coca tem certas exigências climáticas e geográficas que o torna difícil de ser bem sucedido, a não ser a leste dos Andes, nos limites da Bacia Amazônica. Populações indígenas sul-americanas vêm consumindo a folha da coca (seja mascarada ou em chás e infusões) desde pelo menos o ano 500 a.C. No Peru e na Bolívia o consumo da coca sob essas duas formas ainda é permitido. A coca teve basicamente três usos para os ameríndios ao longo da história: como analgésico, em rituais religiosos e como estimulante a combater os efeitos da fome e fadiga, sobretudo nas regiões de grande altitude dos Andes. O consumo de coca pode trazer outros benefícios ao organismo: ela é diurética, previne úlceras, gastrites e cárie e facilita a digestão melhorando o funcionamento do fígado⁶⁴.

⁶³ Alguns delírios persecutórios, assim como algumas alucinações, são perigosos, já que o usuário pode tomar atitudes arriscadas por medo de seus delírios ou alucinações. Ver na p. 38 diferença entre delírio e alucinação.

⁶⁴ BAHLS, F. & BAHLS, S. “Cocaína : origens, passado e presente”. *Interação em Psicologia*. 6 (2), 2002.

Na medicina ocidental a coca e a cocaína tiveram vários usos durante o século XIX e início do século XX. Destacam-se o seu uso no tratamento do alcoolismo, do morfínismo, da depressão, de doenças digestivas, da asma e de laringites. Também foi usada como anestésico, tendo sido importante nas primeiras cirurgias oculares⁶⁵. O consumo hedonista da coca e da cocaína se difundiu no globo no século XIX e apesar de ter sido gradativamente proibido em Tratados Internacionais a partir do início do século XX ele se manteve em diversas partes do mundo. Atualmente, a cocaína é o segundo psicoativo ilícito mais consumido no mundo (sendo a maconha o primeiro).

O processo de refino de coca em cocaína é complexo e tem algumas fases. Primeiro realiza-se mistura das folhas de coca com ácido sulfúrico ou querosene, obtendo-se a pasta base de coca. Essa pasta então é tratada com éter ou cetona e mais ácido clorídrico. Após seca essa mistura resulta na cloridrato de cocaína, o pó de cocaína pura. Antes de chegar ao consumidor final são adicionados outros produtos pulverizados que diminuem a pureza da cocaína, aumentam o lucro dos atravessadores de cocaína e significam maior risco aos consumidores⁶⁶.

O consumo de cocaína dá-se de diferentes formas. O cloridrato de cocaína é aspirado ou dissolvido em água para uso intravenoso. Já a pasta base surge ao consumidor final sob duas formas, a merla e o crack, ambos fumados em cachimbos. A merla é também misturada a cigarros (de tabaco ou maconha). O consumo de cloridrato de cocaína é mais comum entre usuários com maiores recursos financeiros, por ser mais cara do que a merla e o crack e por aportar menores riscos aos usuários. A merla e o crack significam maiores danos à saúde do usuário crônico.

As sensações causadas pela cocaína, intensificadas no seu consumo fumado como crack ou merla, são: grande prazer, euforia, impressão de poder (há diminuição do medo), desinibição, excitação física, mental e sexual, anorexia (perda do apetite) e insônia. Doses grandes de cocaína causam delírios, taquicardia, convulsões e depressão dos centros cerebrais que controlam a respiração, levando eventualmente ao coma e à morte. Em longo prazo, o consumo freqüente de cocaína leva a hemorragias cerebrais com falecimento massivo de neurônios, perda de memória e concentração, trauma pulmonar, perda de peso, esquizofrenia e depressão profunda.

⁶⁵ BAHLS & BAHLS, 2002.

⁶⁶ RIBEIRO, A. "Sociologia do narcotráfico na América Latina e a questão camponesa". In: Ana Maria Ribeiro & Jorge Atilio Iulianelle (org.s) *Narcotráfico e Violência no Campo*. Rio de Janeiro: De Paulo Editora Ltda., 2000, pp. 40-1.

A cocaína, assim como outros estimulantes, induz tolerância. Ademais gera forte dependência psicológica nos usuários freqüentes, podendo ocorrer após poucos dias de uso repetido. Não há descrição convincente na medicina de crise de abstinência (não ocorrem dores pelo corpo, náuseas, cólicas, convulsões, etc. como ocorrem com alguns depressoress), entretanto, um tipo de crise de abstinência psicológica é comum após a interrupção do consumo de cocaína pelo adicto. Os sintomas dessa síndrome são: depressão profunda, ansiedade, deterioração das funções motoras, perda da capacidade de aprendizagem com perda de comportamentos aprendidos, etc.

2.5 Substâncias alucinógenas ou perturbadoras

As substâncias psicoativas alucinógenas têm a capacidade de alterar a senso-percepção, levando o sistema nervoso central a funcionar de forma desordenada. Assim, diferentemente dos outros psicoativos, que aportam mudanças principalmente quantitativas ao cérebro (ou seja, o estimulam ou apaziguam), os alucinógenos geram mudanças qualitativas ao SNC. As principais substâncias perturbadoras são a maconha, o LSD 25 e os anticolinérgicos. Ademais existe grande quantidade de cogumelos e plantas com propriedades alucinógenas. No cenário internacional apenas os anticolinérgicos têm seu uso permitido para fins medicinais. Plantas e cogumelos alucinógenos têm seu uso praticamente proibido e o LSD 25 é proibido por completo. A maconha tem seu uso medicinal permitido em poucos países, enquanto em alguns outros o porte em pequenas quantidades e o consumo hedonista são permitidos, sendo proibidas, contudo sua venda e produção. Ainda em outros países a produção, comércio e qualquer tipo de consumo de maconha são totalmente proibidos.

A maconha

A *maconha* (também conhecida como marijuana, diamba e por sua denominação na indústria, cânhamo) é o nome dado a diferentes espécies da planta *Cannabis*, sendo as principais a *Cannabis sativa*, a *Cannabis indica* e a *Cannabis ruderalis*. A maconha é

hoje o psicoativo ilícito mais consumido em todo o mundo (ver estimativas nas pp. 92-3) e por isso será dada atenção especial a ela nesta seção⁶⁷.

Dá-se o nome de maconha também à mistura das folhas secas, talos e sementes de *Cannabis* usada para fumar em cigarros (conhecidos como baseados) ou cachimbos. A resina extraída das folhas e das inflorescências femininas da *Cannabis sativa* dá origem a outro produto psicoativo, o *haxixe*. O preparo do haxixe consiste na coleta dos brotos oleosos que são macerados até formarem bolas ou tabletes endurecidos. O elemento psicoativo mais importante encontrado na maconha e no haxixe é o delta-9-tetrahydrocannabinol (THC). Sendo que a *Cannabis indica* contém teor de THC maior do que a *Cannabis sativa* e a *Cannabis ruderalis*. Cruzas dessas três espécies de *Cannabis* realizadas a partir da década de 1960 deram origem a variedades híbridas com teor maior de THC, das quais a mais conhecida é o *skunk*.

Estima-se que o homem use a maconha desde pelo menos o ano 3000 a.C. Ela foi utilizada inicialmente na China para a fabricação de fibras têxteis, na tecelagem e na produção de cordas (sendo a *Cannabis sativa* a espécie mais adequada para esse uso). Pelas suas propriedades a *Cannabis* foi utilizada na medicina chinesa antiga como analgésico, antiespasmódico e sedativo. Seu uso medicinal também foi comum entre os antigos persas, gregos, romanos e indianos. Entre os indianos e certas culturas africanas, a *Cannabis* tem grande importância nos escritos religiosos e em rituais místicos ainda hoje. Em alguns povos a maconha também foi usada na culinária.

Antes do advento das fibras sintéticas, o cânhamo teve papel essencial na indústria têxtil em todo o mundo. Por meio dos europeus, a maconha chegou à América ainda no século XVI, onde tinha uso têxtil e medicinal mais difundido que o uso hedonista. Esse último era mais comum nos países africanos e asiáticos. Hoje a maconha é reconhecida como medicamento em pelo menos três situações: reduz náuseas e vômitos produzidos por medicamentos anti-câncer, tem efeito benéfico em casos de epilepsia e ajuda no combate a doenças degenerativas do sistema nervoso central como o mal de Parkinson e o mal de Alzheimer. Apesar de sua importância em diversas áreas, ao longo do século XX a produção, venda e consumo de maconha passaram por amplas restrições em todo o globo, chegando à proibição quase universal a partir da década de 1960.

⁶⁷ As informações sobre maconha contidas nesta seção foram retiradas de COHEN, M. (*Tudo sobre maconha*. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1988) e do “Livreto Informativo Sobre Drogas Psicotrópicas” (op. cit.).

Os efeitos do consumo da maconha sobre o usuário são diversos: para uma parte dos consumidores têm-se sensações agradáveis como relaxamento, hilariedade (grande vontade de rir), diminuição da fadiga e aumento do apetite, da capacidade de introspecção e da sensibilidade; para outros, os efeitos são desagradáveis, sente-se angústia, delírios persecutórios e náuseas. A ocorrência de overdoses fatais não é relatada no consumo de maconha fumada. Desde poucos minutos após o consumo até algumas horas podem surgir as sensações relatadas concomitantemente a prejuízo na atenção e na memória de curto prazo (aquela armazenada pelo cérebro por alguns instantes sendo depois descartada).

Doses grandes de maconha geram alterações psíquicas mais intensas, induzindo delírios e alucinações. *Delírio* é uma manifestação mental que leva a pessoa a fazer juízo errôneo do que vê ou ouve, sendo comum nesses casos os delírios persecutórios. Já a *alucinação* é uma percepção sem objeto, diferindo, portanto do delírio que é a percepção errônea de um objeto ou som real. As alucinações têm efeito agradável ou terrificante.

Os usuários crônicos de maconha e haxixe estão sujeitos a prejuízos à saúde. Nesse tipo de usuários há desenvolvimento de problemas respiratórios como a pneumonia e a bronquite. O uso crônico pode gerar também quadro de relativa dificuldade de memorização e aprendizagem. Alguns estudos indicam que o consumo de maconha pode induzir tolerância gradual, porém reversiva, desaparecendo após alguns meses sem o consumo do psicoativo. Não há ocorrência de dependência química, portanto não ocorre síndrome de abstinência com a interrupção do consumo mesmo em usuários crônicos. Há, entretanto, a possibilidade do desenvolvimento de dependência psicológica.

O LSD 25

O *LSD 25* (dietilamina do ácido lisérgico, ou simplesmente LSD) é um alucinógeno sintético que foi isolado pela primeira vez em 1938. Seus efeitos alucinógenos foram descobertos apenas em 1943 quando o químico suíço, Albert Hoffman aspirou pequena quantidade da substância acidentalmente. É o alucinógeno mais potente conhecido, sendo que algumas microgramas (micrograma é um milésimo de um miligrama) são suficientes para causar alucinações em humanos. Nas décadas de 1950 e 1960 foram realizadas pesquisas médicas para testar a viabilidade de seu uso psiquiátrico e para tratamento do alcoolismo e de disfunções sexuais, embora com

resultados pouco satisfatórios. Seu consumo hedonista se popularizou a partir da década de 1960. O LSD é consumido por via oral, absorção sub-lingual, injetado ou inalado.

Os efeitos do LSD 25 são muito variáveis e dependem principalmente da personalidade do usuário, da expectativa do mesmo em relação às sensações que irá experimentar e do ambiente onde é consumido. As alterações ocorrem basicamente no sistema nervoso central e mesmo doses altas de LSD 25 não intoxicam seriamente o usuário, do ponto de vista físico. Assim, o maior risco associado ao consumo de LSD está nas avaliações errôneas que se pode realizar de situações de perigo enquanto sob efeito do psicoativo. Ademais, existem casos raros de usuários que apresentam longos períodos (alguns meses) de grande ansiedade, depressão ou psicose. Uma variante também rara desse efeito em longo prazo é o chamado “flashback”, quando um usuário volta a presenciar por alguns minutos os efeitos da substância ingerida dias antes. Não há consenso na classe médica sobre o desenvolvimento de tolerância ao LSD; ele não causa dependência química – não há, portanto síndrome de abstinência com a interrupção do uso – apesar de causar dependência psicológica em usuários crônicos.

Os anticolinérgicos

O terceiro grupo de substâncias perturbadoras, o dos *anticolinérgicos*, é o único com uso aceito internacionalmente na medicina. Os anticolinérgicos podem ser naturais, como as plantas datura, lírio, trombeta, saia-branca, entre outras, ou sintéticos, como os usados nos medicamentos Artane®, Akineton®, Bentyl®. Seu uso na medicina é mais comum no tratamento do mal de Parkinson e da diarreia.

Como outras substâncias perturbadoras, o consumo de anticolinérgicos pode produzir delírios e alucinações. No uso de largas quantidades de certos anticolinérgicos as sensações podem durar até três dias. Ademais, o uso excessivo leva à elevação da temperatura que eventualmente pode provocar convulsões. O ritmo cardíaco pode aumentar de maneira perigosa. Os anticolinérgicos não desenvolvem tolerância no organismo e não há descrição de síndrome de abstinência (portanto, não há dependência química), apesar de haver casos em que ocorre a dependência psicológica em usuários crônicos que cessam o consumo da substância.

Cogumelos e plantas alucinógenas

Um último grupo de substâncias perturbadoras são os *cogumelos e plantas alucinógenas*. Alguns exemplos são o fungo *Paneoulus dispersus*; o cogumelo *Psilocybe cubensis* (a espécie *Psilocybe mexicana* é chamada de “cogumelo sagrado” por certas tribos nativas do México que a utilizam em rituais religiosos); a jurema (*mimosa hostilis*), planta da qual se prepara o vinho de jurema usado em rituais do candomblé.

De grande importância no Brasil são as plantas Caapi e chacrona, conjuntamente utilizadas em bebida consumida em rituais difundidos no Brasil, como o do Santo Daime e o Culto da União Vegetal. No Peru, a bebida preparada com as duas plantas é chamada pelos índios quéchuas de Ayahuasca, que quer dizer “vinho da vida”. O mescal ou peyot é um cacto utilizado desde tempos remotos na América central, principalmente em rituais religiosos, cuja substância alucinógena é a mescalina.

Os riscos de se consumir essas substâncias são semelhantes aos riscos do consumo de outros alucinógenos aportando pouco ou nenhum dano físico. Seus efeitos psicológicos é que são perigosos (cf. parágrafos anteriores). As plantas e cogumelos alucinógenos praticamente não desenvolvem tolerância nos usuários e não induzem dependência ou síndrome de abstinência.

2.6 Principais riscos relacionados às três classes de psicoativos

Na Tabela 3 (p. 44) apresenta-se resumo dos maiores riscos associados ao consumo crônico das principais substâncias psicoativas. Foram listados cinco tipos de riscos: riscos ou danos ao organismo humano além daqueles associados às alterações no SNC; possibilidade de desenvolvimento de tolerância à substância; possibilidade de desenvolvimento de dependência química (que gera síndrome de abstinência); possibilidade de desenvolvimento de dependência psicológica; e, possibilidade de ocorrência de overdoses fatais.

De maneira geral das três classes de psicoativos as substâncias depressoras são as mais perigosas à saúde humana. Usuários crônicos de depressores desenvolvem dependência química e psicológica e se tornam tolerantes ao psicoativo. O consumo exagerado de depressores pode induzir o coma, havendo casos extremos onde o coma é

fatal. O ópio e seus derivados e os barbitúricos estão entre os psicoativos com maior potencial danoso sobre seus usuários entre as três classes de psicoativos.

TABELA 3 - Riscos associados ao consumo* crônico de substâncias psicoativas

Substâncias psicoativas	Riscos / danos ao organismo humano, além dos associados às alterações no SNC	Há desenvolvimento de tolerância à substância?	Há desenvolvimento de dependência química?	Há desenvolvimento de dependência psicológica?	Há risco de overdoses fatais?
Classe: depressoress					
Ópio, opiáceos e opióides	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Álcool	SIM	SIM	SIM	SIM	RARO
Sedativos	SIM	SIM	SIM	SIM	RARO
Classe: estimulantes					
Cocaína	SIM	SIM	MEDIANO	SIM	SIM
Anfetaminas	SIM	SIM	MEDIANO	SIM	RARO
Tabaco	SIM	SIM	MEDIANO	SIM	NÃO
Classe: alucinógenos					
Maconha e Haxixe	SIM	MEDIANO	NÃO	MEDIANO	NÃO
Anticolinérgicos	MEDIANO	NÃO	NÃO	MEDIANO	RARO
LSD 25	NÃO	MEDIANO	NÃO	MEDIANO	NÃO

Fonte: tabela elaborada a partir de informações do “Livreto Informativo Sobre Drogas Psicotrópicas” (*op. cit., passim*).

* Estão listados os riscos associados ao consumo corrente dessas substâncias e não a consumos não usuais. Por exemplo, considera-se o consumo de maconha ou tabaco fumados e não ingeridos diretamente que seria um consumo não usual dessas substâncias.

Em seguida existe a classe dos estimulantes que aportam riscos relativamente menores a seus usuários quando comparados às substâncias depressoress. As crises de abstinência entre consumidores crônicos de estimulantes têm menor intensidade. A probabilidade de overdoses fatais é menor entre usuários de estimulantes do que entre usuários de depressoress (as overdoses são possíveis no consumo corrente de cocaína, mas improváveis nos consumos correntes de tabaco, anfetaminas e cafeína).

A terceira classe, a dos alucinógenos, é a classe de substâncias psicoativas que acarreta menores riscos à saúde humana sob os aspectos expostos. Por não desenvolverem tolerância, os usuários não sentem necessidade de aumentar as doses do psicoativo para sentir as sensações desejadas. Por terem menor efeito sob outros órgãos que não os do SNC, elas são consideradas menos tóxicas; exceção feita à maconha. De maneira geral, desenvolvem pequena ou nenhuma tolerância entre usuários e não causam dependência química. Por fim, no consumo corrente dessas substâncias apenas os anticolinérgicos podem levar os usuários a overdoses fatais. Entretanto, ressalta-se que delírios persecutórios, e alucinações são efeitos perigosos dessas substâncias, pois podem levar usuários a tomar atitudes arriscadas contra si ou outros.

CAPÍTULO 3

EVOLUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE RESTRIÇÃO A SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS

O arcabouço legal a regular o uso de psicoativos em boa parte dos países do globo e praticamente todos os países americanos é o regime internacional de restrição a substâncias psicoativas. Nascido sob pressão de grupos civis atuantes em nações européias e nos Estados-Unidos, ele teve no governo desse último país seu principal protagonista e influenciador. O regime não é resultado apenas de inquietações com a saúde pública, baseadas em estudos imparciais. Ele é fruto na verdade de negociações entre as nações mais influentes do globo para defender interesses políticos e econômicos e responder a reivindicações de suas populações. Em suma, o regime é produto de embates políticos e disputas entre grupos de nações onde nem sempre a saúde e a segurança pública foram as preocupações centrais dos negociadores dos Tratados que o regulam.

O regime internacional sobre psicoativos determina não só as políticas nacionais que tratam do assunto. A forma como se estrutura, as substâncias que decidiu proibir ou restringir e as sanções que recomenda sejam impostas pelos Estados nacionais àqueles que transgridem suas leis têm impacto direto sobre a configuração do narcotráfico e das organizações narcotraficantes. Estudar a evolução desse regime é importante para compreender, portanto, o enfrentamento ao narcotráfico na Região Amazônica e também entender as alterações pelas quais passaram as organizações narcotraficantes atuantes nessa região nas últimas três décadas.

3.1 Primeiros movimentos sociais por um regime pela restrição à produção, comércio e consumo de substâncias psicoativas

Ao longo da história humana o uso de substâncias psicoativas sempre esteve presente. Apesar disso, um padrão global sobre a produção, o comércio e o consumo dessas substâncias surgiu apenas no século XX⁶⁸. O comércio de ópio no século XIX foi

⁶⁸ NADELMANN, 1990, pp. 502-03.

um dos primeiros fatores a chamar atenção da Comunidade Internacional para a possibilidade de regular os psicoativos internacionalmente.

O ópio foi produto importante para a pauta de exportações inglesa e de outros países europeus nos séculos XVIII e XIX e era consumido na China e outras partes da Ásia há mais de mil anos⁶⁹. Quando o governo imperial chinês tentou banir o comércio de ópio na China, a Grã-Bretanha (que controlava a maior parte daquele mercado) e outras potências coloniais suprimiram pela força as tentativas⁷⁰. Assim, o tema do comércio internacional de substâncias psicoativas chama a atenção pelo menos desde as duas Guerras do Ópio (a primeira entre 1839 e 1842 e a segunda entre 1856 e 1860).

Restabelecido o comércio de ópio após as guerras, o governo inglês e das outras potências vencedoras tiveram outro inimigo que se articulava e ganhava considerável influência: grupos civis contrários ao comércio do psicoativo que gradualmente se tornaram organizações com atuação transnacional. Na Inglaterra, grupos como a Sociedade Anglo-Oriental de Supressão do Comércio de Ópio conseguiram organizar lobby eficaz ao fim do século XIX. O movimento pela proibição do comércio de ópio à China contava com a participação de parcelas importantes da população inglesa como religiosos e políticos do partido liberal inglês e influenciou o governo e a opinião pública de seu país⁷¹.

A movimentação das organizações de supressão ao ópio foi importante na Inglaterra, contudo foram organizações civis estadunidenses as principais fomentadoras de ação multilateral pela restrição do comércio de psicoativos. Nas décadas de 1880 e 1890, diversos grupos de interesses políticos e econômicos, assim como organizações puritanas⁷², mobilizaram-se nos Estados Unidos pela criação de legislações federais e estaduais a regular o uso de psicoativos. Nesse movimento destaca-se a atuação de médicos, cientistas, homens de Estado e, principalmente da puritana *Anti-Saloon League*.

Os quatro principais fatores que impulsionaram os Estados Unidos, e mais tarde outras nações importantes, a regular internacionalmente a produção, comércio e consumo de psicoativos relacionam-se. Primeiramente, a questão comercial. Ao longo do século

⁶⁹ O uso de ópio é até mais antigo em outras partes do globo do que no extremo oriente (cf. 2.3, p. 33).

⁷⁰ THOMSON, 2000, p. 264 e FOIZER R. *Gênese e Desdobramentos da Política dos Estados Unidos da América de Combate às Drogas*. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, 1994, pp. 12-14.

⁷¹ NADELMANN, 1990, p. 504.

⁷² Segundo RODRIGUES, T. *Narcotráfico: Uma guerra na guerra* (São Paulo: Editora Desatino, 2003, p. 26), os puritanos estadunidenses pertencem principalmente a seitas protestantes. Eles julgam realizar interpretação mais correta da bíblia e apregoam grande austeridade de princípios.

XIX, a visão dos estadunidenses sobre a Ásia foi influenciada por missionários e comerciantes que lá atuavam. Em comunicado enviado ao Congresso Nacional em 1839, esses dois grupos condenavam o uso do ópio para fins recreativos. Para eles, a prática, além de ser um “vício pagão”, significava prejuízo ao comércio dos Estados Unidos na Ásia. Como o ópio não era importante na pauta de exportação do país, seu comércio diminuía o poder aquisitivo dos chineses em relação a outros produtos estadunidenses “mais legítimos”⁷³.

Em segundo lugar, a produção e consumo de psicoativos mais potentes e inovações médicas. Ao fim do século XIX e início do XX ocorreram mudanças importantes na fabricação de psicoativos: o isolamento da heroína e da morfina, derivadas do ópio, o isolamento da cocaína com o refino da folha de coca⁷⁴ e o aperfeiçoamento de métodos de injeção hipodérmica (inventada em 1843). Esses acontecimentos foram recebidos com entusiasmo pelas classes médicas e farmacêuticas, já que as substâncias recém inventadas significavam grande avanço no tratamento da dor, e eram usadas como anestésicos e analgésicos. Ademais, tornou-se comum a utilização de psicoativos em tônicos populares⁷⁵. Com o tempo, entretanto, o exagero na utilização médica e hedonista de psicoativos potentes despertou preocupações sobre seu risco à saúde pública. Assim se criaram legislações restritivas ao uso de substâncias psicoativas em muitos países⁷⁶.

Em terceiro lugar, a condenação às práticas imorais. Motivados por moral religiosa e por sentimentos de cosmopolitismo e proselitismo⁷⁷ as agremiações puritanas

⁷³ FOIZER, 1994, p.17.

⁷⁴ No segundo capítulo encontram-se informações sobre o processo de obtenção da heroína, da morfina e sobre o refino da cocaína.

⁷⁵ Existem dois exemplos famosos de bebidas que utilizavam substâncias derivadas da folha de coca em sua composição: a coca-cola, que utilizou xarope extraído da folha de coca em sua fórmula até o início do século XX; e o Vin Mariani, vinho feito de folhas de coca pelo químico Ângelo Mariani e que tinha o consumo difundido entre relevantes homens públicos (inclusive o Papa Leão XIII) (PROCÓPIO, 1999 p. 134).

⁷⁶ NADELMANN, 1990, pp. 504-05.

⁷⁷ Nadelmann (1990, p. 481) reserva papel central ao “proselitismo moral” e a noções cosmopolitas de moralismo internacional ao investigar o nascimento e fortalecimento de regimes internacionais de proibição. Segundo ele (ibidem), o *proselitismo moral* é “a compulsão por converter outros a suas próprias crenças e remodelar o mundo segundo sua própria imagem [de um mundo desejável ou perfeito]”. Por sua vez, os *regimes internacionais de proibição* são aqueles que visam proibir certa prática que num determinado momento passa a ser considerada indesejável ou condenável para a Comunidade Internacional. Damos alguns exemplos de práticas proibidas ou restringidas por regimes internacionais: a escravidão e o tráfico de escravos, a caça e pesca de animais em extinção, o tráfico de mulheres para a prostituição e o tráfico de psicoativos.

Além do proselitismo moral, outro fator é apontado por Nadelmann (1990, *passim*) como essencial para o nascimento e fortalecimento de regimes internacionais de proibição: a percepção de que medidas

fizeram frente a três atividades condenáveis. Jogo, álcool e luxúria (que eram muitas vezes realizadas no mesmo ambiente) formavam assim uma tríade estigmatizada.

Por fim, o medo de contaminação da classe trabalhadora. Entre os puritanos e setores das elites estadunidenses difundia-se a idéia de que os imigrantes e as classes baixas fossem particularmente vulneráveis aos vícios⁷⁸. Para eles era preocupante a possibilidade de o abuso de substâncias psicoativas afetar o desempenho econômico das classes trabalhadoras⁷⁹.

A confluência dos fatores acima expostos ajudou no surgimento da tese, usada ainda hoje, que afirma ser necessário um regime de proibição global para reduzir a extensão e os custos do consumo de psicoativos nos Estados Unidos.

3.2 Nascimento do regime internacional sobre psicoativos

Durante a gestação do regime internacional de restrição às substâncias psicoativas a sociedade civil dos Estados Unidos teve papel central. A política externa de Washington foi essencial para a realização das Convenções Internacionais que debateram a restrição do comércio internacional de ópio e gradualmente a restrição à produção, comércio e consumo de outras substâncias psicoativas.

Já em 1880 China e Estados Unidos firmavam Tratado Comercial proibindo a comercialização de ópio por cidadãos estadunidenses no outro país⁸⁰. Esse Tratado era importante não por seu impacto no comércio de ópio estadunidense para a China, que era pequeno, mas por sua influência moral. A cláusula de proibição foi feita de forma a colocar a Inglaterra numa posição constrangedora, como a principal nação cristã a forçar o tráfico na China⁸¹.

A primeira Convenção Internacional sobre tráfico de ópio envolvendo vários países foi realizada em Xangai em 1909. A *International Opium Commission* era

coercitivas nacionais ou bilaterais são ineficientes para combater atividades transnacionais. É consenso na Comunidade Internacional que o combate a atividades ilícitas transnacionais exige medidas multilaterais.

⁷⁸ Era relativamente bem difundida na sociedade norte-americana a noção de que o consumo de cada substância psicoativa estava comumente relacionado a uma determinada minoria: os judeus e migrantes católicos eram vistos como grandes consumidores de álcool, os chineses de ópio, os negros de cocaína e os mexicanos de maconha.

⁷⁹ NADELMANN, 1990, pp. 503-06 e RODRIGUES, 2003, pp. 26-31.

⁸⁰ O primeiro Tratado Internacional brasileiro a respeito de substâncias psicoativas é da mesma época. Em 1882, o governo imperial brasileiro e o governo imperial chinês firmaram o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação em que era decidida a proibição do comércio de ópio entre os dois países.

⁸¹ FOIZER, 1994, pp. 24-5.

encabeçada pelos EUA e contava com a presença das potências coloniais: Inglaterra, Alemanha, França, Holanda, Portugal, Rússia, Itália e Áustria-Hungria. Contava também com a presença da China, do Sião (atualmente Tailândia), e da Pérsia (atualmente Irã) grande produtora de ópio. A Turquia, importante produtora de ópio, recusou-se terminantemente a participar. A intenção da delegação norte-americana (composta de três missionários na Ásia, o Bispo Charles E. Brent, o Dr. Hamilton Wright e Charles C. Tenney) era convencer os outros da importância de se limitar o uso de ópio na Ásia e debater o melhor meio de suprimir seu tráfico⁸².

As potências coloniais européias apesar de insatisfeitas concordaram formalmente em limitar o comércio de ópio, que deveria a partir de então prover somente as necessidades mundiais para uso médico. Na prática esses países pouco fizeram para conter o tráfico, visto que enfrentavam fortes pressões de suas indústrias farmacêuticas que lucravam com o comércio do ópio na Ásia. Apesar desse descaso inicial com o regime, os governos europeus teriam que enfrentar em pouco tempo o ímpeto proibicionista da diplomacia de Washington mais uma vez na *Convenção de Haia, Holanda, em 1912*⁸³.

Mesmo com pequeno número de participantes, apenas 13 Estados, a Convenção de Haia tinha a ambição de regular não só a produção, o comércio e uso do ópio, mas de outras substâncias psicoativas conhecidas. A Convenção abordou a legalidade do uso do ópio medicinal, da morfina e da cocaína. Enfrentando forte coalizão das potências coloniais ao longo da Convenção, a diplomacia de Washington não conseguiu seus dois maiores objetivos: criar organismo permanente para supervisionar a aplicação da Convenção e alcançar consenso sobre a restrição do uso de substâncias psicoativas aos fins medicinais. Apesar disso, a reunião de Haia confirmou a vocação à universalidade do regime de restrição a psicoativos ao buscar o multilateralismo e a discussão sobre a restrição de várias substâncias em uma só Convenção⁸⁴.

Até a Convenção de Haia existiam poucas legislações nacionais sobre substâncias psicoativas mundo afora. Elas eram escassas mesmo nos Estados Unidos. Nesse país havia apenas o *Pure Food and Drugs Act* de 1906 – que exigia uma indicação da quantidade de ópio, morfina ou heroína no rótulo de produtos que contivessem essas

⁸² FOIZER, 1994, pp. 33-4 e THOMSON, 2000, p. 271.

⁸³ RODRIGUES, 2003, pp. 28-9.

⁸⁴ FOIZER, 1994, pp. 40-2 e THOMSON, 2000, p. 272.

substâncias. Uma lei do Congresso de 1909 proibia toda importação de ópio em solo estadunidense, exceto aquele usado para fins medicinais. É após os acordos de Haia que o governo de Washington investe na proibição explícita do uso sem finalidade médica “severamente controlada” de qualquer psicoativo. Na *Harrison Narcotic Act de 1914* criou-se a figura do traficante e do viciado. Foi dado à classe médica poder de monopolizar legalmente a prescrição e autorização para o uso de psicoativos. O consumo hedonista e a auto-medicação persistiram, entretanto, inaugurando nas Américas o que viria a ser décadas mais tarde o enorme mercado ilícito de psicoativos⁸⁵.

3.3 A Conferência de Genebra no período entre guerras

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações responde internacionalmente pela “execução de medidas tomadas quanto ao tráfico de ópio e outras drogas nocivas” (Artigo 295 do Tratado da Liga das Nações⁸⁶). É nesse contexto que se realiza a *Conferência de Genebra, em 1925*. Nela ocorrem duas convenções: a primeira que tratava do ópio preparado para o consumo; e a segunda que tratava dos três mais importantes produtos naturais usados na fabricação de psicoativos (o ópio bruto, a folha de coca e a planta de cannabis) e seus derivados (a heroína, a cocaína, a maconha e o haxixe). Na prática, a Conferência de Genebra de 1925 colocou a diplomacia das potências européias novamente frente a frente com a dos estadunidenses.

Na primeira das Convenções, sobre ópio preparado, a posição de países como Inglaterra, França e Índia é clara. Nos Relatórios dos Tratados da Liga afirma-se que: “o ópio não é tão nocivo no Extremo Oriente, onde se constitui num costume secular, e não será possível suprimi-lo por meio de uma simples convenção internacional”⁸⁷. Os europeus argumentavam, ao contrário do que ocorre hoje, que a proibição levaria ao tráfico e ao contrabando e fortaleceria grupos criminosos.

Na segunda Convenção, sobre ópio bruto, coca, maconha e seus derivados, as Partes decidiram pela criação do *Opium Advisory Committee*. Esse órgão passou a ser responsável pelo controle das movimentações das citadas substâncias, visando impedir desvios para canais ilícitos, ou seja, aqueles que não abastecessem o uso medicinal. Ele

⁸⁵ RODRIGUES, 2003, pp. 29-30.

⁸⁶ Citação in: FOIZER, 1994, p.42.

⁸⁷ “Relatórios dos Tratados da Liga das Nações, vol. LI, 337”. In: FOIZER, 1994, p.43.

também se responsabilizou pela emissão de certificados que continham a demanda pelas substâncias restritas em cada país e pela centralização de estatísticas sobre produção, estoques, comércio e apreensões de psicoativos⁸⁸. O regime internacional de restrição a psicoativos finalmente abarcava a proibição da coca e da maconha até então desreguladas em nível global.

O regime internacional de proibição a psicoativos avançava com vigor, incluindo em suas discussões maior número de substâncias psicoativas, proibindo seu uso para fins hedonistas e criando órgão permanente para controle da aplicação de suas determinações. Mesmo com os avanços que a Conferência de Genebra de 1925 representava às teses proibicionistas de Washington, os representantes estadunidenses e chineses retiraram-se das convenções com o argumento de que elas eram demasiadamente complacentes em suas determinações. Percebe-se, portanto, que o governo estadunidense radicalizava sua luta externa contra os psicoativos. Internamente a postura não era outra. Como se verá, a posição proibicionista extremada de Washington obteve êxito em convencer a sociedade daquele país de que era necessário instituir proibição praticamente absoluta do consumo de psicoativos para fins hedonistas em todo o território nacional ao fim dos anos 1910.

3.4 A evolução da questão dos psicoativos nos EUA no início do século XX

Ao fim da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos se tornavam um dos principais atores globais. No regime internacional sobre substâncias psicoativas seu poder era destacado. Com o tempo os formuladores de política externa daquele país souberam usar sua preponderância em diversas questões globais para dominar o regime sobre psicoativos. Entender o desenvolvimento dessa questão nos Estados Unidos, bem como a formação de sua opinião pública sobre o assunto é essencial para aprofundar o conhecimento sobre o regime analisado.

Em 1919, o Congresso estadunidense aprovou a décima oitava emenda à sua Constituição proibindo a produção, importação e circulação de bebidas alcoólicas em todo o território nacional; iniciava-se a Lei Seca⁸⁹.

⁸⁸ FOIZER, 1994, pp. 44-5.

⁸⁹ O fato de a Lei Seca nos Estados Unidos ter sido implementada por emenda à sua Constituição – que havia passado então por apenas dezessete emendas em mais de cem anos – revela a importância que essa questão ganhara na sociedade norte-americana.

A Lei Seca nos EUA, que visava diminuição e idealmente erradicação do consumo de álcool no país, foi revogada em 1933⁹⁰. Apesar da longa duração de vigência dessa lei, dificilmente poder-se-ia considerar um sucesso sua aplicação. O consumo de álcool não retrocedeu consistentemente no período, tendo sido alimentado por inúmeras organizações ilegais que fortaleceram máfias criminosas – como a do lendário Al Capone na cidade de Chicago.

Estima-se que havia aproximadamente 500.000 bares clandestinos em todo território nacional e que, por isso, a “farta produção ilegal de bebestícios surgida no período se fez acompanhar de descarado contrabando com milhares de crimes e mortes”⁹¹. Cabe destacar outro fator negativo. A Lei Seca lançou à ilegalidade a produção de álcool sem, contudo, diminuir sensivelmente seu consumo. Isso expôs os estadunidenses não só ao perigo da violência das máfias, mas também “a bebidas nocivas à saúde, uma vez que eram fabricadas sem cuidados mínimos de higiene e escolha de matérias primas”⁹².

A sociedade dos Estados Unidos se viu, assim, exposta à violência das organizações criminosas que traficavam álcool e ao perigo do consumo de bebidas alcoólicas sem controle de qualidade. Como resultado, após alguns anos de sua vigência, intensa movimentação popular passou a pressionar o Congresso estadunidense pela revogação da Lei Seca. Houve, portanto, movimentação civil contrária à das organizações puritanas. Grande parte da sociedade percebeu que o continuísmo da proibição levaria ao aumento do poder das organizações traficantes de álcool, com a perpetuação da violência que as acompanhava⁹³.

Com o passar do tempo, os grupos que pediam pela revogação da Lei Seca obtiveram sucesso. Contudo, esse fato não significou diminuição da política repressora dos Estados Unidos em relação às outras substâncias psicoativas, como as derivadas do

⁹⁰ A revogação da Lei Seca norte-americana foi decidida pela vigésima primeira emenda à Constituição.

⁹¹ PROCÓPIO, 2005, p. 120.

⁹² RODRIGUES, 2003, p.34.

⁹³ Como afirma Foizer (1994, p.115): “Grupos de ativistas de organizações comunitárias, como a *Women’s Organization* lançavam cartazes em prol da revogação da proibição, mostrando mães acompanhadas de seus filhos pedindo pela revogação através de dizeres como: ‘a segurança deles (das crianças) exige que você vote ‘Revoke’. Tratava-se de uma clara alusão de que a proibição trazia consigo a violência dos ‘gangsters’, os grupos armados dos traficantes de whisky, gin, etc., e colocava toda a sociedade norte-americana em risco em prol da proteção dos que poderiam se embriagar com álcool”.

ópio, da coca e da cannabis⁹⁴. Essas substâncias não tiveram sua proibição revista, principalmente pelo fato de que seus usuários estavam mal organizados e existiam em menor número que os usuários de álcool⁹⁵. Ademais, os usuários de maconha, cocaína ou heroína temiam o preconceito e as retaliações sociais que recaíam com maior vigor sobre eles do que sobre os consumidores de álcool e tabaco.

Pode-se traçar paralelo entre a realidade social norte-americana à época da Lei Seca e a dos países amazônicos no início do século XXI. Em ambos os casos observam-se a proibição à produção e consumo de determinadas substâncias psicoativas sem que tais práticas tenham cessado de existir ou diminuído consistentemente⁹⁶. Ao mesmo tempo, nos dois exemplos as populações se viram obrigadas a conviver com a violência decorrente dos métodos das organizações narcotraficantes e a violência empregada como resposta dos agentes estatais de combate ao narcotráfico. Ademais, aqueles que insistem no consumo das substâncias proibidas correm não só os riscos associados ao consumo de substâncias psicoativas, mas também os riscos advindos do consumo de produtos que não passam por um controle de higiene e onde a pureza da substância não é verificável.

3.5 O *Federal Bureau of Narcotics* (FBN)

Em retrospectiva, apesar do insucesso da Lei Seca, um aspecto pode ser considerado positivo nas décadas de 1920 e 1930 pelo menos do ponto de vista da burocracia estatal “antidrogas” norte-americana. Houve multiplicação das agências federais de combate aos psicoativos e subsequente incremento dos gastos governamentais no setor. As agências federais do assunto concentraram maior poder, em detrimento das agências estaduais. Entre elas destaca-se o *Federal Bureau of Narcotics* (FBN), criado em 1930. O FBN foi o principal órgão governamental a tratar do combate ao tráfico de psicoativos perdurando até 1968⁹⁷.

A existência do FBN marca período em que a atuação dos homens de Estado teve autoridade exagerada na política antidrogas dos Estados Unidos. Nesse processo Harry

⁹⁴ Ver discussão a respeito dos motivos que levaram à proibição de certos psicoativos e legalização de outros internacionalmente em 3.6, p. 57 e 3.8, pp. 61-3.

⁹⁵ NADELMANN, 1990, pp. 510-1.

⁹⁶ Cf. 5.2, pp. 98-100 e 5.11, pp. 120-2.

⁹⁷ Outra agência importante criada juntamente ao FBN foi a Food and Drug Administration (FDA). Existente ainda hoje, a FDA tem sido responsável pela aprovação ou reprovação da comercialização de novos alimentos e remédios nos EUA.

Jacob Anslinger, conhecido como o primeiro “Drug Czar” (czar das drogas), é certamente o homem chave. Chefe do FBN desde sua criação até 1962, a atuação dele e da agência que comandava foram destacas nas esferas de política interna e externa.

Internamente, Anslinger e o FBN conseguiram consolidar e fortalecer as leis federais de restrição às substâncias psicoativas. Uma das principais foi a *Marijuana Tax Act de 1937* que proibia finalmente a produção e comercialização de todas as formas de cannabis nos EUA. Em seguida vieram a *Boggs Act de 1951* e a *Narcotics Control Act de 1956* duas leis que condensavam as disposições legais norte-americanas para a restrição dos psicoativos existentes até então.

Externamente, Anslinger e o FBN foram responsáveis pelo alargamento de acordos bilaterais estadunidenses e aprofundamento dos Tratados multilaterais. Na década de 1930 outras Conferências Internacionais a respeito de psicoativos foram realizadas no âmbito da Liga das Nações. Apesar da ausência dos EUA na Liga sua participação nessas Conferências foi ativa. No período, as teses proibicionistas patrocinadas pelo governo de Washington ganhavam cada vez mais força entre as potências europeias. Assim, a *Conferência de Genebra de 1931* e a *Conferência contra o tráfico ilícito de 1936* tiveram dois resultados relevantes: o primeiro deles foi a inclusão de cláusula obrigando os Estados signatários a criar agências de repressão ao tráfico como aquelas criadas nos EUA na década de 1920; e o segundo foi a determinação de construir formas de cooperação internacional contra o tráfico, como a extradição de traficantes e a troca de informações.

3.6 Formação da opinião pública estadunidense quanto aos psicoativos

As movimentações do governo federal estadunidense pelo fortalecimento das leis federais e da consolidação do regime de restrição a psicoativos foram bem sucedidas. Para alcançar esses objetivos, o governo federal buscou apoio na opinião pública. Porém, os métodos usados para tal fim nem sempre foram honestos. Relacionam-se alguns exemplos. O primeiro é encontrado em fins do século XIX quando setores da sociedade norte-americana relacionavam o consumo de psicoativos a certas minorias e o

vinculavam, sem comprovação, à propensão ao crime. Nadelmann⁹⁸ chama atenção para o fato:

“Tanto os movimentos por proibição do álcool quanto os movimentos por proibição de outras drogas obtiveram grande sustentação na associação popular do uso de drogas com minorias temidas e depreciadas. [...] Oficiais de justiça, jornalistas, e lideranças políticas forneceram relatos sensacionalistas, e totalmente sem comprovação, de crimes horríveis ostensivamente cometidos sob a influência de algum tipo de psicoativo. Boa parte do público e dos legisladores aceitou a veracidade desses relatos inquestionavelmente”.

Em segundo lugar, em seus comunicados ao Congresso e à imprensa Anslinger costumava exagerar os perigos representados pelos psicoativos à sociedade dos Estados Unidos para justificar o incremento de recursos ao FBN. Nesse sentido, Foizer⁹⁹ assinala:

“O Congresso estadunidense mostrou seu apoio à estratégia antinarcóticos de Anslinger, através de apoio orçamentário e de aumento de seu quadro de funcionários. O Congresso também autorizou os agentes do FBN a portar armas e grampear telefones.

“A natureza clandestina do tráfico impossibilitou o Congresso estadunidense avaliar as afirmações da burocracia antidrogas, quanto ao progresso e eficácia de sua luta [...] O FBN, sob Anslinger, se orgulhava de realizar muito com poucos recursos, em comparação com outras agências do governo. Um deputado da Virgínia, J. Vaughn Gary, elogiou Anslinger como excelente administrador, porém observou astutamente que ele parecia estar querendo tirar vantagem da histeria nacional sobre as drogas para aumentar as alocações orçamentárias do FBN”.

Mais tarde o FBN passou a utilizar informações incomprovadas para vincular os países inimigos estadunidenses com a produção e tráfico de substâncias psicoativas ilícitas. À época do ataque de Pearl Harbor pelos japoneses Anslinger declarou aos jornais que a nação já estava “em guerra contra a política de narcóticos japonesa por mais de 10 anos”. De maneira espetacular Anslinger continua: “Nós já experimentamos Pearl Harbor muitas vezes no passado, na forma de drogas perigosas oriundas do Japão, que estão vindo para envenenar o sangue do povo americano”¹⁰⁰. Após a Segunda Guerra Mundial o FBN continuou difamando os inimigos dos Estados Unidos, acusando-os de traficar substâncias psicoativas perigosas e proibidas. Nos anos 1950 eram comuns vinculações de países comunistas à venda de psicoativos ilícitos para os Estados Unidos¹⁰¹.

⁹⁸ NADELMANN, 1990, pp. 506-7.

⁹⁹ FOIZER, 1994, pp. 51-2.

¹⁰⁰ Citações em FOIZER, 1994, p.57.

¹⁰¹ FOIZER, 1994, p. 63.

O somatório desses fatores corrobora o argumento de que o governo federal estadunidense e parte da imprensa do país colaboraram para a formação de opinião pública mal esclarecida, baseada em informações parciais ou dúbias na questão dos psicoativos. Ao invés de encarar os psicoativos como substâncias que tanto podem ser úteis quanto perigosas aos seres humanos, a sociedade americana acabou “demonizando” os psicoativos que costumava discriminar. A abordagem simplista que opõe o “mal das drogas” àqueles dispostos a combatê-las fica clara quando se analisa a posição de alguns grupos sociais importantes nos Estados Unidos.

A opinião pública dos estadunidenses sobre psicoativos é essencial ao regime pesquisado, pois ela encontrou simpatizantes e se estendeu por grande número de nações em todo o mundo. Como consequência da influência da posição desse país à cerca do assunto, o regime internacional sobre psicoativos, que se construía na primeira metade do século XX, fundamentou-se largamente em suposições preconceituosas e subjetivas.

3.7 O desenvolvimento do regime dentro do sistema ONU: a Convenção Única de 1961 e seu impacto aos povos amazônicos

Após a Segunda Guerra Mundial, a realização das Conferências Internacionais sobre substâncias psicoativas ficou a cargo da ONU. Já em 1946 foi acordado no *Protocolo de Lake Success* a transferência dos Tratados realizados no âmbito da extinta Liga das Nações para as Nações Unidas.

A primeira importante Convenção sobre substâncias psicoativas no âmbito das Nações Unidas foi a *Convenção Única de 1961*¹⁰². Ela abrange todos os Tratados multilaterais anteriores. Ainda hoje é o texto que fundamenta o regime internacional sobre psicoativos. Tendo contado com a participação de 77 delegações, a Convenção registra em 2006 a aderência de 180 Estados (última atualização em 1º de fevereiro). Na Convenção encontram-se quatro listas de substâncias controladas que abarca 108 substâncias naturais ou sintéticas.

Nesse universo de psicoativos restritos ou proibidos, três plantas, a papoula, a coca e a cannabis, e seus derivados mais importantes, o ópio, a heroína, a cocaína, a maconha e o haxixe, se tornaram os alvos principais. As principais determinações da

¹⁰² A Convenção Única encontra-se disponível em: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf, último acesso em: 01/04/2006.

Convenção Única são: a) o cultivo das plantas citadas ou a produção de seus derivados passou a ser permitido apenas para satisfazer a demanda de pesquisas científicas ou uso médico controlado; b) as Partes se comprometeram a relatar sua produção, necessidades de consumo e ações de importação e exportação à Comissão de Entorpecentes do Conselho Econômico e Social da ONU e ao Órgão Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (organismos a partir de então responsáveis pelo controle dos psicoativos internacionalmente), outras ações de importação e exportação ficaram proibidas; c) ficou proibido qualquer consumo que não o médico (como o uso religioso, hedonista ou “quase médico”¹⁰³) das substâncias controladas; d) a Convenção determinou a destruição ou expropriação estatal de qualquer plantação ilegal ou planta selvagem¹⁰⁴.

Ressalta-se a grande mudança ocorrida entre a Conferência de Xangai de 1909 e a Convenção Única de 1961 no posicionamento dos Estados em relação ao comércio internacional de psicoativos. A disputa central deixou de ser entre potências coloniais européias e Estados Unidos. O principal embate então consolidou-se entre países produtores das três principais plantas restritas (Estados em desenvolvimento na Ásia, África, América Latina e Europa Oriental) e países considerados os principais consumidores dessas substâncias (países centrais do sistema internacional: Estados Unidos e nações da Europa Ocidental)¹⁰⁵. Por seu lado, Estados Unidos e Europa Ocidental acusavam os países em desenvolvimento de fornecer substâncias perigosas a seus jovens e minorias. Por outro lado, os países em desenvolvimento afirmavam que Estados Unidos e Europa produziam e exportavam diversas substâncias psicoativas que também podiam significar riscos à saúde pública, como as anfetaminas e os barbitúricos, mas que essas substâncias não sofriam as severas restrições aplicadas à papoula, coca e cannabis.

Esse tratamento desigual se tornava inaceitável às nações em desenvolvimento principalmente quando se tem em vista que substâncias psicoativas para uso hedonista, como o tabaco e o álcool continuavam sendo produzidas, exportadas e consumidas pela

¹⁰³ O termo: “uso quase médico” de substâncias psicoativas surge no artigo 49 da Convenção. Apesar de não haver maiores esclarecimentos sobre o que significa tal expressão, infere-se que se trata do uso de psicoativos para curas ou tratamentos de doenças realizados fora do conhecimento da medicina oficial dos Estados signatários. Certo é que a expressão serve para desqualificar práticas medicinais incomuns nas culturas dominantes, num exemplo da influência do proselitismo e da intolerância com a alteridade no regime que estudamos.

¹⁰⁴ ONU, 1961, *passim*.

¹⁰⁵ FOIZER, 1994, p. 65.

maior parte dos países, enquanto justamente os produtos cultivados pelas nações mais pobres tornavam-se proibidos universalmente. A esse respeito argumenta Foizer¹⁰⁶:

“O rigor da Convenção Única cai particularmente sobre três entorpecentes tradicionalmente produzidos e consumidos em algumas regiões subdesenvolvidas do mundo. Essa tríplice proibição empresta ao texto rigorosa característica. Para compreendê-la, é suficiente imaginar um tratado internacional interditando a cultura do vinho ou do tabaco em razão do prejuízo que causam à saúde das populações do Terceiro Mundo o alcoolismo e o tabagismo. A Convenção Única, neste aspecto, aparenta injusta: os países produtores de ópio, de coca e de canabis, alguns deles entre os pobres do mundo, sacrificam parte de seus recursos pelo bem-estar das populações ricas do mundo ocidental que abusam da heroína, da cocaína e do haxixe. Este sacrifício sem compensações é verdadeira expropriação pela causa da utilidade pública, pois a Convenção não prevê nenhuma medida de indenização ou reconversão das culturas”.

Mais críticas são feitas ao texto que fundamenta o regime internacional sobre substâncias psicoativas. Analisa-se o impacto da implementação do regime na Bacia Amazônica e na Região Andina, regiões onde ocorre o consumo tradicional da folha de coca, uma das substâncias proibidas. Segundo Ana Ribeiro¹⁰⁷:

“A coca se mantém secularmente como cultura e desde os antepassados da América foi utilizada como forma de vida, como etiqueta em rituais religiosos e como medicina ou fonte de energia e alimento perfeitamente integrada aos costumes sem jamais representar um fator de quebra de coesão social, muito ao contrário, seu uso funciona como agregador e ratificador de uma identidade étnica. (...) A cocaína foi isolada pela cultura ocidental. A folha como estimulante é a condição que permite o trabalho agrícola nas alturas rarefeitas dos Andes desde sempre”.

Em seguida, a mesma autora apresenta os números de usuários tradicionais da coca na América do Sul¹⁰⁸. Na Bolívia, entre as populações ameríndias, como as quéchuas e aimaras, mais de 3,5 milhões de pessoas fazem uso da coca. No Peru, mais de 4 milhões de pessoas, distribuídas entre as dezenas de etnias amazônicas consomem coca. No norte da Argentina por volta de 500 mil camponeses usam a planta com regularidade. Na Colômbia existem pelo menos 100 mil usuários tradicionais da coca. No Chile encontram-se 10 mil pessoas a consumir a folha regularmente. Por fim, no Equador a planta é usada na medicina tradicional e nos rituais religiosos de algumas etnias.

Esses dados revelam a importância da folha de coca para a economia e a cultura de nações andinas e amazônicas que contabilizam mais de oito milhões de usuários. O

¹⁰⁶ FOIZER, 1994, pp. 67-8.

¹⁰⁷ RIBEIRO, 2000, p. 48.

¹⁰⁸ Dados extraídos do “Boletim Campesino de Intercambio Informativo”. (Número Especial, Órgano Oficial Del Congreso Latino-americano de Organizaciones Del Campo, fev. de 1994, p3).

consumo da folha de coca mascada ou como ingrediente em chás entre essas populações lhes traz maiores benefícios do que os possíveis prejuízos à saúde pública¹⁰⁹. Dessa perspectiva, é desbalanceada a proibição imposta ao uso da folha de coca na América do Sul tendo por intenção erradicar nos países centrais o consumo de cocaína (substância que não era conhecida pelos ameríndios, tendo sido refinada no mundo ocidental). Não é surpreendente, pois, que as citadas nações ameríndias considerem ilegítimas as decisões tomadas por diplomatas que aparentemente não se preocupam com o modo de vida de várias sociedades no planeta¹¹⁰.

Assim, foram lançados à ilegalidade os hábitos de milhões de pessoas, por pressão das diplomacias dos países centrais que agiram como se sua própria cultura fosse válida, desejável e aplicável universalmente. Tendo em vista a multiplicidade de culturas existentes e a singularidade de práticas e costumes percebe-se facilmente o equívoco em supor que uma única legislação tão rigorosa sobre psicoativos pudesse ser adequada a todas as nações do globo. De qualquer forma, a implementação da proibição universal imposta pelo regime dava mostras de que seria complicada desde o princípio. O regime internacional de psicoativos, por ser um regime de proibição, tem certas características que exigem aplicação universal para ser bem sucedido¹¹¹.

À época já existiam exemplos que indicavam que uma aplicação tão ampla seria impossível. Em quase todo o globo, presenciava-se a continuidade do consumo de psicoativos que se tornaram ilícitos por legislações nacionais, inclusive nos países mais ricos. Isso porque, apesar de proibida, a distribuição para os canais ilícitos ocorria por meio de culturas ilegais dificilmente localizadas e erradicadas em sua totalidade¹¹². Ademais, a posição estadunidense com a Lei Seca fracassou: não diminuiu o consumo de bebidas alcoólicas e sim fortaleceu as quadrilhas elevando os índices de violência nas grandes cidades.

¹⁰⁹ Cf. 2.4, p. 37. Opinião semelhante encontra-se em NADELMANN, 1990, p. 508.

¹¹⁰ Ver exemplo dos possíveis impactos negativos de uma aplicação eficiente do regime internacional sobre psicoativos na Índia (onde o consumo de diversas substâncias psicoativas proibidas pelo regime são comuns e integradas aos costumes culturais) em CHARLES & BRITTO, 2002, *passim*. No caso dos ameríndios a importância da folha de coca não é apenas cultural, tendo em vista sua relevância na economia e nos hábitos alimentares de diversas populações.

¹¹¹ Cf. nota nº 77, p. 48.

¹¹² FOIZER, 1994, pp. 67-8.

3.8 A consolidação do regime internacional de restrição a psicoativos nos anos 1970 e 1980

Passados dez anos da Convenção Única a Comunidade Internacional se reuniu novamente na *Conferência das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas de Viena, de 1971*¹¹³. Essa Conferência surge para estender o controle internacional sobre 65 substâncias psicoativas sintéticas, distribuídas também em quatro listas. A relação de países produtores dos psicoativos proibidos se inverte. Na Conferência de Viena passam a ser os países centrais e não aqueles em desenvolvimento, os favorecidos pela exportação das substâncias psicoativas que entravam em discussão. Entretanto, os novos psicoativos enquadrados pelo regime receberam restrições menos rigorosas do que os de origem natural. Os Estados centrais foram bem sucedidos em classificar as anfetaminas, barbitúricos e tranqüilizantes sintéticos que produziam como substâncias restritas e não proibidas, como ocorre com os principais psicoativos produzidos nos países em desenvolvimento. Confirma-se, pois desequilíbrio favorável aos produtos das indústrias farmacêuticas dos países centrais.

A Conferência designou a Organização Mundial de Saúde (OMS) como órgão responsável pela determinação dos produtos a serem restritos (controlados) e proibidos (proscritos). Desde então, para incluir uma substância na lista de produtos restritos ou na lista de produtos proscritos a OMS deve comparar a substância em questão àquelas já tabeladas¹¹⁴.

Entretanto, a partir de análise da composição das quatro listas da Conferência de Viena, percebe-se que a classificação da OMS não é baseada exclusivamente nos riscos à saúde humana aportados pelo consumo de certa substância, como afirmam os preâmbulos dos citados Tratados. Exemplo disso: entre as novas substâncias visadas pela Conferência de 1971 praticamente todos os alucinógenos passaram a ser incluídos na lista I (que já incluía os três mais importantes psicoativos de base natural e seus derivados). Enquanto as anfetaminas se inseriam na lista II e diferentes classes de barbitúricos nas listas III e IV. Dessas listas apenas a primeira é de substâncias totalmente proibidas. Sob o pretexto

¹¹³ Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf, último acesso em: 20/04/2006. A Convenção de 1971 contava com 179 adesões em fevereiro de 2006.

¹¹⁴ FOIZER, 1994, p. 69.

de inutilidade médica, decidiu-se proibir quase todos os alucinógenos mesmo sendo eles os psicoativos menos perigosos à saúde¹¹⁵.

O regime internacional sobre psicoativos não é criado e mantido exclusivamente com base em preocupações com a saúde pública, apesar de este ser um dos seus princípios mais importantes¹¹⁶. O nascimento e a consolidação desse regime no século XX é compreendido como a “confluência de percepções, interesses e noções morais nos setores dominantes dos Estados mais poderosos com a influência notável de protagonistas americanos em modelá-lo de acordo com normas de sua preferência”¹¹⁷.

Diversos autores¹¹⁸ apontam fatores a motivar a construção ou manutenção do regime de restrição a psicoativos além das preocupações com a saúde pública: o proselitismo das sociedades centrais do globo, neste caso, sobretudo da sociedade norte-americana; o preconceito contra usuários de variadas substâncias psicoativas; a desinformação ou a manipulação de informações realizada por pessoas favoráveis a um regime proibitivo; interesses econômicos das sociedades mais influentes e, por fim, a capacidade da diplomacia e do governo federal estadunidense de ganhar influência dentro e fora dos Estados Unidos vinculando outras questões de seu interesse ao regime de restrição a psicoativos o qual dominam. Nadelmann¹¹⁹ discorre sobre alguns desses fatores:

“O fato que o álcool e o tabaco tiveram a aprovação oficial da sociedade internacional enquanto o ópio, a coca e a cannabis foram desaprovados não reflete qualquer cálculo objetivo de seus danos potenciais, já que em muitos aspectos os dois primeiros apresentam maiores riscos sociais e à saúde do que as outras três substâncias¹²⁰. Ao invés disso, o álcool foi legitimado em grande parte devido ao fato de que ele podia ser produzido e consumido na maioria absoluta das

¹¹⁵ Cf. 2.6, pp. 44-5 os alucinógenos são, de maneira geral, menos tóxicos que outros psicoativos, têm pequeno ou nenhum potencial de desenvolver tolerância, não causam dependência química e raramente levam usuários a overdoses fatais.

¹¹⁶ Em 5.11, pp. 119-22 explica-se como o regime internacional de psicoativos ao invés de salvaguardar a saúde de usuários de psicoativos ilícitos acabou significando grandes riscos à saúde dos mesmos e riscos à segurança pública de diversas nações.

¹¹⁷ NADELMANN, 1990, p. 503. Como já afirmamos em 1.3, p. 13, os regimes internacionais refletem os interesses das nações mais influentes no globo e não se constroem exclusivamente baseados em questões técnicas e científicas.

¹¹⁸ DANNER, 2000; FOIZER, 1994; NADELMANN, 1990; PROCÓPIO, 1999; RIBEIRO, 2000; ROCCO, 2000; RODRIGUES, 2003; THOMSON, 2000; TOKATLIAN, 1999.

¹¹⁹ NADELMANN, 1990, p. 511.

¹²⁰ A respeito dos perigos sociais e de saúde dos psicoativos proibidos comparados àqueles permitidos, Procópio (1999, p.133) afirma, por exemplo: “A OMS atribui 3 milhões de mortes pelo mundo afora ao hábito de fumar. Originário das Américas, ao contrário da batata que saiu daqui para salvar o mundo da fome, o tabaco tem matado mais do que a cocaína e a heroína juntas. (...) Só aqui no Brasil existem 15 milhões de alcoólatras. Responsável pelo maior número de acidentes no trânsito e pela violência, nem por isso o álcool é proibido.”

sociedades, e o tabaco e o álcool (assim como o café) ganharam legitimidade porque seu uso já tinha se integrado com sucesso em atividades sociais essenciais em diversas sociedades antes que a sociedade civil global tivesse avançado a ponto de ser capaz de construir um regime internacional de proibição.

“Ainda mais importante, a natureza do regime internacional de controle de psicoativos refletia a predominância dos EUA e da Europa em estabelecer normas globais concernentes à seleção e uso apropriados de substância psicoativas. Alguns estados asiáticos, por exemplo, poderiam ter optado por um regime global diferente que legitimasse o uso de ópio; alguns Estados africanos e asiáticos por um regime legitimando o uso de cannabis; muitos Estados muçumanos por um regime proibindo o álcool; e alguns Estados latino-americanos por um regime que aprovasse a coca. Assim como regimes globais de proibição contra a pirataria e o comércio de escravos refletiam o desejo e a capacidade da Grã-Bretanha e outras potências européias de impor suas normas, morais ou outras, ao resto do mundo, o regime global sobre psicoativos refletiu o desejo e a capacidade dos EUA de impor suas normas a respeito de psicoativos ao resto do mundo”.

As motivações para a mudança de posição das antigas potências coloniais quanto à necessidade de criação de um regime de proibição para os psicoativos ao longo do século XX reforça o argumento de que a preocupação com a saúde pública não foi seu motor principal. Como observa Thomson¹²¹:

“O lócus do tráfico internacional de drogas deslocou-se consideravelmente durante o último século e meio. A guerra contemporânea contra a droga, nos Estados Unidos, foi precedida por um tipo de guerra muito diferente, há cento e cinquenta anos. Na década de 1840, os ingleses atacaram a China para forçá-la a reabrir seus mercados às exportações de ópio da Companhia das Índias Orientais. No século XIX, quando a Inglaterra era a fornecedora da droga [por meio de seu entreposto colonial na Índia] e a China consumidora, o comércio do ópio era tratado como um tema econômico – um elemento importante para superar o déficit comercial da Inglaterra com a China. Hoje, quando o sul é o fornecedor e o Norte o consumidor, o tráfico é considerado um tema político – uma questão de segurança nacional”.

O regime sobre psicoativos avançava e no ano de 1972 é adotado o *Protocolo de Genebra* para modificar algumas disposições da Convenção Única de 1961. Nas negociações deste Protocolo a diplomacia de Washington pressionava pelo “combate na fonte” de produção dos psicoativos. Argumentava ser necessário reforçar os poderes de fiscalização da ONU sobre os países produtores de psicoativos de origem natural. Para os estadunidenses os organismos criados nos Tratados deveriam ter maior capacidade de coletar informações e corrigir avaliações e ter a possibilidade de decretar embargos econômicos sobre os países participantes do regime. Os países em desenvolvimento,

¹²¹ THOMSON, 2000, p 264.

contudo, recusaram-se a conceder esses poderes aos órgãos multilaterais. O Protocolo acabou, assim modificando a Convenção Única em pontos menores¹²².

Entre 1972 e 1988 reuniões periódicas se realizaram dentro do sistema ONU e as posições dos países em relação ao regime de psicoativos pouco se alteraram. Os Estados Unidos continuaram lutando por disposições que forçassem os países produtores a adotar medidas mais rigorosas no combate à produção e tráfico de psicoativos. Enquanto os países em desenvolvimento continuaram recusando-se a dotar os órgãos da ONU de formas de controle direto de seus territórios. Os últimos países lutavam ainda por maior igualdade entre o tratamento dado aos psicoativos de base natural e aos psicoativos de base sintética¹²³.

3.9 A Convenção das Nações Unidas de 1988 e o UNODC

A escalada do consumo de psicoativos ilícitos aliada ao continuísmo no tratamento dado à questão pelos países participantes do regime fizeram com que o narcotráfico proliferasse¹²⁴. Os Estados se concentraram então em aprofundar o combate a esse fenômeno. Nasceu assim a *Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988*¹²⁵.

Contando hoje com 179 adesões a Convenção de 1988 não surge para alterar os Tratados anteriores, mas para estender o combate a outras atividades ilícitas que se relacionam com o narcotráfico, complementando determinações da Convenção de 1961. Assim, a Convenção de 1988 dispõe medidas contra o narcotráfico internacional, incluindo recomendações para auxiliar no combate à lavagem de dinheiro e ao desvio de precursores químicos – substâncias usadas na produção de psicoativos como a cocaína e a heroína. Ela se preocupa em prover condições para a cooperação internacional, regulando a extradição de narcotraficantes e a troca de dados e jurisdições sobre o assunto entre os países¹²⁶.

A Convenção de 1988 traz à tona um assunto ainda não discutido em Tratados anteriores: a importância crucial da redução da demanda por substâncias psicoativas para

¹²² FOIZER, 1994, p.71.

¹²³ FOIZER, 1994, p.71.

¹²⁴ Maior discussão em 5.2, pp. 98-100 e 5.11, pp. 119-22.

¹²⁵ Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/treaty_adherence_convention_1988.pdf, último acesso em: 20/04/2006.

¹²⁶ ONU, 1988.

um combate eficaz ao narcotráfico. Até então o regime internacional se limitava a encontrar formas de combater a oferta dessas substâncias. A Convenção discorre, pois sobre programas de reabilitação de dependentes e sobre campanhas educativas a respeito dos psicoativos. Fortalecia-se a idéia de responsabilidade compartilhada na questão dos psicoativos com a mudança no discurso. Os países centrais deixaram de acusar os países produtores de psicoativos de base natural de serem os únicos responsáveis pelo narcotráfico internacional.

Finaliza-se o capítulo com informações a respeito do mais importante órgão do regime internacional sobre psicoativos, o *Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes* (UNODC, na sigla em inglês). O UNODC surge em 1997 como decorrência do fortalecimento da percepção, ao fim do século XX, de que as organizações narcotraficantes tinham ligações estreitas com outras atividades ilícitas.

Os trabalhos do UNODC são determinados pelos três tratados sobre substâncias psicoativas aos quais já citados (o de 1961, o de 1971 e o de 1988) e também pela *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional* de novembro de 2000 ¹²⁷. Segundo informações da página na Internet do órgão ¹²⁸:

“O mandato do UNODC é dar assistência técnica aos Países Membros da ONU para reduzir os problemas causados pelas drogas ilícitas e pelo crime organizado, incluindo corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas e terrorismo. [...] Os três pilares do trabalho do UNODC são: pesquisa e análise para aumentar o conhecimento e a compreensão sobre drogas e crime, que servirão de base para incrementar políticas e tomadas de decisão operacionais. Trabalho de caráter normativo para dar assistência aos países na ratificação e prática dos tratados multilaterais sobre drogas, crime organizado e corrupção. [...] Programas e projetos de cooperação técnica para que os Países Membros da ONU reforcem a capacidade de enfrentar os problemas das drogas ilegais e dos diversos aspectos do crime organizado”.

O principal estudo elaborado pelo UNODC na questão dos psicoativos é o *World Drug Report* (WDR). O WDR é o mais completo relatório global sobre produção, tráfico e consumo de psicoativos ilícitos em todo o mundo. Ele é produzido pelo UNODC desde 1997 e anualmente desde 2002. Dados estatísticos do WDR serão usados nos capítulos quatro e cinco.

¹²⁷ Essa Convenção dá as diretrizes da luta contra o crime organizado transnacional e atividades nas quais o ele se envolve como a corrupção, a imigração ilegal, o tráfico de pessoas e a lavagem de dinheiro. Ela também provê instrumentos jurídicos a facilitar a coordenação internacional em vários aspectos do combate ao crime organizado. A Convenção está disponível em:

http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html, último acesso em: 01/10/2006.

¹²⁸ Disponível em: http://www.unodc.org/brazil/pt/about_us.html, último acesso em 01/10/2006.

Como visto, o regime internacional de restrição a psicoativos nascido e consolidado ao longo do século XX visa à proibição ou restrição da produção, comércio e consumo de número grande de substâncias psicoativas. Com o pretexto de proibir as substâncias sem valor medicinal comprovado os Tratados Internacionais favorecem interesses geopolíticos e econômicos de países mais influentes (de suas indústrias farmacêuticas, por exemplo), respondem a preocupações com a saúde pública e também às inquietações morais de alguns grupos sociais.

Apesar de rigorosas leis internacionais e nacionais os países participantes do regime não vêm tendo sucesso em barrar a produção, o comércio e o consumo de grande parte dos psicoativos ilegais¹²⁹. Argumenta-se que essa incapacidade aliada à disposição das pessoas em infringir as leis nacionais e internacionais de restrição a psicoativos deu nascimento ao narcotráfico. Por isso a forma como o regime se estabeleceu e, sobretudo, a quantidade e os tipos de psicoativos que os Acordos Internacionais proibiram são fatores explicativos da forma como o narcotráfico se estruturou nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI. Tivessem as leis internacionais e nacionais se concentrado em proibir substâncias diferentes ou se absterido de estabelecer qualquer proibição ou imposto outros tipos de punições aos infratores, ou ainda sugerido formas distintas de enfrentamento à proliferação do narcotráfico, esse fenômeno certamente teria formato diversificado.

¹²⁹ O que será demonstrado nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 4

A CONFIGURAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NA REGIÃO AMAZÔNICA: TRANSNACIONALISMO E REDES CRIMINOSAS

A Região Amazônica tornou-se essencial ao narcotráfico internacional a partir da década de 1980. Desde então as organizações narcotraficantes aprenderam a se adaptar aos ataques perpetrados pelos agentes estatais. Nessa adaptação, a adoção de formatos em rede pelos grupos narcotraficantes é a característica com maiores conseqüências para o narcotráfico na região. Outras características marcantes das redes narcotraficantes são: a capacidade de atuar no mundo lícito e ilícito da política e da economia, a dispersão através de fronteiras e por amplos espaços territoriais, a facilidade em cooptar e corromper agentes policiais e judiciais e a adaptabilidade a novas situações e oportunidades.

Por sua vez, já foi argumentado que o combate ao narcotráfico na Amazônia Continental é resultado direto da pressão da política externa norte-americana e do regime de restrição a psicoativos – do qual praticamente todos os Estados americanos fazem parte. Sobretudo por influenciar a ação dos agentes estatais antidrogas, o regime estudado impacta na configuração do narcotráfico na Amazônia.

Ao estudar a configuração do narcotráfico na Região Amazônica, este capítulo elucida a atuação das redes narcotraficantes no subcontinente e o papel da Amazônia no narcotráfico internacional.

4.1 Antecedentes históricos

Na primeira metade do século XX o mercado americano de substâncias psicoativas ilícitas apresentava proporções modestas e estrutura relativamente simples. Tal panorama se complica a partir da década de 1960 quando o consumo de alucinógenos – maconha, haxixe, LSD e peiote – dispara nos Estados Unidos e Europa. Até o fim da década de 1960 Jamaica e México eram os principais fornecedores dos alucinógenos não sintéticos (maconha, haxixe e peiote) para os grandes centros consumidores.

Para fazer frente ao incipiente narcotráfico continental, o governo estadunidense dá início a ações de combate aos psicoativos ilícitos no exterior. Ao longo da década de 1970 o combate ao narcotráfico financiado por Washington logra êxito temporário com ações como a Operação Interceptação de 1969. No período eliminou-se cerca de 70% da produção mexicana de maconha e heroína e deu-se por erradicado o cultivo jamaicano de maconha. A partir de 1973 sucessivos governos mexicanos passam a agir bilateralmente com os Estados Unidos no combate ao narcotráfico, aceitando apoio financeiro de seu parceiro. Um exemplo de cooperação bilateral no assunto é a Operação Condor. Com ela, o investimento estadunidense no combate aos psicoativos ilícitos no México aumentou de US\$ 1,3 milhão em 1973 para US\$ 14,6 milhões em 1977 ¹³⁰.

Apesar do sucesso inicial, a oferta de maconha e heroína no mercado norte-americano diminuiu apenas temporariamente e o nível geral de seu consumo não foi afetado substancialmente em médio e longo prazo ¹³¹. Isso porque apesar do intensificado combate ao narcotráfico no México e na Jamaica, outras regiões do continente já estavam aptas a servir de fornecedoras de psicoativos ilícitos nas Américas.

4.2 As regiões andina e amazônica no narcotráfico continental

Após o desmantelamento bem sucedido de centros de produção de maconha, haxixe e heroína no México e na Jamaica, ao longo dos anos 1970, a Colômbia se consolidou como fornecedora de substâncias psicoativas nas Américas. A partir de então, os narcotraficantes colombianos – instalados em *Sierra Nevada de Santa Marta*, na região administrativa de *la Guajira* ao norte do país – se tornaram os principais exportadores de maconha para os centros urbanos norte-americanos. A produção de maconha na Colômbia alcançou seu pico em 1975 e se manteve vigorosa no início da década de 1980 ¹³².

¹³⁰ Gonzáles, G. “Cooperação bilateral na questão das drogas” (*Política Externa*. Vol. 9, nº 3, 2000, p.58) observa que: “A Operação Condor foi considerada um dos exemplos mais eficazes de cooperação bilateral antinarcóticos. Os resultados foram impressionantes. A participação do México no mercado norte-americano de maconha caiu de 75% em 1975 para 8 % em 1980. No caso da heroína, a participação do México caiu de 67% para 25% no mesmo período”.

¹³¹ GONZÁLES, 2000, p. 51.

¹³² MARULANDA, M. *La Política Norteamericana Contra Las Drogas Ilegales y su Apropiación en Colombia: Historia, cultura, ideología y política*. Brasília: Tese de Doutorado, UnB, 2004, pp. 34-5; IZQUIERDO, S. “Focalizando a fluidez: as vias transversais do narcotráfico na Colômbia”. In: Ana Maria

Entretanto, ao longo dos anos 1980, a produção de maconha perde importância para a produção de cocaína na Colômbia. Entre os países amazônicos, o plantio da folha de coca e produção de cocaína já eram comuns na Bolívia e Peru antes de 1980¹³³. Com o aumento extraordinário de importância da cocaína no mercado internacional – o chamado “boom” da cocaína de fim dos anos 1970, início dos anos 1980 – Bolívia, Colômbia e Peru passaram a ser fundamentais para o narcotráfico no continente. O narcotráfico tornou-se negócio gigantesco, e passaria a ser o maior negócio ilícito da história. Vários fatores ajudam a explicar o sucesso das regiões andina e amazônica para o fornecimento de cocaína em larga escala.

Primeiramente, a existência de organizações, sobretudo na Colômbia, que já se ocupavam de práticas ilegais (como o tráfico de maconha, pedras preciosas e variados contrabandos). Essas organizações estavam preparadas para o transporte e comercialização das substâncias ilícitas¹³⁴.

Outro fator essencial foi o crescente mercado consumidor de cocaína. O mercado se expandiu rapidamente incluindo não só metrópoles estadunidenses, mas também européias e sul-americanas. Apesar da proliferação do consumo para outros países, o aumento do consumo nos Estados Unidos foi essencial para manter a demanda por cocaína sempre alta. Segundo Marulanda¹³⁵ pesquisa apresentada em 1993 pelo NIDA (*National Institute of Drug Abuse*, um instituto estadunidense sobre o uso de psicoativos) demonstra o incremento de consumidores de cocaína de 4,3 milhões em 1979 para cerca de 5,3 milhões em 1986. Tal cifra correspondia a 2,7% da população dos Estados Unidos e significava aumento de 25% em seis anos¹³⁶.

Também foi importante a grande disponibilidade de mão-de-obra barata a serviço do narcotráfico devido às difíceis condições econômicas de largas parcelas da população rural e urbana nos países sul-americanos. Destaquem-se os altos níveis de desemprego e

Ribeiro & Jorge Atílio Iulianelle (org.s) *Narcotráfico e Violência no Campo*. Rio de Janeiro: De Paulo Editora Ltda., 2000, p. 63.

¹³³ A importância da folha de coca na Região Amazônica é milenar. Séculos atrás, a coca foi elo entre sociedades ameríndias nos Andes e na Amazônia Continental. Para exemplos da importância da coca para as culturas ameríndias, ver 2.4, p. 37 e 3.7, pp. 59-60.

¹³⁴ MARULANDA, 2004, p.34; IZQUIERDO, 2000, p. 69.

¹³⁵ MARULANDA, 2004, p. 119.

¹³⁶ O aumento dos consumidores de cocaína contrastava com a diminuição dos consumidores de maconha e heroína, que foram de 24,3 milhões em 1979 para 22,3 milhões em 1985.

subemprego nos grandes centros urbanos das Américas Central e do Sul que facilitavam o recrutamento de mão-de-obra para a venda de psicoativos ilícitos no varejo¹³⁷.

Ademais, a participação dos países americanos no regime internacional de restrição aos psicoativos que levou à proibição e estabelecimento de penas para produtores e consumidores de muitas substâncias. O fato de o consumo de cocaína se manter entre largas parcelas da população, mas a prática continuar ilícita tornou altamente rentáveis a produção e o comércio de cocaína. Como afirma Procópio¹³⁸ a cocaína tem sido nas últimas décadas um dos poucos produtos amazônicos de valor agregado com larga aceitação no mercado internacional. As altas taxas de retorno permitiram às empresas narcotraficantes expandir seu poder econômico e político. Segundo Marulanda¹³⁹:

“Posto que (...) o lucro advindo do comércio ilegal das drogas é essencialmente função do risco que correm seus empresários em seus esforços permanentes para pôr seus produtos no mercado, se deduz que a proibição, no cenário de forte demanda atual, se converte no marco eficaz de sua prosperidade. Quanto maior a repressão, maior é o lucro”.

Argumento semelhante é desenvolvido por Naím¹⁴⁰:

“ ‘Controle na fonte’ [ou seja, a política de controle do narcotráfico na fonte de produção] e uma ênfase na repressão simplesmente adicionaram valor às drogas que conseguem chegar ao mercado. Guardas fronteiriços a se evitar, as batidas policiais das quais têm-se que fugir, e os subornos que se têm de pagar, todos são integrados aos custos do negócio, aumentando preços e os potenciais de lucros sem nenhum efeito demonstrável na demanda”.

Por fim, as condições geográficas, climáticas e culturais dos Andes. Os altiplanos frios e secos são ideais para o plantio da folha de coca, o que se alia à existência de vastas regiões inabitadas e pouco acessíveis nas regiões andina e amazônica facilitando a ocultação das lavouras ilegais e fábricas de processamento. Também o conhecimento adquirido entre as populações locais por seu costume milenar de consumir e plantar a folha de coca certamente foi útil para a produção em larga escala da folha de coca¹⁴¹.

¹³⁷ MARULANDA, 2004, p. 36; RODRIGUES, 2003, p. 51.

¹³⁸ PROCÓPIO, 2005, pp. 123; 132.

¹³⁹ MARULANDA, 2004, p. 42.

¹⁴⁰ Naím, M. *Illicit – How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy* (New York: Doubleday, 2005, pp. 81-2).

¹⁴¹ RODRIGUES, 2003, p. 51.

4.3 A era dos oligopólios

Na década de 1980, a Região Andina tornou-se de certa forma o centro do narcotráfico no continente por ser a única fornecedora de cocaína, um dos psicoativos ilícitos mais consumidos nas Américas e no mundo. Analisa-se nesta seção o funcionamento da produção e tráfico desse psicoativo na área que une os Andes à Amazônia Continental no período.

Apontam-se três tipos de atores centrais ao mercado internacional de cocaína nos anos 1980. As funções e localidade desses atores não eram rigidamente definidas, tendo em vista uma das principais características do narcotráfico, sua flexibilidade.

No início da produção estão os plantadores de coca, chamados de *cocaleros* nos países andinos. Esse primeiro grupo de atores responde pelas plantações de coca e pela primeira etapa de processamento da folha de coca em pasta base¹⁴². Nos anos 1980 e início dos anos 1990 as plantações de coca e produção da pasta base se concentravam na Bolívia e no Peru. A pasta base era então escoada à Colômbia, sobretudo em pequenos aviões para o refino em cocaína. O primeiro setor do mercado internacional da cocaína era marcado por uma certa disputa entre os múltiplos *cocaleros* e lavradores de coca, assim, o setor pode ser considerado competitivo¹⁴³.

O segundo grupo de atores é aquele responsável pelo envio da pasta-base à Colômbia, pelo refino da pasta em cocaína e subsequente venda da cocaína aos grupos varejistas na Colômbia ou no exterior. O refino da cocaína e seu transporte para os centros de consumo constituíam etapas bem rentáveis do negócio, exigindo profissionais qualificados. Por suas maiores exigências, essas fases eram dominadas na década de 1980 por número restrito de organizações colombianas atuantes principalmente nas cidades de Cali e Medellín. As organizações em Cali e Medellín utilizavam desde funcionários para operações triviais, como vigias, seguranças pessoais, empregados dos

¹⁴² A pasta base é fabricada a partir da folha de coca ainda nas regiões próximas às plantações para reduzir o volume do produto a ser transportado.

¹⁴³ MACHADO, L. "Drug trafficking and money laundering in the Amazon Region: geoeconomic and geopolitical effects". *Globalization and Drugs Criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*. Paris: UNESCO/MOST, UNDCP, 2002, p. 158; MARULANDA, 2004, pp. 35, 255, 281-3. Ainda hoje, o plantio da folha de coca para venda aos narcotraficantes aporta várias vantagens aos *cocaleros*. Em primeiro lugar, o investimento inicial normalmente não é feito pelos agricultores, já que estes recebem as sementes já selecionadas e a garantia da compra da pasta base. Em segundo lugar, as terras cultivadas não precisam ser férteis ou em grande extensão, já que, apesar das exigências climáticas, a produção da folha de coca não necessita de solos férteis. Por fim, a já citada taxa de retorno favorável do plantio da folha de coca quando comparada às lavouras lícitas nos Andes (RIBEIRO, 2000, p. 39).

laboratórios, vendedores de rua, até profissionais especializados, como químicos, administradores de empresas, pilotos de aviões e advogados.

Erroneamente denominadas *cartéis*, essas organizações formavam na verdade *oligopólios narcotraficantes*, pois não dominavam com precisão todo o mercado de cocaína nas Américas¹⁴⁴. Os famosos oligopólios de Cali e Medellín além de atuar no narcotráfico tinham destacado desempenho político e social. Tais organizações freqüentemente se envolviam em ações beneficentes, financiando obras em igrejas, escolas, clubes, ou investindo em economias locais decadentes. Comumente consideradas organizações com hierarquia rígida, os oligopólios colombianos talvez sejam mais bem retratados como redes direcionadas¹⁴⁵ com um núcleo decisório e múltiplas ramificações ou periferias¹⁴⁶.

Por fim, toma parte no mercado da cocaína o terceiro tipo de ator, as organizações varejistas de cocaína. Tendo em geral pouca relação com os grupos anteriores do processo, os varejistas agem principalmente nos grandes centros urbanos onde é maior o consumo de cocaína. A ação dos varejistas é marcada por intensas e violentas disputas entre as inúmeras organizações por pontos de vendas e contatos com os traficantes transnacionais. Na década de 1980, os varejistas eram formados por grupos de criminosos que participavam de outras práticas ilegais nos centros urbanos estando dispostos a migrar para o lucrativo negócio de venda de cocaína.

Sumariando, na década de 1980 e início da década de 1990 o mercado internacional de cocaína desenhava-se assim: o plantio da folha de coca e processo da pasta base ocorria na Bolívia e Peru. O refino para a cocaína na Colômbia. Os países vizinhos, Brasil, Equador, Guiana, Suriname e Venezuela serviam como regiões de trânsito. A venda no varejo para os consumidores se dava nas grandes cidades dos EUA, da América Latina e da Europa.

¹⁴⁴ Esse fato nos foi chamado atenção por Rodrigues. Segundo ele (2003, pp. 56-7): “Em termos econômicos, um cartel se forma quando um pequeno número de empresas produtoras de um mesmo bem ou serviço se une com a intenção explícita de impor o preço de sua mercadoria; numa situação de oligopólio, os atores também não são muitos, mas isso não implica existência de um acordo para a manutenção de preços. A idéia de cartel da droga suporia que cada grupo narcotraficante fosse constituído como uma gigantesca empresa, com departamentos de cultivo de coca, produção e transporte de pasta base, refino de cocaína, exportação aos centros de consumo, distribuição e venda ao consumidor”.

¹⁴⁵ As redes direcionadas são aquelas criadas e comandadas por um centro de organizadores que a utilizam para propósito específico (cf. 1.7, pp. 21-2), neste caso o transporte da cocaína desde a Colômbia até os grandes centros consumidores em toda a América e Europa.

¹⁴⁶ Mesmo se considerarmos os oligopólios colombianos da década de 1980 como redes direcionadas, advertimos que sua estrutura era mais centralizada e menos flexível do que das organizações surgidas nos anos 1990 para substituí-los.

4.4 Dos oligopólios às ágeis redes narcotraficantes

Vários autores apontam para a reestruturação do narcotráfico na Região Amazônica na década de 1990¹⁴⁷. No período houve proliferação das estruturas em rede entre grupos criminosos num movimento descentralizador que se mantém no início do século XXI. Esse movimento é resultado da flexibilidade e pragmatismo das organizações que conseguiram se adaptar a importantes eventos dos últimos vinte anos: a nova versão da “guerra às drogas” empreitada por Washington e pelos países andinos na fonte produtora de psicoativos ilícitos; a intensificação da interdependência entre as nações¹⁴⁸ e as exigências dos conflitos contemporâneos¹⁴⁹.

A migração às selvas andinas e amazônicas da “guerra às drogas” dos Estados Unidos na década de 1990 significou o fim da era dos oligopólios. O primeiro grande oligopólio a ser destruído foi o de Medellín, comandado por Pablo Escobar – ao que foi essencial sua visibilidade. Em seguida outros oligopólios foram enfraquecidos, como o de Cali, ou passaram por descentralizações, respondendo às necessidades do período.

Apesar da concentração de esforços para combater o narcotráfico na Amazônia boliviana e peruana na década de 1990 e da destruição dos maiores oligopólios colombianos não houve abalo em longo prazo na oferta de cocaína no mercado internacional¹⁵⁰. Como se argumenta em seguida, a reestruturação do narcotráfico e a migração constante das lavouras ilícitas foram essenciais para a manutenção dessa oferta.

4.5 A configuração do narcotráfico na Região Amazônica a partir dos anos 1990

A Região Amazônica produz os três principais psicoativos ilícitos de base natural. Analisam-se alguns aspectos do mercado de maconha, heroína e cocaína nas Américas, com ênfase para sua configuração na Região Amazônica.

¹⁴⁷ MACHADO, 2002; MARULANDA, 2004; NAÍM, 2005; PROCÓPIO, 2005; RODRIGUES, 2003; SCHONENBERG, 2002; TOKATLIAN, “Crime organizado e drogas psicoativas: o caso da Colômbia”. *Contexto Internacional*. Vol. 21, n° 1, jan.-jun. 1999.

¹⁴⁸ É interessante notar como a globalização favoreceu tanto aos fluxos lícitos quanto aos ilícitos de produtos, finanças e comunicação. NAÍM (2005) trata desse assunto com profundidade.

¹⁴⁹ Os conflitos contemporâneos, por exemplo, o combate ao crime organizado e ao terrorismo transnacionais, surgiram quando a revolução das comunicações tornou-se crucial na década de 1990, cf. 1.4, pp. 14-5. As características de tais conflitos também são resultado do aumento da interdependência entre as nações, cf. 1.3, p. 13.

¹⁵⁰ Cf. estatísticas em 5.8 pp. 112-4.

A cannabis é planta muito resistente, seu plantio é simplificado e pode ser feito em praticamente qualquer clima. Para se ter idéia da facilidade de sua cultura estima-se que haja plantação de cannabis em 176 países ou territórios¹⁵¹. Seguidas vezes, a plantação de maconha abastece apenas mercados internos, dessa forma, o mercado de exportação de maconha na Amazônia Continental é bem menos vigoroso e expressivo que o de cocaína. A produção de maconha na Região Amazônica ocorre, sobretudo nas selvas colombianas. Outros países que se destacam como produtores de maconha nas Américas são o Brasil, o Canadá, a Jamaica, o México, os Estados Unidos e o Paraguai. Já a heroína tem histórico recente de produção na Região Amazônica. Sua fabricação ocorre apenas nas selvas colombianas e peruanas. Nas Américas, o maior produtor é o México.

A cocaína é o psicoativo mais importante para a Amazônia Continental. As características que imediatamente se destacam quando se avalia o mercado de cocaína desde os anos 1990 são: a flexibilização das áreas de plantio da folha de coca e refino da cocaína e a diversificação e multiplicação dos atores participantes do mercado. Na Bolívia e Peru além do plantio da coca e transformação das folhas em pasta base, passou a ser realizado o refino da cocaína. Também na Colômbia as funções se diversificaram. O país que continua sendo o maior refinador de cocaína pôde, desde meados da década de 1980, plantar a folha de coca nas terras baixas de sua floresta amazônica devido a inovações tecnológicas, incluindo técnicas de mudanças genéticas das plantas. Na Tabela 4 (p. 75) encontra-se evolução do cultivo da folha de coca nos três países andinos de 1990 a 2005¹⁵². É de se destacar o incremento da importância da Colômbia nesse contexto a partir de meados da década de 1990.

Bolívia, Colômbia e Peru continuam líderes mundiais na produção de cocaína. Ao longo da década de 1990 os três países responderam por 90 % da produção global do psicoativo. No período, 73 % do refino de cocaína ocorreu na Colômbia¹⁵³. Em 2004, Bolívia, Peru e Colômbia foram responsáveis por 97% da cocaína produzida no mundo, 50% dela fabricada apenas no último país¹⁵⁴. Reflexo da importância do narcotráfico na

¹⁵¹ UNODC. *World Drug Report 2005*. United Nations Publication, 2005, p. 104.

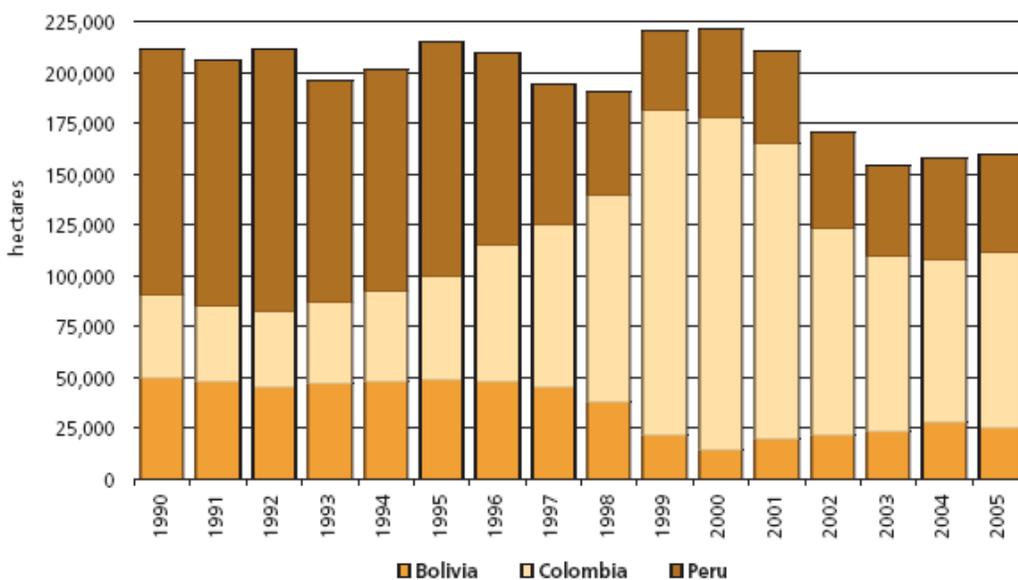
¹⁵² Tabela disponível em UNODC “*World Drug Report (WDR) 2006*”. Adverte-se que dados disponíveis no WDR provêm de estatísticas sujeitas a falhas como outra qualquer. Nesse caso há ainda o problema de serem dados de atividades ilícitas, mais difíceis de contabilizar. Ver discussão em 5.10, pp. 118-9.

¹⁵³ MACHADO, 2002, p. 166.

¹⁵⁴ UNODC, 2005, pp. 62.

Colômbia é a proporção da terra produtiva utilizada pelo narcotráfico no país. Buitargo¹⁵⁵ se baseia em diversos trabalhos ao afirmar que na Colômbia por volta de 48% das terras produtivas estão sob controle direto ou indireto de grupos narcotraficantes que chegam a controlar até a agricultura de subsistência. No Mapa 1 (p. 77) insere-se a localização dos cultivos da folha de coca para o ano de 2005 na América do Sul.

TABELA 4 – Cultivo global de folha de coca (em hectares) 1990 – 2005



Fonte: World Drug Report 2006, p. 83 (UNODC, 2006).

O Brasil, que nas décadas de 1970 e 1980 servia basicamente de rota de escoamento da cocaína Andina e espaço alternativo para a lavagem de dinheiro¹⁵⁶, ganhou maior importância no mercado do psicoativo. Desde meados dos anos 1990, grupos narcotraficantes atuantes no Brasil refinam cocaína de pasta base proveniente dos países vizinhos. Ademais, o país destaca-se crescentemente como importante mercado consumidor de cocaína¹⁵⁷. Particularmente importantes na Amazônia brasileira são as cidades de Manaus, Porto Velho e Rio Branco, integrantes da parte leste da Bacia Amazônica continental¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Buitargo, 2004, p. 203.

¹⁵⁶ Lia Machado (2002, p. 154) afirma haver evidências de que os bancos nos Estados do Amazonas, Acre e Rondônia sejam utilizados para lavagem de dinheiro do narcotráfico desde fins dos anos 1970.

¹⁵⁷ PROCÓPIO, 2005, pp. 117-8.

¹⁵⁸ Lia Machado (2002, p. 160) explica que nos anos 1990 a apreensão anual média de cocaína no Brasil foi de 5,24 toneladas, quantidade cinco vezes maior que a média da década de 1980. Isso reflete não só o

Manaus tornou-se nódulo estratégico para o alto circuito do narcotráfico continental. A capital do Amazonas, por sua localização, e por sua grande economia urbana (a extensão de sua economia é devida em grande parte ao fato de a cidade ser uma zona franca) tornou-se centro de exportação de cocaína com conexões às Guianas, ao Suriname, à Venezuela, e às regiões sudeste e nordeste do Brasil¹⁵⁹.

Dominando os importantes pontos de trânsito terrestre entre a América austral e setentrional estão os grupos criminosos mexicanos que se destacam nos mercados de cocaína e heroína. Por transportar grande parte da cocaína andina para os Estados Unidos esses grupos se viram cuidando da parte mais lucrativa do negócio na segunda metade da década de 1990¹⁶⁰. Grupos narcotraficantes mexicanos proliferaram, pois estavam particularmente adaptados às vantagens que o aumento da interdependência, a revolução nas comunicações e a proximidade geográfica com os Estados Unidos lhes traziam. Contudo, o aumento de sua visibilidade os deixou vulneráveis aos ataques dos agentes do DEA. Duramente combatidos no início do século XXI eles tiveram que se descentralizar e dividir seu poderio para garantir a sobrevivência¹⁶¹.

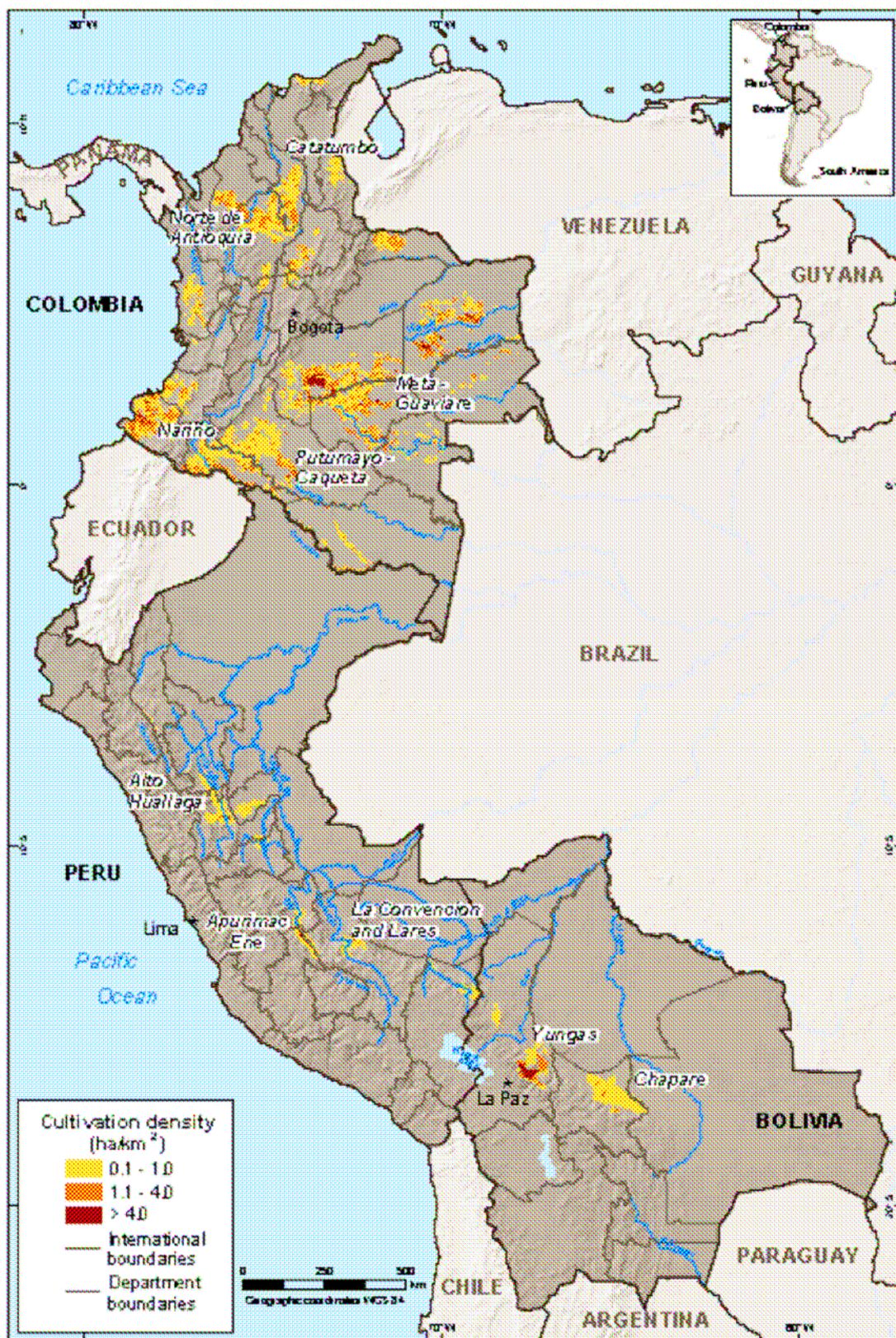
avanço da importância do Brasil no narcotráfico, mas também aumento do esforço governamental em seu combate. Ademais, a mesma autora aponta o descobrimento de laboratórios para o refino de cocaína no território brasileiro no período, sobretudo no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Narcotraficantes da região teriam como parceiros preferenciais grupos bolivianos, já que aqueles dois estados brasileiros dividem uma fronteira de 3.126 Km com a Bolívia. Um dos motivos para a utilização do território brasileiro para o refino de cocaína pode ser a intenção de narcotraficantes bolivianos de evitar o transporte da pasta base por áreas colombianas dominadas por guerrilheiros e paramilitares. Segundo Schonenberg “Drug trafficking in the Brazilian Amazon” (*Globalization and Drugs Criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*. Paris: UNESCO/MOST; UNDCP, 2002, p.127) e Izquierdo (2000), guerrilheiros e paramilitares aumentaram as “taxas e tributos” que são pagas comumente por traficantes para a utilização das pistas de pouso e estradas nos territórios que dominam.

¹⁵⁹ MACHADO, 2002, pp. 160-1.

¹⁶⁰ O lucro maior nas faixas de fronteira são reflexo tanto do grande risco de transportar os psicoativos para os Estados Unidos como da prática comum entre esses grupos de “batizar” a cocaína ou a heroína, isto é, adicionar-lhes produtos pulverizados de baixo custo.

¹⁶¹ Nas palavras de Naím (2005, pp. 75-6): “A parte do negócio [do narcotráfico] com maior valor agregado – mover o produto para os Estados Unidos – migrou largamente para o México. Já em meados dos anos 1990, os distribuidores em larga escala que mais preocupavam agentes da lei [norte-americanos] eram do México: a organização de Arellano Felix em Tijuana, a organização de Carillo e Fuentes em Juarez e a organização de Cardenas Guillen em Tamaulipas e Nuevo Leon. ... Os grupos mexicanos rapidamente adaptaram seus negócios às vantagens que a globalização tornara tão valiosas. Isso significava, sobretudo, manter controle a qualquer preço dos seus respectivos corredores trans-fronteiriços. Estima-se que isso envolvia subornos à autoridades mexicanas de até um milhão de dólares por semana. Dessa posição de força, os cartéis mexicanos ofereceram parcerias aos fornecedores colombianos inclusive às FARC e AUC, a outros grupos mexicanos e a novos participantes trazidos à conjuntura pela globalização – russos, ucranianos e chineses. ... No momento em que a elite desses grupos foi capturada – Benjamim Arellano Felix em 2002 e Osiel Cardenas Guillen em 2003 – a maior parte de seus negócios já estava suficientemente descentralizada e bem protegida no seio da economia legal para que as prisões tivessem significado mais do que um revés temporário. ... Sob sua liderança [de uma das irmãs de Felix] o grupo [de Félix] tornou-se, nas palavras de um jornalista de Tijuana, mais ‘uma corporação do que uma gangue’.”

MAPA 1 – Densidade do cultivo de coca na Região Andina 2005



Sources: Governments of Bolivia, Colombia and Peru, National monitoring systems supported by UNODC.

Fonte: World Drug Report 2006, p. 238 (UNODC, 2006).

Semelhante ao que ocorria na década de 1980, nos anos 1990 e início dos anos 2000 manteve-se a prática de venda da cocaína no varejo por múltiplos grupos de menor importância. De forma gradual a venda dos psicoativos deixou de se concentrar nos grandes centros urbanos e invadiu cidades de médio porte. A venda no varejo continua sendo a faixa do mercado onde as disputas, por território e por contatos com fornecedores são mais violentas.

De forma resumida, distingue-se na Região Amazônica dois circuitos da cocaína¹⁶². No alto circuito está o refino da pasta base e o tráfico transnacional do psicoativo. O alto circuito é mais lucrativo e menos violento. Busca distribuição de psicoativos em larga escala e age em complexos sistemas de lavagem de dinheiro. Envolve figuras com relevância política, empresários e agentes do sistema financeiro. Mesmo com a multiplicação das organizações narcotraficantes do início da década de 1990, esse circuito ainda é dominado por número restrito de atores.

O baixo circuito ocorre nos extremos do processo: o plantio da folha de coca, a produção da pasta base e a venda no varejo da cocaína para o consumidor. No baixo circuito o mercado é disputado, muitas vezes violentamente, por inúmeros e pequenos grupos que participam das menores frações dos lucros do negócio. É interessante notar que no baixo circuito parte dos envolvidos não são criminosos especializados. Fazem parte do narcotráfico para melhorar o nível de vida, ou para obter fundos necessários para sua atividade principal, que é em geral um emprego informal¹⁶³.

Destaca-se por fim que a configuração do narcotráfico na Região Amazônica da forma apresentada representa apenas tendência do início do século XXI que pode ser modificada pelos agentes criminosos de acordo com novas ameaças e oportunidades.

4.6 A fluidez do narcotráfico na Região Amazônica

O narcotráfico é atividade essencialmente transnacional, com vários corredores de exportação¹⁶⁴. Com base na bibliografia estudada destacam-se os principais corredores conhecidos¹⁶⁵.

¹⁶² Esse argumento é desenvolvido por Machado (2002, pp. 257-8). Acreditamos que ele sintetiza de forma prática os circuitos do tráfico de cocaína no subcontinente amazônico.

¹⁶³ Ver maior discussão em 4.9, pp. 85-6.

¹⁶⁴ Os corredores do narcotráfico são os caminhos menos custosos e utilizados normalmente pelas redes narcotraficantes. Cada corredor é composto de diversas rotas. A existência de corredores mais utilizados

Num primeiro corredor, a cocaína exporta-se diretamente da Bolívia, Colômbia ou Peru à América do Norte e Europa. Usa-se também como plataforma de exportação o norte da América do Sul (Venezuela, Panamá, Suriname e Guiana).

Dois corredores muito utilizados são desenhados através do território brasileiro. No primeiro deles a cocaína atravessa o Mato Grosso e o Mato Grosso do Sul em direção à região Sudeste onde é consumida ou exportada à Europa e Estados Unidos. A rodovia Raposo Tavares (SP 270), que liga o Mato Grosso do Sul a São Paulo e a Rodovia Fernão Dias que liga Belo Horizonte a São Paulo são caminhos comuns percorridos pelos psicoativos ilícitos e pelos químicos precursores. Essas rodovias são essenciais à famosa “rota caipira” do narcotráfico brasileiro¹⁶⁶.

No outro corredor brasileiro a cocaína segue para as capitais dos Estados da Região Norte do Brasil de onde engendra rotas diversas, como em direção à Guiana, Venezuela, Suriname, região Nordeste e região Sudeste do Brasil. Em rotas descobertas recentemente, a cocaína percorre os corredores brasileiros, atravessa os países do leste africano e seguem daí para a Europa.

Na Europa, a porta de entrada mais comum da cocaína são Espanha e Holanda, aonde o psicoativo é consumido ou de onde segue para outros países, notadamente Itália, França e Grã-Bretanha. Nos Estados Unidos a cocaína entra mais freqüentemente através da fronteira com o México¹⁶⁷.

Por fim vale lembrar que a Região Amazônica não é apenas produtora e exportadora de psicoativos de base natural. Por suas rotas não se traficam apenas maconha, cocaína e heroína. O Suriname é uma das conhecidas portas de entrada de

advém de constrangimentos financeiros e geográficos que enfrentam os narcotraficantes. Eles buscam obviamente os caminhos que lhes signifique menores custos (levando em consideração distâncias percorridas, dificuldades geográficas, fiscalização estatal, etc.).

¹⁶⁵ MACHADO, 2002; PROCÓPIO, 2005; SCHOENBERG, 2002; UNODC, 2005.

¹⁶⁶ A rota caipira brasileira nos é apresentada da seguinte forma por Procópio, 2005, p. 118: “O comércio da pasta básica suprindo o consumo interno chega principalmente por via fluvial e rodoviária. Por exemplo, em caminhões transportadores de madeira e de gado com fundos falsos, em embarcações, em ônibus e por automóveis. A pasta base que entra no Brasil através das porteiras sempre abertas nos espaços lindeiros com o Paraguai, com a Bolívia e com a Colômbia, produz-se em localidades de cultivo cada vez mais próximas das fronteiras. Após fases iniciais de processamento e transformação seu volume se reduz enormemente, facilitando seu transporte feito praticamente por todos os caminhos. (...) A pasta base processada no Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Goiás, segue para as cidades do interior de São Paulo, Santa Catarina e de Minas Gerais, antes de chegar às mãos dos consumidores paulistas e cariocas. Essa rota recebeu o nome de “rota caipira”, por seu caráter interiorano, levando a uma notável e inusitada ligação entre o Sul, Sudeste e a região Norte”.

¹⁶⁷ Segundo o UNODC (2005, p. 72): “estimativas das autoridades norte-americanas apontam que 77% da cocaína destinada aos Estados Unidos transitava a América Central e o México, enquanto 22% transitava o Caribe em 2003”.

anfetaminas e metanfetaminas provenientes principalmente da Europa. Destaca-se a importação nessa região de MDMA ou êxtase proveniente da Bélgica e Holanda¹⁶⁸. Estima-se que outras substâncias psicoativas sintéticas, como o LSD, também utilizem a Amazônia Continental para adentrar a América do Sul.

No Mapa 2 (p. 81) estão as mais importantes rotas de transporte aéreo de cocaína e rotas de precursores químicos a atravessar o território nacional¹⁶⁹. Estão representados também centros de processamento de cocaína no Brasil e as mais importantes plataformas de exportação do psicoativo na América do Sul.

4.7 A integração paralela realizada por redes criminosas na Amazônia

Prática marcante da estratégia das redes narcotraficantes atuantes na Região Amazônica é a ação em conjunto com outras redes ilícitas. É certo que há fortes laços entre narcotraficantes e organizações criminosas vitais a seus negócios, como os contrabandistas de armas, contrabandistas de precursores químicos (utilizados na fabricação das substâncias psicoativas) e as quadrilhas de lavagem de dinheiro. Contudo, as relações com outras atividades ilícitas não parecem parar por aí. Supõe-se que os narcotraficantes cooperem com bandos de roubos de cargas e de veículos e mesmo contrabandistas das riquezas amazônicas. Argumenta-se que as atividades ilícitas referidas acima sejam praticadas na Região Amazônica com tal intensidade e frequência que se constate o fenômeno da integração paralela entre os países da Hiléia.

Contrabandistas participam há décadas da evasão de riquezas das nações amazônicas por meio do contrabando de pedras preciosas, de ouro e pela biopirataria¹⁷⁰. Com o aumento da demanda por substâncias psicoativas ilícitas a partir da década de 1970, alguns grupos criminosos estabelecidos na Amazônia Continental decidem investir na nova atividade. O narcotráfico se aproveitou, portanto, do conhecimento dos contrabandistas locais e da estrutura montada previamente (estradas, pistas de pousos, contatos com proprietários de terras, autoridades corrompidas e outras pessoas a facilitar

¹⁶⁸ PROCÓPIO, 2005, pp. 117-8.

¹⁶⁹ Mapa elaborado pela Doutora Lia Osório Machado, coordenadora do grupo RETIS do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/mapas/map046.htm>, último acesso em: 10/06/2006.

¹⁷⁰ PROCÓPIO, 2005, pp. 126 e 131. Sabe-se que na Amazônia as redes de tráfico, nem sempre ilegais, são existentes há séculos, exemplos são os grupos transportadores de ouro, prata e madeira no período colonial.

MAPA 2 - Rede de narcotráfico e contrabando de químicos precursores 2002



-  Rotas de Trânsito Aéreo
-  Rotas de Precursores Químicos
-  Ponto de Trânsito
-  Centro de Processamento
-  Plataforma de Exportação
-  Produção de Coca
-  Limite da Bacia Amazônica

Fontes: Base Espacial: IBGE, DCW, ESRI Base de Dados: própria da pesquisa.

Organizado por Lia Osório Machado, Departamento de Geografia - UFRJ
SIG: Maurício Cardoso de Castro - UFRJ.

o tráfico de diversas formas)¹⁷¹. Apesar da ocorrência de atividades ilegais e contrabandos a percorrer a Amazônia Continental antes da presença do narcotráfico, foi este último que deu impulso à integração regional por meio dos ilícitos¹⁷².

Hoje, número expressivo de produtos ilícitos (proibidos, roubados, ou falsificados), atravessa a Amazônia Continental seja em direção aos países andinos, seja aos países do nordeste do continente, seja à porção oriental do território brasileiro. As rotas amazônicas são caminhos de ida e volta para os mais variados produtos ilícitos: psicoativos, químicos precursores, armas, cargas e veículos roubados (pequenos aviões, carros, caminhões), assim como os mais variados contrabandos: de commodities (sobretudo, couro, soja e café), de espécimes vegetais e animais, de riquezas minerais (ouro, pedras preciosas) e de produtos diversos (cigarros, bebidas, produtos eletrônicos, artigos falsificados, etc.)¹⁷³.

A colaboração entre redes narcotraficantes e outros criminosos na Região Amazônica ocorre em geral por negociações diretas. São realizadas trocas de substâncias psicoativas com os mais variados produtos ilícitos – armas, precursores químicos, produtos roubados e contrabandeados. É prática conhecida a transação aérea cruzada, que ajuda na redução de custos. Nela, grupos criminosos transportam psicoativos na rota de ida e voltam carregados de precursores químicos, armas, ou contrabandos.

Reproduz-se descrição feita por Procópio¹⁷⁴ do processo de integração paralela na Amazônia Continental:

“De protagônica relevância no processo de integração regional paralela, a contravenção na Amazônia Continental, desde os anos 1970, envolve garimpos, madeiras e o contrabando de recursos fitogenéticos. Também os químicos controlados sempre utilizaram a infra-estrutura das rotas do comércio ilegal do mercúrio, do ouro, do couro e também de alguns produtos do agro-extrativismo.

¹⁷¹ Outro fator que pode ter facilitado a atuação dos narcotraficantes na Região Amazônica é o contato freqüente de algumas comunidades com atividades ilícitas. A disseminação do tráfico de influência, o medo de represálias, a predominância da impunidade e as necessidades financeiras de parcelas de populações facilitou a disseminação de atividades como contrabando, narcotráfico e lavagem de dinheiro em algumas localidades da região.

¹⁷² A esse respeito, afirma Machado (2002, p. 156): “Narcotraficantes são os primeiros a usar a Bacia Amazônica de forma bem sucedida como uma unidade funcional, e agindo em sintonia com eventos em países vizinhos”.

¹⁷³ Encontramos exemplos das relações de redes narcotraficantes com outros criminosos na Região Amazônica em MACHADO, 2002; NAÍM, 2003; PROCÓPIO, 1999 e 2005; SCHOENBERG, 2002; UNODC, 2005.

¹⁷⁴ PROCÓPIO, 2005, pp. 113-4.

“A importação clandestina, seja dos eletrônicos, seja das quinquilharias chinesas, geralmente passa pelas mesmas mãos construtoras dos trilhos da ilegalidade utilizados na venda da cocaína. Com isso o crime organizado amazônico com maestria exhibe a força da integração pelos ilícitos nas relações internacionais.

“A cocaína, efetivamente, em menos de três décadas, integrou as Américas em esquema de contravenção continental ímpar na história hemisférica. Este genuíno produto amazônico cresceu em inusitadas redes de corrupção, movimentação de capitais e estratégias montadas para a lavagem de dinheiro incrementando não só a economia informal. O agronegócio e a especulação financeira vivamente aproveitam-se do dinheiro lavado nos negócios de extrema vitalidade e rentabilidade nas mãos do crime organizado”.

4.8 As relações das guerrilhas e dos paramilitares colombianos com o narcotráfico

A Colômbia é país chave de onde se abrem as portas do narcotráfico andino e amazônico. Maior produtor e exportador de cocaína do mundo, maior produtor e exportador de heroína da Amazônia Continental conta também com relevante plantação de maconha. O país vive em guerra civil desde pelo menos a década de 1970. Se até os anos 1990 a guerra civil colombiana parecia ter pouca relação com o narcotráfico no país, desde então este último certamente financia boa parte dela. Isso porque, grupos paramilitares e guerrilheiros, participantes da guerra civil colombiana, têm boa parte da sua renda advinda direta ou indiretamente do narcotráfico. Por isso é interessante apresentar retrospecto das relações de guerrilheiros e paramilitares com o narcotráfico colombiano.

As guerrilhas colombianas nasceram inspiradas em ideologia comunista com discurso de defesa das aspirações da população campesina. As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) são a principal e mais antiga das guerrilhas e surgiram entre 1965-6.

As FARC adotaram o seqüestro como método de financiamento (prática ainda usada pelas guerrilhas), entretanto, já na década de 1970 eles estabeleceram contato e obtiveram renda do tráfico de maconha. Outras importantes guerrilhas colombianas são o Exército Popular de Libertação (EPL), o Exército de Libertação Nacional (ELN) e o Movimento 19 de abril (M-19)¹⁷⁵.

¹⁷⁵ MARULANDA, 2004, pp. 22-4.

As guerrilhas estiveram nos anos 1960 e 1970 afastadas dos centros urbanos e complexos industriais. Assim, sua conduta era importante apenas nas áreas rurais, onde ameaçavam propriedades, sobretudo os latifúndios. As relações das guerrilhas com o narcotráfico foram ambíguas. Em certas situações os guerrilheiros negociaram a proteção de lavouras ilícitas e dos narcotraficantes contra agentes estatais, em outras desencadearam confrontos sangrentos com os narcotraficantes.

Na década de 1980, os conflitos relacionados ao narcotráfico multiplicaram-se no meio rural. O poderio político e econômico dos narcotraficantes aumentou consideravelmente e a guerrilha se tornou visível e ativa. Respondendo aos ataques dos guerrilheiros, proprietários de terras financiaram organizações paramilitares que contavam com a participação das Forças Armadas. Com isso, a guerra civil colombiana passou a envolver guerrilhas de esquerda, narcotraficantes, Forças Armadas e organizações paramilitares¹⁷⁶.

Na segunda metade dos anos 1990 a guerra civil colombiana ganhou novo impulso, influenciando desde então toda a vida nacional. Em 1996 os grupos paramilitares se uniram para formar as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). Tendo grande capacidade de fogo e funcionando com recursos advindos do narcotráfico, os grupos paramilitares colombianos enfrentam as guerrilhas em batalhas marcadas pela violência exacerbada¹⁷⁷. As estreitas ligações entre grupos armados ilegais e o narcotráfico na Colômbia refletem-se em alguns números, segundo Naím¹⁷⁸:

“as FARC, guerrilhas de esquerda, e seus oponentes de direita, as AUC, ambos controlam territórios de plantações da folha de coca, abrigam laboratórios de cocaína e coletam rendas da exportação de drogas que chegam a 50% da renda das FARC e 70% da renda da AUC”.

Na violência da guerra civil colombiana a população não-combatente é a maior vítima. Marulanda¹⁷⁹ afirma que no período que se estende de 1994 a 2003 foram registrados 1.969 massacres e 10.174 assassinatos em território nacional, a maioria tendo

¹⁷⁶ IZQUIERDO, 2000, p. 64.

¹⁷⁷ IZQUIERDO, 2000, p. 65. Para informações sobre o funcionamento do tráfico hemisférico de armas leves para a Colômbia que alimenta a guerra civil colombiana, ver CRAGIN & HOFFMAN (2003).

¹⁷⁸ NAÍM, 2003, p. 70. Em Schonenberg (2002, p. 127) encontramos constatação semelhante: “foi estimado (...) que 15 por cento das plantações de coca colombianas estão na zona desmilitarizada controlada pelas FARC, que é aproximadamente do tamanho da Suíça. Taxas, dinheiro para proteção [de lavouras] e uso da infra-estrutura perfazem entre 40 e 60 por cento dos recursos financeiros das FARC”.

¹⁷⁹ MARULANDA, 2004, p.30.

por autores os paramilitares. O segundo maior responsável pelo morticínio são as FARC, autores da maior parte dos assassinatos a partir de 2002¹⁸⁰.

Apesar da participação dos paramilitares no narcotráfico e em ações de extrema violência, como massacres, esses grupos mantiveram até o início do século XXI relações com o Estado colombiano. Marulanda¹⁸¹ explica-nos que os paramilitares são encarados ora como agentes de terrorismo estatal, ora como resposta necessária do Estado e da população civil aos abusos das guerrilhas. Os paramilitares por sua vez se consideram defensores da população e dos territórios onde não há presença estatal.

4.9 As relações das redes narcotraficantes com atividades políticas e econômicas do mundo legal e informal

O funcionamento das redes narcotraficantes na Amazônia Continental depende não só de seus relacionamentos com grupos praticantes de outras atividades ilícitas, mas também de sua interação com atividades políticas e econômicas do mundo legal e informal. Na bibliografia pesquisada abundam exemplos de investigações policiais e processos judiciais que atestam relacionamentos comprometedores entre redes narcotraficantes, políticos e grandes empresários¹⁸².

A eventual inserção de redes narcotraficantes na vida social de municípios da Amazônia Continental depende de vários fatores, entre eles: as características físicas da localidade, já que suas particularidades geográficas e climáticas podem ser mais ou menos propícias aos negócios das redes narcotraficantes; a forma de ocupação das terras e o processo de urbanização que determinam a disponibilidade de mão-de-obra (principalmente desempregados, subempregados e trabalhadores informais¹⁸³) ao narcotráfico; por fim, os costumes políticos e sociais da localidade que influenciam a

¹⁸⁰ Ver outras conseqüências da violência da guerra civil colombiana em 5.9, pp. 115-7.

¹⁸¹ MARULANDA, 2004, p.32.

¹⁸² Ver exemplos de investigações sobre o envolvimento de políticos e empresários com o narcotráfico e o crime organizado em: GEFFRAY, 2002; GOUVEIA & SANTOS, 2000; MACHADO, 2002; MARULANDA, 2004; NAÍM, 2003; RODRIGUES, 2003; SCHONENBERG, 2002; IZQUIERDO, 2000.

¹⁸³ Conforme Machado (2002, p. 157): “deve-se levar em conta que a linha entre o setor informal e o ilegal é muito tênue, como vários analistas já mostraram. Ambos setores estão excluídos de benefícios e direitos e de regras que cubram relações de propriedade”. A autora também discute a influência, para as organizações narcotraficantes, das diferentes formas de ocupação de terras e urbanização na Amazônia colombiana e brasileira.

forma como a comunidade encara as atividades ilícitas, aqueles que delas participam e a inserção delas nas instituições estatais e nos negócios¹⁸⁴.

As redes narcotraficantes cooptam e se aproveitam da convivência não só de parte da população de baixo poder aquisitivo. Em diversas localidades da Amazônia Continental, o narcotráfico corrompe as elites econômicas e políticas, assim como agentes do aparelho policial e judiciário¹⁸⁵. Na arena política as redes narcotraficantes agem como benfeitoras e protetoras de comunidades (a exemplo da prática estabelecida pelos oligopólios colombianos dos anos 1980). Nesses casos verifica-se que “as atividades ilícitas estão integradas em redes legais mais amplas, aquelas do clientelismo e do reino dos favores”¹⁸⁶. É o tráfico de influência em ação. Os narcotraficantes se imiscuem também na política partidária, financiando campanhas, corrompendo políticos dos altos escalões e até mesmo se elegendo a câmaras legislativas locais e federais¹⁸⁷.

Seja abrindo novas firmas, seja subornando e cooptando negócios já existentes, as redes narcotraficantes atuam além da economia ilícita. Onde as redes criminosas se instalaram percebe-se que mesmo negócios legais acabam se envolvendo com e favorecendo a sobrevivência de redes ilegais e de corrupção.

Já foi citada a disponibilidade de mão-de-obra como importante fator para a instalação do narcotráfico na Região Amazônica¹⁸⁸. Não apenas há grande contingente de desempregados como trabalhadores do setor informal que precisam de mais de um emprego para sustentar a si e suas famílias.

¹⁸⁴ Estudando a inserção das práticas de corrupção e participação das populações de comunidades amazônicas no sul do Pará nas mais variadas atividades ilícitas (como narcotráfico e contrabandos) Schonenberg (2002, p. 135) afirma: “O sul do Pará continua a oferecer um ambiente receptivo a todos os tipos de atividades ilícitas, ilegais e criminosas, como tráfico e processamento de cocaína, lavagem de dinheiro por meio de licitações públicas, contratação de advogados suspeitos, contratação de matadores, assim como re-investimento financeiro no mercado negro. Apenas a existência de um *amplo consenso político* a respeito da legitimidade das práticas corruptas e sua inserção em instituições sociais e religiosas explica a atual dinâmica de trocas políticas, econômicas e sociais” [grifo nosso].

¹⁸⁵ Um número surpreendente serve como exemplo do grau de prática de corrupção nas corporações policiais na Amazônia Continental. SCHONENBERG (2002, p. 145; nota nº 85) aponta: “O secretário de segurança do Pará estimou durante uma entrevista em 1997 que por volta de 80 por cento de seus homens estavam envolvidos em corrupção ativa ou passiva”.

¹⁸⁶ SCHONENBERG, 2002, p. 133.

¹⁸⁷ Procópio (2005, p. 123) explica assim a inserção do crime organizado na Região Amazônica: “Sem controle, o espaço social amazônico transformou-se, graças à inércia do Estado, em base para o crime organizado. Atrai para si contrabandistas quebrando fábricas de brinquedos, de sapatos e de confecções, entre outros. Promove políticos, dá emprego perigoso e provisório a poucos aumentando o exército dos excluídos que na vida nunca tiveram carteira profissional assinada. [...] Em resumo, o crime organizado enriquece aos seus barões. Reserva ao povo violência e migalhas”.

¹⁸⁸ Em 4.2, pp. 69-70.

Outro fator a promover a inserção das redes narcotraficantes na Amazônia Continental é a facilidade encontrada para a prática da lavagem de dinheiro¹⁸⁹. A *lavagem de dinheiro* é o processo pelo qual as organizações criminosas transformam rendas advindas de suas atividades ilícitas em dinheiro como qualquer outro que pode ser reutilizado pelo crime organizado em transações econômicas legais e mesmo declarado em impostos de renda¹⁹⁰.

Uma das formas mais comuns de se “lavar” dinheiro é depositando os lucros obtidos com as atividades ilícitas em diversas contas bancárias como se fossem lucros de atividades comuns. O dinheiro é em seguida alterado para outras formas de pagamento ou transferido para outros bancos, por vezes bancos no exterior, para dificultar rastreamentos sobre a origem do dinheiro. A lavagem de dinheiro do narcotráfico e de outras atividades ilícitas da Região Amazônica é peça chave para entender o funcionamento do negócio do narcotráfico e a integração paralela.

4.10 O exemplo de uma rede narcotraficante na Amazônia Continental

Apresenta-se exemplo da atuação de uma rede narcotraficante para ilustrar o desenvolvimento da integração paralela na Amazônia¹⁹¹. Regine Shonenberg descreve o funcionamento do chamado “Cartel Suri” e a Operação Tornado da Polícia Federal brasileira que iniciada em 1997 conseguiu desmantelar o grupo criminoso. Sua pesquisa se baseia em entrevistas aos acusados e consultas a arquivos judiciais e policiais.

¹⁸⁹ Machado (2002) se dedica a explicar o processo de lavagem de dinheiro na Amazônia Continental. A presença da lavagem de dinheiro se torna evidente, segundo a autora, quando se verifica o número desproporcional de cheques e as enormes movimentações financeiras de agências bancárias em localidades remotas na Amazônia com população minúscula e baixa renda. É interessante notar que nesses casos o que facilita a lavagem de dinheiro é o alto grau tecnológico e a modernidade do sistema financeiro nacional (com alta conectividade e comunicação entre pequenos bancos na Amazônia e suas matrizes em São Paulo e desses com o exterior). Isso porque os fatores a explicar a proliferação do fenômeno da lavagem de dinheiro nas últimas décadas são: a revolução das comunicações, o aumento exponencial dos fluxos financeiros mundiais principalmente os de curto prazo e a desregulamentação dos mercados financeiros mundiais.

¹⁹⁰ Geffray (2002, pp. 39-40) explica que não apenas empresas “de fachada” são usadas para a lavagem de dinheiro já que mesmo aquelas lucrativas podem servir às organizações ilegais.

¹⁹¹ Disponível em Schonener, 2002, pp. 134-7. A mesma autora dá mais três exemplos de grupos criminosos envolvidos com narcotráfico atuantes na Região Amazônica brasileira. Para outros exemplos emblemáticos da participação de redes narcotraficantes em altos extratos da vida social e política na Bolívia ver Rodrigues (2003, pp. 90-7), no Brasil ver Machado (2002, pp. 167-8), no Peru ver Bond (2004, *passim*) e na Colômbia ver Izquierdo (2000, *passim*) e Marulanda (2004, *passim*).

A organização, que será chamada de “rede Suri”, estava baseada em Marabá, sul do Pará. Tinha a liderança de Leonardo Dias Mendonça (LDM), nóculo central da rede, responsável pela integração e supervisão de todos os envolvidos, muitos ligados a ele por laços pessoais.

A rede Suri contava com divisão de trabalho descentralizada e fundava-se na confiança mútua entre seus integrantes que compartilhavam valores e interesses. Integrantes da rede possuíam grande número de empresas incluindo construtoras, postos de gasolina, companhias de táxi aéreo e fazendas. Dezesete dessas empresas estavam diretamente ligadas a LDM, elas incluíam: construtoras que participavam de licitações públicas, funcionando em parte como firmas de lavagem de dinheiro; três postos de gasolina que facilitavam o abastecimento de aviões; empresa de táxi-aéreo que continha sistema rotativo de compra e venda de pequenos aviões indispensáveis no transporte dos produtos ilícitos do grupo; oficinas para manutenção das aeronaves e manipulação das caixas-pretas e de seus tanques (para maior armazenagem de combustível); três fazendas de gado e extração de madeira, entre elas o “quartel general” da rede criminosa, a madeireira Dragão Industrial.

A rede Suri fazia uso de tecnologias de ponta com esquemas de comunicação informal que conectava não só os diferentes nós da rede, mas também possíveis aliados. As tecnologias avançadas eram essenciais para a ligação da base da rede no interior do Pará com a Colômbia e o Suriname¹⁹².

Dois tipos de mão-de-obra especializada eram essenciais à rede: os pilotos contratados pelo grupo e os “advogados das famílias” que mantinham relações com o setor judicial (Cortes de justiça, polícias, ministério público). Os advogados enviavam e recebiam informações, davam aconselhamentos, ajudavam os integrantes da rede a se livrar de processos judiciais e até falsificavam documentos¹⁹³.

¹⁹² Apesar da importância das novas tecnologias de comunicação para o funcionamento da rede foi por meio de grampeamento das conversas em telefone celulares que as investigações policiais puderam incriminar e prender dezessete integrantes do grupo, inclusive LDM.

¹⁹³ Duas informações interessantes no texto de Schoenberg (2002) reforçam os indícios da “corrupção endêmica” encontrada em Marabá. A primeira delas é que durante a Operação Tornado que levou à cadeia integrantes da rede Suri, a Polícia Federal de Marabá não foi colocada a par das investigações, já que o delegado estava suspenso sob suspeitas de corrupção. A segunda delas é que a testemunha chave do processo (o piloto Osmar responsável por boa parte das operações da rede) que condenou integrantes da rede Suri em 1999 foi liberado da prisão de Marabá repentinamente em 2000.

LDM tinha grande inserção social em Marabá, destacando-se suas atividades no Clube de Vaquejadas Carajás-Redenção, onde mantinha relações com sócios de seus negócios lícitos e ilícitos por meio de suborno, tráfico de influência e troca de favores.

A operação mais destacada da rede Suri foi servindo de ponte nas transações entre narcotraficantes de cocaína colombianos ligados às FARC e contrabandistas de armas das Forças Armadas do Suriname. LDM, a serviço das FARC estabeleceu contato com o ex-presidente do Suriname, Desi Bouterse e com o chefe do serviço secreto do mesmo país Melvin Lindscheer. O acordo entre eles foi fechado na primeira metade de 1993 e operações regulares de trocas de armas por cocaína ocorreram provavelmente entre 1993 e 1999. LDM era importante às transações entre os grupos colombianos e surinameses porque coordenava um sistema de suborno e pagamento de taxas para dispor do uso de pistas clandestinas de pouso privadas localizadas entre a Colômbia e o Suriname. Também eram essenciais pistas construídas no Suriname próximas à fronteira com a Guiana Francesa usadas no mesmo período por grupos ilegais de extração de ouro.

4.11 O desenho das redes amazônicas e o papel da Amazônia Continental para o narcotráfico internacional

A reunião de informações apresentadas ao longo da dissertação permite traçar o desenho das redes narcotraficantes amazônicas e o papel do subcontinente no narcotráfico internacional. Essenciais nesse exame são: os fatores que fizeram da Amazônia um local essencial para o narcotráfico; a utilização dos cinco níveis de análise (organizacional, narrativo, doutrinal, tecnológico e social) para avaliação de atores em rede¹⁹⁴; a descrição do funcionamento da rede Suri, além de elementos encontrados na bibliografia pesquisada¹⁹⁵.

Como pano de fundo deve-se ter em vista que ao longo da década de 1990 grupos narcotraficantes aproveitaram oportunidades surgidas com a revolução da informação e o aumento da interdependência entre as nações. Mais adaptadas às exigências dos conflitos contemporâneos, as novas redes (como aquelas de narcotraficantes atuantes na Amazônia

¹⁹⁴ Cf. 1.6, pp. 17-20.

¹⁹⁵ ARQUILLA & RONFELDT, 2001a; BOND, 2004; GEFFRAY, 2002; MACHADO, 2002; MARULANDA, 2004; NAÍM, 2003; PROCÓPIO, 2005; RODRIGUES, 2003; SCHONENBERG, 2002. WILLIAMS, 2005.

Continental) levam vantagens nos embates com agentes estatais. A manutenção da oferta de psicoativos ilícitos provenientes da Hiléia é forte evidência disso¹⁹⁶.

Enumeram-se os fatores que tornaram a Bacia Amazônica uma região onde proliferam as redes narcotraficantes. A pré-existência de redes de contravenção, as facilidades climáticas e geográficas para a produção de cocaína, a disponibilidade de mão-de-obra barata, aspectos históricos e culturais das populações locais, a imposição da proibição ao uso de diversos psicoativos sem diminuição na demanda pelos produtos e a pobre presença do Estado exacerbada pela impunidade.

Na análise o exemplo da rede Suri é interessante, pois integra diversos elementos comuns a muitos grupos criminosos atuantes na Amazônia Continental, por exemplo: organização em forma de rede; divisão de trabalho; integrantes com interesses em comum e fortes laços pessoais; imbricação na economia legal e informal; centro de atuação em pequenas comunidades com altos índices de desemprego e sub-emprego; inserção e aceitação social dos membros do grupo em suas comunidades, num contexto onde prolifera a corrupção, o tráfico de influência e a impunidade; utilização de mão-de-obra altamente especializada, no caso em questão sobretudo advogados e pilotos de avião, mas que em outros casos poderia incluir químicos especializados na fabricação de cocaína ou heroína ou seguranças bem treinados; emprego de meios de comunicação modernos a interconectar os membros do grupo; participação em transações envolvendo diversas atividades ilícitas em operações por vezes complexas; capacidade de agir em amplas áreas, inclusive através de fronteiras.

As observações anteriores permitem traçar a atuação de redes narcotraficantes na Bacia Amazônica apresentadas em seguida.

Do ponto de vista defensivo, as periferias das redes narcotraficantes contêm vários nódulos cuja função é isolar o núcleo das investidas de agentes estatais. As conexões entre os nódulos da periferia são frouxas: um ataque a um nódulo periférico gera pequeno reflexo em outras partes da rede. Redes narcotraficantes atuantes na Amazônia Continental costumam ser redundantes, ou seja, diversos nódulos de uma rede desempenham a mesma função, o que permite recuperação e reorganização rápida a partes danificadas da organização. O sucesso defensivo das redes é resultado não apenas de tais características, outro fator explicativo são as deficiências das agências estatais de

¹⁹⁶ Cf. 5.8, pp. 112-4.

combate ao narcotráfico¹⁹⁷. São raras as ações policiais “profundas”, que ataquem os traficantes mais poderosos e importantes, assim como é incomum a cooperação entre agências estatais e a troca de informações entre elas – seja entre diferentes corporações policiais ou entre agências de diversas nações.

Do ponto de vista da ação, redes narcotraficantes da Região Amazônica cooperam e fazem transações sem maiores problemas com outras redes. Isso ocorre tanto no mundo dos negócios lícitos quanto dos ilícitos. Os narcotraficantes agem através das fronteiras nacionais, o que permite a sondagem de mercados lucrativos para seus produtos e a concentração das suas ações em países com menores riscos para seus membros. Por fim, as redes narcotraficantes atuantes na Amazônia Continental são conhecidas por sua capacidade de corromper, influenciar e participar do mundo lícito, na política, na economia e no poder judiciário. Elas corrompem inclusive altas instâncias governamentais, judiciárias e policiais. Tais práticas são facilitadas por alguns problemas comuns a grande número de comunidades amazônicas: a fraca presença de agentes estatais em áreas sensíveis como educação e segurança pública; a corrupção endêmica e a impunidade, sobretudo a impunidade de grandes narcotraficantes com boas relações com relevantes figuras dos meios político e judiciário; aceitação social a práticas ilícitas por parte de amplos setores das elites e de outros extratos da população; a grande disponibilidade de mão-de-obra, seja entre desempregados ou sub-empregados.

Entre os grupos narcotraficantes com presença na Região Amazônica é comum um núcleo que comanda a organização com densas conexões entre os membros. A dispersão das periferias é essencial para que a rede obtenha informações e aproveite oportunidades pouco acessíveis. A configuração das redes narcotraficantes (divididas em núcleo e periferias) ajuda a explicar sua capacidade de participar de diversas atividades lícitas e ilícitas e a dispersão de suas operações através de vários países.

A adaptabilidade e a dispersão parecem ser as duas características centrais das redes narcotraficantes atuantes na Amazônia Continental. Na prática, percebe-se seu reflexo de algumas formas. Primeiramente, na mudança constante das rotas de transporte dos produtos que vendem, compram ou trocam entre si. Em segundo lugar, na transferência rotineira dos laboratórios utilizados no processamento da cocaína ou heroína. Em terceiro lugar, na variedade e flexibilidade das formas de pagamento. Redes

¹⁹⁷ A atuação e as deficiências de agências estatais antidrogas será tratada ao longo do capítulo cinco.

narcotraficantes negociam com dinheiro em espécie, produtos lícitos, contrabandos, armas, químicos precursores, etc. É igualmente expressiva sua capacidade de auferir lucros e aproveitar oportunidades na economia lícita ou informal. Finalmente, na prática de dispersar-se para agir em diferentes países ou em diferentes localidades dentro de um país.

Reunidas essas constatações, pode-se descrever o papel da Região Amazônica no narcotráfico internacional. Região produtora de cocaína e heroína em sua banda ocidental, zona de trânsito em toda sua extensão, plataforma de exportação aérea e marítima para os maiores centros de consumo de cocaína e heroína na América do Norte, do Sul e na Europa e local de atuação comum de diversos grupos criminosos por vezes facilitadores das atividades dos narcotraficantes.

Aliando-se as vantagens obtidas pelas redes criminosas nos conflitos contemporâneos às peculiaridades da Amazônia Continental e do mercado consumidor de psicoativos ilícitos compreende-se os motivos para o sucesso das redes narcotraficantes no subcontinente.

CAPÍTULO 5

O COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA REGIÃO AMAZÔNICA: O EXEMPLO DO PLANO COLÔMBIA

As legislações dos países amazônicos na questão dos psicoativos bem como o enfrentamento à produção e tráfico de psicoativos ilegais desses países são largamente influenciados pela política externa dos Estados Unidos. A pressão estadunidense sobre os países amazônicos na questão do combate ao narcotráfico deve-se à importância que a sociedade norte-americana dá à questão, ao radicalismo dos governos do país no combate ao fenômeno e ao seu papel de potência hegemônica em todo o continente. Por isso, o estudo das ações antidrogas na Região Amazônica será precedido pelo estudo das diretrizes das guerras às drogas preconizadas pelos Estados Unidos.

Haverá foco no caso da Colômbia devido aos seus vultuosos gastos no combate ao narcotráfico co-financiado largamente pelos Estados Unidos e à centralidade do país no narcotráfico hemisférico – a Colômbia é a um só tempo o maior produtor de folha de coca e maior processador de cocaína do mundo e o mais importante fabricante de heroína da América do Sul. Exemplo de dispendiosa campanha antidrogas na Amazônia Continental é o Plano Colômbia lançado por Bogotá e amparado por Washington.

Como se destacará, os enormes gastos com as agências estatais de enfrentamento aos psicoativos ilícitos estão longe de gerar resultados positivos. O insucesso até o presente momento das políticas de combate ao narcotráfico acha explicação em nosso marco teórico, que ressalta as dificuldades que têm as estruturas hierárquicas em combaterem redes narcotraficantes. Ademais, o fracasso dos agentes estatais amazônicos em erradicar o narcotráfico e diminuir consistentemente o consumo de psicoativos também é resultado do desencontro das políticas nacionais de enfrentamento a essas questões. Tal fato é emblemático, pois sendo o narcotráfico essencialmente transnacional é ponto comum na bibliografia especializada que ele deveria ser enfrentado em concerto pelos países onde as redes narcotraficantes atuam. Com tais pontos em vista, o capítulo realiza avaliação do regime internacional de restrição a substâncias psicoativas e propõem alterações das políticas sobre psicoativos dos países amazônicos.

Destaca-se duas questões importantes para o capítulo que geram relativa controvérsia entre especialistas: a categorização do narcotráfico como problema de segurança nacional e a militarização do combate ao fenômeno. Ambos os pontos têm ligação entre si já que a classificação do narcotráfico como problema de segurança nacional é usada como importante argumento para justificar a militarização das ações antidrogas.

5.1 As “guerras às drogas” dos Estados Unidos

A importância dos Estados Unidos na questão dos psicoativos vai além de sua capacidade de moldar o regime que restringe essas substâncias. A política externa de Washington influencia direta ou indiretamente ações e políticas públicas dos países amazônicos, em especial da Colômbia. Estudar essa ascendência sobre a política dos países da região auxilia a compreender a evolução do combate ao narcotráfico na Amazônia Continental.

Durante a década de 1960, o consumo de substâncias psicoativas foi impulsionado por novo tipo de usuário nos Estados Unidos e Europa. No período, diversos movimentos sociais e grupos de reivindicações recém-nascidos impulsionaram mudanças culturais nos países centrais. Alguns desses grupos viam no consumo hedonista ou ritualístico de substâncias psicoativas ilícitas uma forma de entretenimento e “auto-conhecimento”. Para muitos consumir substâncias ilícitas era uma maneira de contestar as políticas públicas proibicionistas e se opor aos grupos conservadores de suas sociedades¹⁹⁸. Substâncias alucinógenas como a maconha, a mescalina e o LSD eram particularmente adequadas a seus propósitos: seu consumo dava vazão ao “auto-conhecimento” buscado pelos indivíduos e significava enfrentamento à “ordem estabelecida” sem violência.

Para fazer frente a esse tipo de consumidor, o combate ao consumo de substâncias alucinógenas tornou-se ponto-chave da política de Washington. Efeito direto dessa política foi a posição do país durante a Conferência de Viena de 1971 pressionando pela inclusão na lista de substâncias proscritas de produtos como a mescalina e o LSD.

Em 1972 a administração do presidente norte-americano Richard Nixon (1969-74) dá impulso à política de combate às drogas. Em pronunciamento à nação, Nixon declara

¹⁹⁸ RODRIGUES, 2003, p.40.

que as substâncias psicoativas ilícitas haviam se tornado o inimigo número um dos EUA e lança sua “guerra às drogas”. Essa guerra estava longe de ser metáfora e significou de fato uma intensificação do combate às substâncias temidas dentro e fora dos EUA. Componente central da guerra às drogas de Nixon foram as operações de interceptação de maconha e heroína mexicana e desmantelamento do sistema de produção de maconha jamaicana¹⁹⁹.

Em consonância com a guerra às drogas realizou-se em 1973 importante reforma na burocracia estatal norte-americana antidrogas. Naquele ano criou-se o *Drug Enforcement Administration* (DEA), hoje o principal órgão no arcabouço antidrogas estadunidense. Como em reformas anteriores, essa representava injeção de maiores recursos no combate aos psicoativos.

Ribeiro²⁰⁰, explica que os gastos federais dos Estados Unidos com repressão aos psicoativos passou de 150,2 milhões de dólares em 1971 para 654,8 milhões de dólares em 1973²⁰¹. No Gráfico 1 (p. 96) encontra-se a evolução do investimento de Washington no DEA. Em 1973, aquele órgão contava com 2.898 empregados e recebeu sozinho US\$ 74,9 milhões, apenas um ano depois seus números deram um salto: 4.075 empregados e US\$ 116,2 milhões²⁰². Os recursos federais para o combate ao narcotráfico nos Estados Unidos vêm aumentando gradativamente desde os anos 1970.

Apesar do aumento de esforços no combate ao narcotráfico, uma década depois da primeira declaração de guerra às drogas, o consumo de psicoativos havia passado por crescimento considerável. Entre as décadas de 1970 e de 1980 o mercado de psicoativos ilícitos se agigantou impulsionado por uma substância que há tempos havia saído de moda, a cocaína. Houve o chamado “boom” da cocaína. Segundo o próprio DEA²⁰³:

“O uso de drogas nos EUA atingiu um pico em 1979, quando um em cada dez americanos usavam drogas de forma regular. Durante os anos 1970 a cocaína reaparecia, ela era vista como o ‘champagne das drogas’ por ser cara, de alto-status, e por imaginar-se que não trazia conseqüências sérias. O preço caiu de forma constante e em meados dos anos 1980, seis milhões de americanos usavam-na regularmente”.

¹⁹⁹ Cf. 4.1, pp. 67-8.

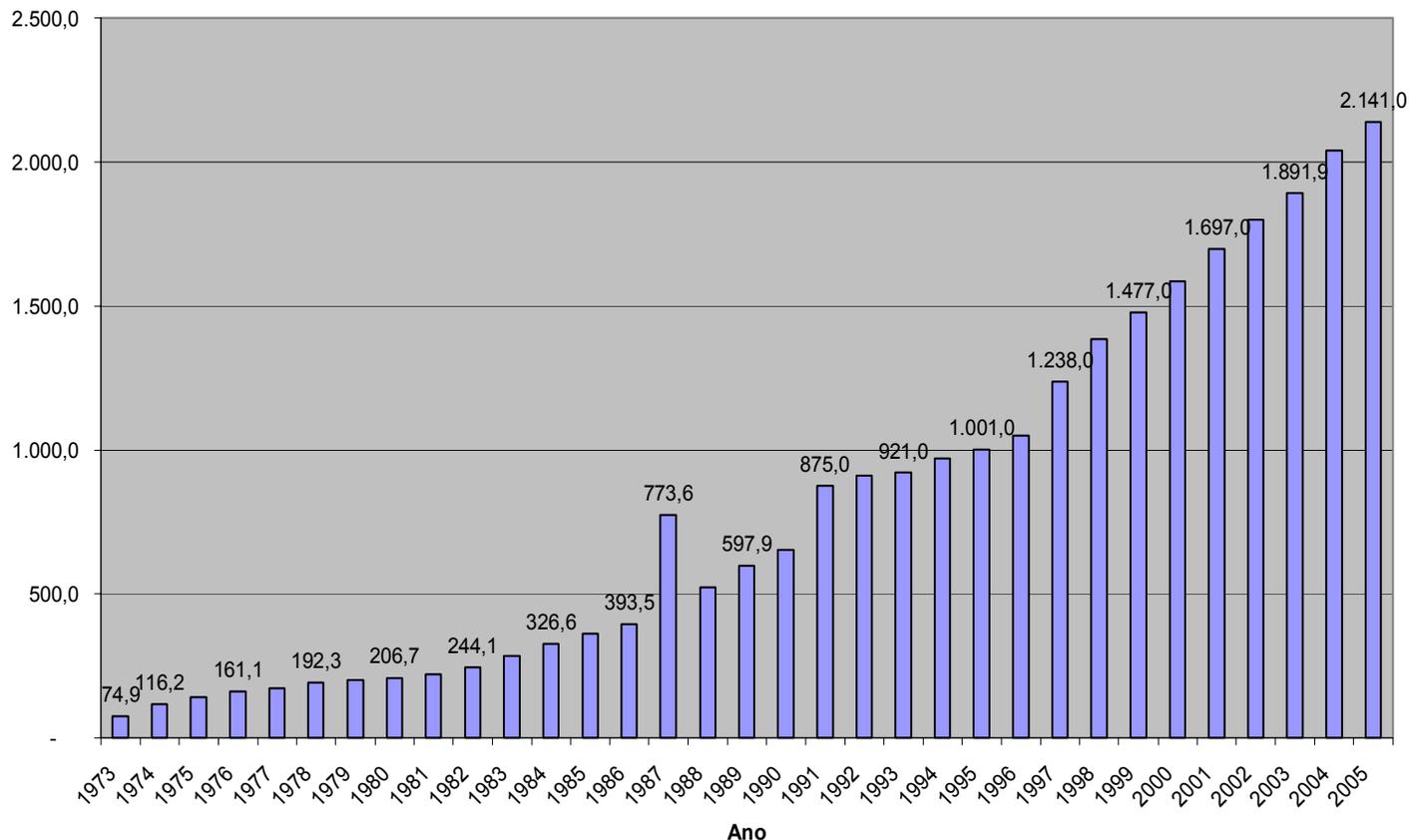
²⁰⁰ RIBEIRO, 2000, p. 36.

²⁰¹ Suspeita-se que parte desse dinheiro tenha sido desviado por assessores do presidente Nixon e de seu partido, o Republicano, para realizar investigações ilegais de adversários políticos. Quando foram descobertas as investigações fraudulentas, formou-se um escândalo de grandes proporções chamado de *Watergate*. Esse episódio acabou por resultar na renúncia de Nixon da presidência em agosto de 1974.

²⁰² Dados disponíveis em: <http://www.usdoj.gov/dea/agency/staffing.htm>, último acesso em 01/05/2006.

²⁰³ Disponível em: http://www.deamuseum.org/museum_idarc2.html, último acesso em: 01/05/2006.

**GRÁFICO 1 - Evolução do orçamento do DEA (*Drug Enforcement Administration*)
(US\$ milhões)**



Fonte: dados extraídos da página na Internet do DEA (<http://www.usdoj.gov/dea/agency/staffing.htm>), último acesso em 01/05/2006.

Os dois presidentes estadunidenses que sucederam Nixon (Gerald Ford, 1974-77 e Jimmy Carter, 1977-81) diminuíram o tom repressivo quanto aos psicoativo ilícitos e adotaram postura mais tolerante. Em importante documento sobre a política antidrogas dos Estados Unidos²⁰⁴ a administração Ford admitiu estar além de capacidade do governo eliminar o narcotráfico e impedir o contato dos cidadãos com psicoativos ilícitos. Na administração seguinte, o presidente Carter considerou a possibilidade de legalizar o consumo de maconha, tendo como respaldo a opinião de seu conselheiro especial para assuntos de saúde, Peter Bourne²⁰⁵.

²⁰⁴ “The Drug Paper on Drug Abuse – 1977”. Conselho Nacional de Abuso às Drogas. Análise disponível em MARULANDA, 2004, p.184

²⁰⁵ MARULANDA, 2004, pp. 184-5.

A postura incisiva de repressão ao narcotráfico foi retomada pelo presidente Ronald Reagan (1981-89) ao relançar a guerra às drogas em pronunciamento para a televisão em 1982. No governo Reagan a questão dos psicoativos ganhou nova dimensão na política e na opinião pública do país. No Congresso destacou-se a movimentação da “Nova Direita”: ala conservadora do partido republicano favorável à estratégia repressiva e a participação das Forças Armadas na guerra às drogas. Duas leis importantes aprovadas pelo Congresso estadunidense refletem a nova postura dos políticos do país no período: as *Anti-drug Abuse Act* de 1986 e 1988. Elas aumentaram as penas a traficantes e portadores de psicoativos ilícitos e pressionaram o governo a cumprir o processo de Certificação²⁰⁶.

O *processo de Certificação* decorre da aplicação da *Foreign Assistance Act* de 1961. Essa lei determina que todo ano o presidente estadunidense deve certificar ao Congresso Nacional se os mais importantes países produtores e de trânsito de psicoativos têm ou não cooperado com sua guerra às drogas. Nesse processo, os países não certificados podem ter cortada a ajuda financeira dos EUA e o apoio do país em fóruns financeiros multilaterais como o FMI. Desde os anos 1980, a Certificação serve como eficiente instrumento de política externa sendo um dos responsáveis pelo alinhamento de países em todo mundo à política estadunidense de guerra às drogas²⁰⁷.

A opinião pública do país ao longo da década de 1980 deu maior atenção à questão dos psicoativos. As “drogas” passaram a ser encaradas como problema de segurança pública²⁰⁸. Se o boom da cocaína no período foi importante nesse sentido também foram essenciais a super exposição do tema na mídia e os pronunciamentos moralistas da Nova Direita no Congresso²⁰⁹.

Nas duas últimas décadas do século XX a abordagem da mídia sobre a questão dos psicoativos tornou-se parcial a ponto de bloquear questionamentos à política de repressão em favor de políticas de prevenção e tratamento. Hoje em quase todos os países

²⁰⁶ MARULANDA, 2004, pp. 187; 204.

²⁰⁷ FOIZER, 1994, pp. 93-4.

²⁰⁸ A questão dos psicoativos não é inicialmente um problema de segurança pública. Ao mesmo tempo, o próprio conceito de segurança pública é polêmico. Ver o desenvolvimento do argumento e maior discussão em 5.11, pp. 122.

²⁰⁹ A prática entre dependentes de cometer crimes para “sustentar seu vício” tornou-se tema preocupante à opinião pública do país. Nos anos 1980 difundiu-se a impressão de que não só as minorias afro-americanas e latinas envolviam-se com crimes por conta de seu contato com os psicoativos, mas também jovens brancos de classe média (MARULANDA, 2004, pp. 187-8).

americanos mesmo políticos de tradição liberal são obrigados a adotar postura conservadora em relação aos psicoativos para evitar perdas eleitorais²¹⁰.

A abordagem repressiva na questão dos psicoativos foi repetida pelo presidente George Bush (1989-93) sucessor de Reagan na Casa Branca. À época da campanha presidencial em que Bush saiu vitorioso, a preocupação da população com o problema do narcotráfico indicava aos candidatos a necessidade de serem enfáticos na questão para terem chances nas eleições²¹¹. Entre 1989 e 1990 o narcotráfico converteu-se no maior problema da nação aos olhos do governo e da opinião pública do país, ultrapassando as inquietações com o comunismo, a guerra nuclear, o desemprego, o crime, a violência, etc. O fim da Guerra-Fria em 1989 abriu espaço para a política externa estadunidense identificar o narcotráfico novamente como seu inimigo número um. Como resultado, boa parte dos investimentos de Washington para segurança na América Latina, antes aplicados na contenção ao comunismo, migraram para a guerra às drogas²¹².

Em seu discurso de posse, George Bush dava o tom e prometia: *“Quando o primeiro carregamento de cocaína chegou contrabandeado bem poderia haver se tratado igualmente de uma bactéria mortal: tamanho o efeito que teve sobre este país. Temos muito que fazer e dizer, mas uma coisa eu prometo: a praga vai desaparecer”*²¹³. A “praga” não desapareceu, apesar de a guerra à “praga” ter servido aos interesses da política externa da administração de Bush – como já havia ocorrido com administrações anteriores – e ter sido usada como um de seus cabos eleitorais em 1988.

5.2 A evolução do consumo de substâncias psicoativas ilícitas desde a década de 1990

As guerras às drogas e as políticas proibicionistas dos países proibicionistas não deram os resultados prometidos. No início do século XX, o comércio de substâncias psicoativas ilícitas era nas Américas um negócio de estrutura relativamente modesta. Na

²¹⁰ Marulanda (2004, p. 189) nos explica assim a situação à época da administração Reagan: “A acolhida pública às iniciativas republicanas e à avalanche da mídia estimularam a rivalidade partidária e obrigou os democratas a endurecer também sua posição contra as drogas com o fim de recuperar eleitores”.

²¹¹ Um indicador dá o exemplo da importância ganha pelo assunto na opinião pública norte-americana: em 1986 apenas 8% dos americanos percebia o abuso de psicoativos ilícitos como um problema sério à nação, em 1989 esse percentual girava em torno dos 40% (idem, p. 201).

²¹² RODRIGUES, 2003, pp. 71-73; IZQUIERDO, 2000, p. 66.

²¹³ Citado em MARULANDA, 2004, p. 202.

década de 1980 o narcotráfico já havia se tornado um dos maiores, senão o maior mercado de produtos ilícitos do continente – e provavelmente de todo o globo. Nos anos 1990 e início do século XXI o consumo dos principais psicoativos ilícitos aumentou constantemente.

No *World Drug Report* de 2006²¹⁴ (WDR 2006), elaborado pelo UNODC, encontram-se dados sobre o consumo mundial dos principais psicoativos ilícitos divididos em quatro grupos. Os opiáceos (ópio preparado, morfina e heroína); a cocaína (cloridrato de cocaína, merla e crack); a cannabis (maconha e haxixe) e as anfetaminas (*ecstasy*, metanfetaminas, etc.).

O WDR 2006²¹⁵ estima em 16 milhões o número de consumidores de *opiáceos*, o que significa 0,4% da população mundial entre 15 e 64 anos. Na Figura 2 (p. 100) verifica-se o aumento do consumo da substância entre 1992 e 2004. Analisando região por região a situação dos opiáceos é mais preocupante na Ásia.

Em relação ao grupo da *cocaína* o WDR 2006 estima em 13,4 milhões o número de consumidores ou 0,3 % da população mundial entre 15 e 64 anos. Nos Estados Unidos encontram-se mais de 40% dos usuários de cocaína do globo (2,8% da população do país entre 15 e 64 anos)²¹⁶.

Já o grupo da *cannabis* tem número expressivamente maior de consumidores. Segundo o WDR 2006²¹⁷: “a cannabis mantém-se de longe a droga de rua mais consumida no mundo. Estima-se que 162 milhões de pessoas usaram cannabis em 2004, o equivalente a 3,9% da população do globo entre 15 e 64 anos. [...] Desde o fim da década de 1990, o uso de cannabis – como mostrado pelas estimativas anuais do UNODC – cresceu mais de 10% no nível global” (ver a evolução global na Figura 4, p. 100).

Por fim relaciona-se o grupo das *anfetaminas* que se tornou o segundo mais popular para consumo hedonista nos últimos anos. Estima-se em 24,9 milhões de pessoas a média anual de usuários no globo entre 2003 e 2005, ou seja, por volta de 0,6% da população mundial²¹⁸. Semelhante ao que ocorre com os opiáceos o maior mercado produtor e consumidor de anfetaminas é o asiático.

²¹⁴ UNODC. *World Drug Report 2006*. United Nations Publication, 2006.

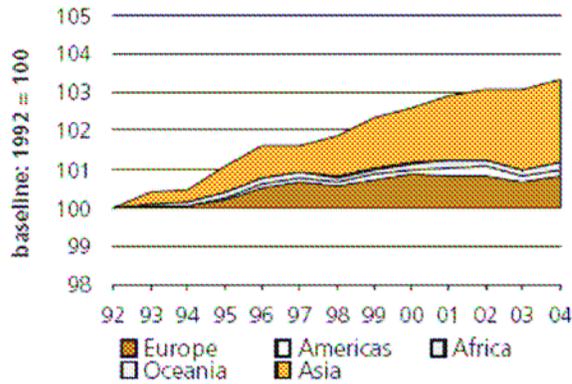
²¹⁵ UNODC, 2006, p. 74.

²¹⁶ UNODC, 2006, p. 95.

²¹⁷ UNODC, 2006, p. 117.

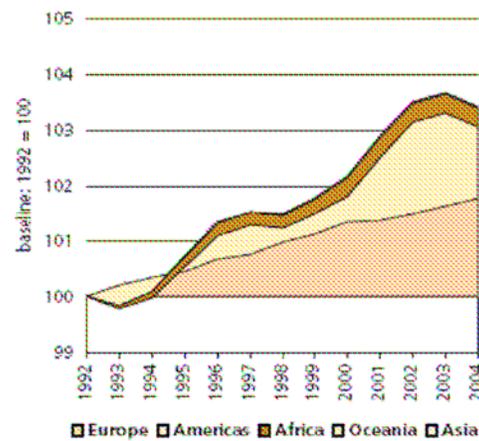
²¹⁸ UNODC, 2006, p. 143.

Figura 2 - Consumo de opiáceos baseado na opinião de especialistas (obtido a partir da estimativa do número de consumidores de opiáceos) 1992 – 2004



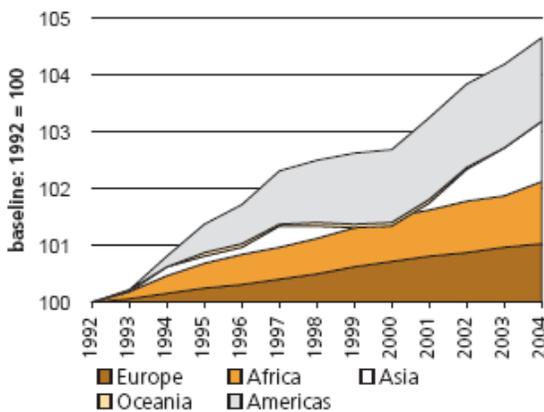
Fonte: World Drug Report 2006, p. 78.

Figura 3 – Consumo de cocaína baseado na opinião de especialistas (obtido a partir da estimativa do número de consumidores de cocaína) 1992 - 2004



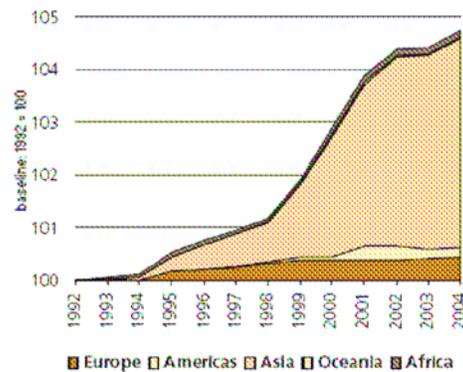
Fonte: World Drug Report 2006, p. 100.

Figura 4 – Consumo de cannabis baseado na opinião de especialistas (obtido a partir da estimativa do número de consumidores de cannabis) 1992 – 2004



Fonte: World Drug Report 2006, p. 117.

Figura 5 – Consumo de anfetaminas baseado na opinião de especialistas (obtido a partir da estimativa do número de consumidores de anfetaminas) 1992 – 2004



Fonte: World Drug Report 2006, p. 144.

Analisando os dados do UNODC conclui-se que apesar dos consideráveis gastos (financeiros e humanos), as guerras às drogas têm fracassado em seu principal objetivo:

diminuir sensivelmente e de forma permanente a disponibilidade e o consumo de substâncias psicoativas ilícitas.

5.3 O Tratado de Extradicação e a aproximação dos governos colombiano e estadunidense na questão do narcotráfico

O tema do narcotráfico está presente na agenda de negociações entre Estados Unidos e Colômbia desde pelo menos os anos 1970. Nas décadas de 1970, 1980 e 1990 a questão da extradicação de narcotraficantes colombianos para o cumprimento de penas de acordo com as leis norte-americanas e em seus presídios foi provavelmente a mais controversa e importante entre as duas nações. O Tratado de Extradicação entre os dois países assinado em 14 de setembro de 1979, sancionado pelo Congresso colombiano em 1980 e pelo Congresso estadunidense em 1981, entrou em vigor em março de 1982 ²¹⁹. Por ser questão polêmica, os governos federais dos dois países preferiram realizar as negociações do Tratado em segredo. O Acordo foi divulgado apenas após sua firma. O presidente colombiano à época da assinatura, Julio Cezar Turbay (1978-82) justificou o tratado como mecanismo efetivo de contenção do poderio dos grupos narcotraficantes ante a incapacidade da justiça colombiana em puni-los.

O Tratado de Extradicação gerou polêmica na nação colombiana. Enfrentou a oposição da classe jurídica, principalmente, da Corte Suprema e do Conselho de Estado. Para esses órgãos o tratado desmoralizava o sistema judicial colombiano. Outros grupos de grande força a se oporem ao tratado foram os grupos narcotraficantes, inclusive as guerrilhas e paramilitares envolvidos no negócio. Quando governos colombianos optaram pela aplicação do tratado, os grupos armados narcotraficantes praticaram represálias contra o Estado e civis colombianos (como seqüestro de políticos e personalidades públicas e atentados terroristas). Conseqüência do endurecimento da posição governamental frente aos narcotraficantes e das represálias dos grupos armados colombianos foi o aumento considerável do nível de violência no país na segunda metade da década de 1980. Por fim, da forma como foi firmado, o tratado significava perda

²¹⁹ MARULANDA, 2004, pp. 247-9.

efetiva de soberania do Estado colombiano sobre assuntos internos. Marulanda²²⁰ resume assim as implicações do tratado:

“Em vez de constituir o remédio eficaz e definitivo contra o tráfico de estupefacientes como se acreditava, a ameaça de extradição constituiu a pedra angular dos problemas que afetariam a Colômbia em torno da luta contra as drogas e suas relações com os Estados Unidos no futuro. Seu cumprimento ou a cessão de seu cumprimento se converteriam mais tarde no padrão de medida com que os governos norte-americanos avaliariam o compromisso colombiano com os objetivos da luta contra as drogas e permitiria ao Congresso determinar a certificação. Sua aplicação obrigatória ocorria em detrimento da soberania ao facilitar mais tarde aos Estados Unidos impor sua agenda e seus pontos de vista sobre o tema das drogas e limitar significativamente a capacidade colombiana para adotar políticas autônomas de natureza distinta a dos norte-americanos. A medida foi se convertendo, pouco a pouco, também na mais dura peça de discórdia nacional das décadas que seguiram”.

As conseqüências negativas do Tratado de Extradição resultaram em sua aplicação irregular. O compromisso com o acordo varia de presidente a presidente colombiano desde sua assinatura. Tome-se como exemplo os dois chefes de Estado a assumirem na década de 1980. Belisario Betancur Cuartas (1982-86) priorizou a reconciliação com os grupos revoltosos e narcotraficantes buscando a paz ao invés do enfrentamento extremo. Recusando-se a militarizar o combate, Betancur na prática desligou os interesses estratégicos nacionais daqueles dos estadunidenses na questão do narcotráfico. Assim, Betancur renunciou à extradição como instrumento de luta, gerando descontentamento no governo de Washington e notas de protesto do embaixador dos Estados Unidos na Colômbia²²¹.

Já o presidente colombiano Virgilio Barco Vargas (1986-90) se empenhou na cooperação próxima com Washington (apesar de algumas crises de desentendimento) para fazer valer o que ambos governos consideravam a mais eficiente forma de combater o narcotráfico à época, a extradição. Entre 1987 e 1989 Barco tentou a extradição de chefões dos oligopólios colombianos como Pablo Escobar e Gilberto Jorge Ochoa de Medellín; e Gilberto Gacha, Gilberto Rodríguez Orejuela e Juan Ramón Ballesteros de Cali. A ameaça de extradição dos chefões intensificou os conflitos entre organizações narcotraficantes e governo. O grupo de Medellín, por exemplo, ameaçou com a guerra

²²⁰ MARULANDA, 2004, pp. 250-1.

²²¹ MARULANDA, 2004, pp. 256-7.

total, seqüestrando Misael Pastrana Borrero, filho de um ex-presidente, e assassinando o Procurador Geral Carlo Mauro Hoyos em 1988²²².

5.4 A pressão estadunidense para a militarização da guerra às drogas nos países amazônicos

A militarização da guerra às drogas é a participação direta das Forças Armadas no combate ao narcotráfico. Destaca-se que em um primeiro momento o combate ao narcotráfico não é papel das Forças Armadas e sim um problema para as polícias. A militarização do combate torna ambíguo o papel das Forças Armadas. Ademais, devido ao seu poderio econômico, os grupos narcotraficantes têm a capacidade de corromper as forças de segurança o que pode comprometer a corporação militar. Por esses motivos as Forças Armadas de países como Brasil e Venezuela têm se recusado repetidamente a participar da doutrina de militarização da guerra às drogas²²³. Em países como o Peru e, principalmente a Colômbia, entretanto, as relações entre grupos armados com finalidades políticas e o narcotráfico torna o conflito confuso e propenso à militarização.

Washington pressiona os países produtores de psicoativos a adotar a militarização contra o narcotráfico pelo menos desde a administração Reagan, focando sua atenção essencialmente sobre os países amazônicos do Arco Andino. A administração de George Bush foi o principal responsável pela exportação da militarização do combate ao narcotráfico em alguns países amazônicos. Para determinar a forma como os países produtores se envolveriam na guerra às drogas foi realizada a Cúpula de Cartagena na Colômbia em janeiro de 1990. Dela participaram os presidentes boliviano, colombiano, estadunidense e peruano. A construção de força militar multilateral de combate ao narcotráfico sob comando estadunidense foi a principal proposta do país, mas acabou sendo recusada²²⁴.

Para readequar a proposta norte-americana realizou-se a Cúpula de San Antonio nos Estados Unidos em fevereiro de 1992. Dessa cúpula participaram os presidentes boliviano, colombiano, mexicano, estadunidense, peruano e venezuelano. Os países

²²² MARULANDA, 2004, pp. 288-9. Como resultado do acirramento da guerra às drogas no governo Barco houve sistematização de represálias dos grupos armados ilegais, levando ao aumento contínuo da violência na Colômbia a partir de 1987 com pico em 1991. Ver número de massacres e assassinatos no período em MARULANDA, 2004, p. 293.

²²³ VAZ, 2004, p. 157; PROCÓPIO, 2005, *passim*; MACHADO, 2002, p. 165.

²²⁴ IZQUIERDO, 2000, p. 67; PROCÓPIO, 2005, pp. 150-1; 155; RODRIGUES, 2003, pp. 101-2.

amazônicos participantes (com exceção da Venezuela) concordaram com a militarização proposta pelos Estados Unidos sem que houvesse uma força conjunta ou a intervenção direta das Forças Armadas estadunidenses nos países ao sul. A política de substituição de colheitas foi outro marco da Cúpula. Significava o incentivo financeiro aos produtores de lavouras ilícitas que migrassem para o cultivo de produtos agrícolas legais²²⁵.

A militarização no enfrentamento aos narcotraficantes ocorreu principalmente nos três países do Arco Andino produtores de cocaína. Na Bolívia e Peru sua aplicação tem sido errática. Comum na década de 1990, quando grande parte das lavouras de coca migrou para a Colômbia, ela diminuiu nos primeiros anos do século XXI²²⁶. Quanto à Colômbia desde a década de 1990 a militarização se torna mais e mais presente²²⁷.

Os principais corolários da guerra às drogas estadunidense para a Região Amazônica se resumem em: militarização do combate ao narcotráfico; erradicação das plantações proibidas por meio de derrubadas manuais ou fumigações; incentivo à substituição das plantações ilícitas por colheitas legais; interceptação de carregamentos de psicoativos ilícitos e extradição de narcotraficantes para os Estados Unidos²²⁸.

Em suma, apesar da pressão norte-americana, a militarização do combate ao narcotráfico na Amazônia Continental ocorre de forma irregular. Sua aplicação não se deu em todos os países amazônicos e algumas nações que a utilizaram na década de 1990, como a Bolívia e o Equador, a abandonaram em anos mais recentes. Outras nações foram sempre reticentes quanto à sua eficácia, como o Brasil e a Venezuela. Já a Colômbia se empenha em militarizar o enfrentamento aos narcotraficantes, prática radicalizada desde o Plano Colômbia. A irregularidade na adoção da militarização das ações antidrogas é exemplo da falta de coordenação entre os países amazônicos no assunto e demonstra a ausência de uma política comum aos países do subcontinente para resolver a questão dos psicoativos e combater os efeitos do narcotráfico.

5.5 O governo Bill Clinton e as administrações colombianas

Seguindo a prática do partido democrata norte-americano, a administração de Bill Clinton (1993-2001) integrou o problema dos psicoativos a outras mazelas sociais

²²⁵ RODRIGUES, 2003, pp. 102-3.

²²⁶ RODRIGUES, 2003, pp. 86-97; BOND, 2004, *passim*.

²²⁷ Cf. 5.7, pp. 109-11.

²²⁸ MARULANDA, 2004, pp. 280-81.

relacionadas como a criminalidade, a dependência a psicoativos, a pobreza, etc. Clinton diminuiu o tom de guerra às drogas de administrações anteriores. Porém, pressionado por composição majoritariamente republicana no Congresso viu-se obrigado a consolidar ações de militarização migrando o combate ao narcotráfico para os países amazônicos.

O governo de Bill Clinton concentrou-se na contenção à demanda interna por psicoativos e paralelamente migrou o enfrentamento à oferta da América Central (onde se praticava a interdição do tráfico) para o combate nas Regiões amazônica e andina. Nos anos 1990, estabeleceu-se a noção de responsabilidade compartilhada na repressão ao narcotráfico entre os países americanos. Como recurso de pressão o governo Clinton utilizou algumas vezes o processo de certificação contra outros países do continente. Outro ponto central na administração Clinton em relação ao combate ao narcotráfico nos países produtores foi a intenção de se ver respeitados os Direitos Humanos das populações envolvidas²²⁹.

O governo Clinton teve duas fases distintas nas aproximações com as administrações colombianas. Com o presidente Ernesto Samper (1994-98) as relações foram conflituosas e chegaram mesmo a desestabilizar o líder colombiano. Com Andrés Pastrana (1998-2002) foi grande a colaboração entre os dois governos, exemplo disso foi a elaboração conjunta do Plano Colômbia²³⁰.

Os problemas com a administração de Samper começaram antes mesmo da posse do presidente. Washington desconfiava que a campanha de Samper havia sido

²²⁹ RODRIGUES, 2003, pp. 103-4; MARULANDA 2004, pp. 208-9. BONFIM, L. *A Política Externa dos EUA e o Combate ao Narcotráfico na Colômbia (1997-2002)*. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, 2002., pp. 73-4 explica assim a mudança na política de combate ao narcotráfico norte-americana ao longo dos anos 1990: “Antes dos anos 1990, o foco dessa política estava na interdição do fluxo caribenho e mexicano de drogas para o território norte-americano (...) Em termos gerais havia dois fluxos; o mais vigoroso era a chamada ‘conexão mexicana’, e o secundário era o caribenho. Tais fluxos, na prática, executavam uma espécie de ‘revezamento’ na alimentação do mercado dos EUA. Quando o México recebia apoio norte-americano e conseguia executar operações de interdição bem-sucedidas em seu território ou na fronteira com os EUA, o fluxo caribenho ganhava vigor; e o contrário sucedia quando a repressão era maior no Caribe.

“No início dos anos 1990, o foco dessa política mudou da interdição desses fluxos no Caribe e no México (as ‘transit zones’) para concentrar seu esforço no ataque às áreas de produção e refino no Peru, na Bolívia e na Colômbia (as ‘source zones’).

“Essa mudança de enfoque, no entanto, teve sua eficácia bastante contestada, uma vez que o objetivo maior da orientação da ação, que era a redução na oferta das drogas, não foi atingido satisfatoriamente. Ao contrário a oferta cresceu com a expansão das áreas de cultivo da folha de coca na Colômbia em mais de 140% nos seis ou sete últimos anos da década de 90. Isso se deu em razão do rompimento da ‘ponte aérea’ existente entre os plantadores de coca no Peru e na Bolívia e os traficantes colombianos responsáveis pelo refino”.

²³⁰ Analisado em 5.7 e 5.8 pp. 109-113.

parcialmente financiada por membros do oligopólio narcotraficante de Cali²³¹. Apesar de significativas apreensões de cocaína e da captura dos principais chefes do grupo de Cali nos primeiros meses de mandato de Samper suas relações com o governo estadunidense foram estremecidas pela suspeita.

Nos dois últimos anos do mandato de Samper, a Colômbia foi “descertificada” duas vezes. A saída de Bill Clinton para a manutenção do combate ao narcotráfico na Colômbia foi a aproximação com as forças de segurança (Forças Armadas e corporações policiais) daquele país que receberam por volta de cem milhões de dólares no ano de 1997. Mesmo sem a certificação do governo estadunidense a Colômbia era o país a receber a maior ajuda financeira dos Estados Unidos no hemisfério ocidental²³². Tendo em vista essa discrepância, crescia em Washington o argumento de que o processo de Certificação não era suficiente para levar os governos colombianos a combater o narcotráfico com eficácia. Assim, negociações para um apoio mais amplo à Colômbia, incluindo ajuda financeira para o crescimento econômico, para a defesa dos Direitos Humanos, a democracia e a paz, viria a ser definido com o Plano Colômbia.

5.6 As diretrizes da guerra às drogas dos Estados Unidos no fim do século XX e início do século XXI

Nesta seção examinam-se as diretrizes do governo estadunidense na questão das substâncias psicoativas de fins do século XX e início do século XXI. Tal análise permitirá compreender a ajuda de Washington à Bogotá no âmbito do Plano Colômbia analisado na próxima seção.

Um resumo das diretrizes do governo federal estadunidense para a política de combate à produção, comércio e consumo de psicoativos ilícitos encontra-se no *National Drug Control Strategy* (Estratégia Nacional de Controle de Drogas). O documento é elaborado anualmente desde 1989 pelo *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP), órgão vinculado à presidência norte-americana. Expõem-se os aspectos

²³¹ O presidente Samper foi julgado e absolvido pelo Congresso Nacional colombiano por suspeitas de corrupção e financiamento indevido de sua campanha. A posição estadunidense na questão foi de que o processo contra o presidente colombiano havia sido falho (MARULANDA, 2004, pp. 209-10).

²³² Marulanda, 2004, pp. 208-12.

centrais da estratégia estadunidense do ano de 1998 (um ano antes da entrega do Plano Colômbia por Pastrana a Bill Clinton) e do ano de 2006 (último ano disponível)²³³.

A Estratégia Nacional de Controle de Drogas dos Estados Unidos, ano 1998, tem cinco propostas: programas de educação aos jovens para que estejam prontos a recusar o consumo de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas; redução da criminalidade e violência ligadas ao narcotráfico e consumo de psicoativos ilícitos; redução dos custos sociais e de saúde originados no consumo de psicoativos; vigilância das fronteiras nacionais (aéreas, marítimas e terrestres) à entrada de substâncias ilícitas; e eliminação das fontes de fornecimento de psicoativos.

A última proposta influencia diretamente a política de combate ao narcotráfico dos Estados Unidos na Região Amazônica com implicações para o Plano Colômbia. Destacam-se as seguintes diretivas: redução das plantações de coca, papoula e maconha com promoção de programas voltados para culturas alternativas; combate ao desvio de precursores químicos; desarticulação das principais organizações criminosas internacionais narcotraficantes com o julgamento e prisão de seus líderes; adesão a leis internacionais de combate à lavagem de dinheiro e apoio à sua aplicação.

Na Estratégia Nacional de Controle de Drogas, ano 2006, o governo estadunidense mantém a prática, adotada desde 2000, de concentrar-se em três prioridades. A *prevenção* é a primeira delas. Ela ambiciona deter o uso de psicoativos antes do seu início e tem por foco a educação e ação comunitária. Segundo o documento essa primeira ação “recebe apoio para programas efetivos que ajudem a comunidade a obter ambiente livre de psicoativos ilícitos e que encoraje os jovens a rejeitar seu consumo”. A segunda prioridade do governo dos Estados Unidos é a localização e, sobretudo o *tratamento* de usuários. O programa “continua o foco no tratamento disponível aos que dele necessitam (...) e expande o acesso e a escolha a um campo mais amplo de tratamentos inovadores incluindo os serviços oferecidos por organizações confiáveis”. Por fim, prioriza-se a *repressão* aos psicoativos ilícitos e ao narcotráfico. Os programas concentram-se no rompimento do mercado de psicoativos ilícitos e “têm por foco indivíduos e organizações que lucram com o tráfico ilegal. O orçamento provê

²³³ A Estratégia Nacional de Controle de Drogas de 2006 (National Drug Control Strategy: budget summary for year 2007) está disponível em: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/07budget/budget07.pdf>, último acesso em 01/10/2006. No site do ONDCP encontram-se documentos elaborados apenas a partir do ano 2002, por isso nos valem os trabalhos de Bonfim (2002, pp. 43-6) para analisar as diretrizes da Estratégia Nacional de Controle de Drogas do ano 1998.

fundos para fortalecer os esforços de ruptura do mercado enquanto disponibiliza novos recursos para ameaças emergentes”²³⁴.

TABELA 5 – Histórico do orçamento dos Estados Unidos para o Fundo de Controle de Drogas por função, 2000-2007 (US\$ milhões)

FUNCTIONAL AREAS	FY 2000 Final	FY 2001 Final	FY 2002 Final	FY 2003 Final	FY 2004 Final	FY 2005 Final	FY 2006 Enacted	FY 2007 Request
Demand Reduction								
Drug Abuse Treatment	\$ 1,990.9	\$ 2,086.5	\$ 2,236.8	\$ 2,264.6	\$ 2,421.1	\$ 2,431.8	\$ 2,365.7	\$ 2,408.7
Drug Abuse Prevention	1,445.8	1,540.8	1,629.0	1,553.6	1,543.5	1,530.1	1,408.0	1,058.9
Treatment Research	421.6	489.0	547.8	611.4	607.2	621.2	614.4	605.4
Prevention Research	280.8	326.8	367.4	382.9	412.4	422.0	422.2	418.6
Total Demand Reduction	4,139.1	4,443.1	4,781.0	4,812.4	4,984.2	5,005.1	4,810.4	4,491.6
<i>Percentage</i>	<i>41.7%</i>	<i>46.9%</i>	<i>44.9%</i>	<i>43.4%</i>	<i>42.0%</i>	<i>39.6%</i>	<i>38.3%</i>	<i>35.5%</i>
Domestic Law Enforcement	2,274.0	2,511.2	2,867.2	3,018.3	3,189.8	3,317.9	3,529.3	3,585.4
<i>Percentage</i>	<i>22.9%</i>	<i>26.5%</i>	<i>26.9%</i>	<i>27.2%</i>	<i>26.9%</i>	<i>26.2%</i>	<i>28.1%</i>	<i>28.3%</i>
Interdiction	1,904.4	1,895.3	1,913.7	2,147.5	2,534.1	2,927.9	2,909.4	3,117.4
<i>Percentage</i>	<i>19.2%</i>	<i>20.0%</i>	<i>18.0%</i>	<i>19.4%</i>	<i>21.4%</i>	<i>23.2%</i>	<i>23.1%</i>	<i>24.6%</i>
International	1,619.2	617.3	1,084.5	1,105.1	1,159.3	1,391.3	1,326.0	1,461.4
<i>Percentage</i>	<i>16.3%</i>	<i>6.5%</i>	<i>10.2%</i>	<i>10.0%</i>	<i>9.8%</i>	<i>11.0%</i>	<i>10.5%</i>	<i>11.5%</i>
TOTALS	\$ 9,936.6	\$ 9,467.0	\$ 10,646.4	\$ 11,083.3	\$ 11,867.4	\$ 12,642.3	\$ 12,575.1	\$ 12,655.8

Fonte: National Drug Control Strategy: budget summary for year 2007, p. 9 (ONDCP, 2006).

Analisando a evolução do orçamento norte-americano para a questão dos psicoativos ilícitos desde o ano 2000, disponível na Tabela 5, constata-se que a maior parte dos recursos destina-se à repressão ao narcotráfico (sempre acima de 50%). A soma dos percentuais destinados à prevenção ao consumo e ao tratamento de dependentes tem caído anualmente desde 2002. A porção requisitada para ambos no ano de 2007 (35,5%) é a menor desde 2000. Portanto, os sucessivos governos dos Estados Unidos mantêm o

²³⁴ Todas as citações em: ONDCP. *National Drug Control Strategy: budget summary for year 2007*. Washington: The White House, 2006.

esforço e aprofundam a prioridade dada à repressão ao narcotráfico apesar dos constantes insucessos da abordagem nas últimas décadas²³⁵.

5.7 O Plano Colômbia

O Plano Colômbia foi ambicioso conjunto de políticas do governo colombiano para lidar com os aspectos econômicos, políticos, sociais e militares da crise colombiana ao fim do século XX e início do século XXI. Elaborado em conjunto com o governo estadunidense tinha forte componente de repressão ao narcotráfico e contava com ajuda do parceiro para reequipar e treinar as forças de segurança colombianas.

O Plano Colômbia foi formalmente entregue pelo presidente Pastrana ao seu colega Bill Clinton em setembro de 1999. As quatro principais finalidades do Plano eram fortalecer a economia colombiana, aumentar gradualmente a presença e os serviços estatais nas zonas mais afetadas pela violência, realizar um combate integrado e profundo ao narcotráfico e pacificar os atores em conflito na Colômbia. Ele foi concebido como estratégia ampla para a qual seria investido cerca de US\$ 7,5 bilhões entre 1999 e 2002 divididos entre o governo colombiano (US\$ 4 bilhões vindos de suas reservas orçamentárias), o governo estadunidense (US\$ 1,32 bilhão) e a Comunidade Internacional, sobretudo países da União Européia (os restantes US\$ 2,18 bilhões)²³⁶.

Com sua parte dos recursos o governo colombiano pretendia: reestruturar a economia do país por meio de reformas financeira e fiscal do Estado; ampliar programas sociais, sobretudo nas áreas controladas pelas guerrilhas, dando atenção ao desenvolvimento agrícola e à substituição de lavouras ilegais; pacificar os atores envolvidos nos conflitos por meio de diálogo com as guerrilhas; fortalecer e reequipar as Forças Armadas e a Polícia Nacional e patrocinar reforma do sistema judicial.

A ajuda de Washington ao Plano Colômbia, de US\$ 1,32 bilhão, foi aprovada pelo Congresso do país em julho de 2000 e liberada nos dois anos seguintes. Significava

²³⁵ Cf. 5.2, pp. 98-100 e 5.8, pp. 112-4.

²³⁶ BONFIM, 2002, pp. 55; 81-3 e página na Internet do Ministério da Defesa Colombiano, disponível em: <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=783>, último acesso em 20/10/2006.

em termos comparativos um montante semelhante ao que o governo dos Estados Unidos havia enviado à Colômbia nos dez anos anteriores²³⁷.

O montante vindo de Washington foi dividido da seguinte maneira, a assistência às forças de segurança foi de US\$ 642,3 milhões (dos quais US\$ 519,2 milhões destinados às Forças Armadas e US\$ 123,1 milhões à Polícia Nacional da Colômbia). Destinaram-se US\$ 68,5 milhões ao desenvolvimento de lavouras alternativas. Para a proteção dos direitos humanos e ajuda aos deslocados com os conflitos US\$ 88,5 milhões. Para a reforma judicial e esforços de “aplicação da lei” (em inglês, *law enforcement*) US\$ 58 milhões. Para programas de processo de paz US\$ 3 milhões. Ademais, reservavam-se às autoridades estadunidenses (notadamente o Departamento de Defesa do país) US\$ 287,8 milhões. Por fim, destinavam-se US\$ 180 milhões para países vizinhos da Colômbia num esforço de espalhar a ajuda norte-americana e as diretrizes de guerra às drogas pela Região Andina²³⁸. Confirmando a ênfase na repressão perpetrada pela guerra às drogas dos Estados Unidos, por volta de 75% da ajuda do país orientou-se ao fortalecimento bélico ou aos componentes repressivos do Plano Colômbia e quase metade às Forças Armadas, fortalecendo a militarização do combate ao narcotráfico no país²³⁹.

Os países da União Européia que apostavam em projetos voltados majoritariamente à reestruturação econômica e social da Colômbia aportaram recursos bem inferiores ao esperado pelo Plano Colômbia. A Espanha investiu US\$ 100 milhões, a Noruega US\$ 20 milhões e a União Européia € 105 milhões (valor, portanto, muito inferior aos US\$ 2,18 bilhões anunciados no lançamento do Plano). Os europeus se recusaram a apoiar a estratégia de guerra às drogas concentrada nos aspectos repressivos da questão e no combate direto com as guerrilhas – que foram predominantes no Plano Colômbia. No fim, os poucos recursos desses países se voltaram a programas de apoio aos processos de paz, de desenvolvimento social e de substituição de colheitas ilícitas²⁴⁰.

²³⁷ Entre 1989 e 1999 o governo colombiano recebeu US\$ 1,39 bilhão em assistência no combate ao narcotráfico (TOKATLIAN, “Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional”. *Contexto Internacional*. Vol. 24, n° 1, jan.-jun. 2002, p. 138).

²³⁸ O financiamento para os países vizinhos da Colômbia incorporou-se à Iniciativa Andina lançada pelo governo norte-americano em 2002. A Iniciativa Andina pretende combater o narcotráfico nos países do Arco Andino de maneira integrada por meio de ajuda financeira e de inteligência estadunidense àqueles países. Apesar disso, a Iniciativa não implica ações conjuntas das Forças Armadas dos países ou construção de força multilateral de enfrentamento ao narcotráfico.

²³⁹ TOKATLIAN, 2002, pp. 138-9.

²⁴⁰ TOKATLIAN, 2002, pp. 137-138; INESC, 2002, p.13.

O Plano Colômbia concentrou suas ações na estratégia de repressão ao narcotráfico. O fato de muitas regiões usadas para o plantio das culturas ilícitas estarem em poder dos guerrilheiros, resultou em constantes ataques a esses grupos. O processo de paz acabou boicotado pelos grupos armados ilegais. Ao fim de 2002 o total de gastos com o Plano Colômbia era de US\$ 6,4 bilhões, segundo o ministério da defesa colombiano. Desses, aproximadamente US\$ 4,9 bilhões foram investidos por Bogotá, US\$ 1,46 bilhão por Washington e US\$ 128 milhões por outras fontes internacionais²⁴¹.

Em 2002 o Plano Colômbia passou por revisão. Decidiu-se por sua extensão até o ano de 2005²⁴², mas realizou-se adaptação da guerra às drogas estadunidense à nova postura da política externa do país²⁴³. Em setembro de 2001, ataques terroristas a Washington e Nova Iorque abriram caminho para uma nova guerra dos Estados Unidos, a “guerra contra o terror”. Como resultado da guerra contra o terror, no início de 2002, o governo estadunidense reconheceu publicamente o vínculo das guerrilhas (em particular as FARC e ELN) e dos paramilitares (AUC) com o narcotráfico, classificando essas organizações como terroristas²⁴⁴. Nesse cenário, o combate às guerrilhas significa uma ofensiva contra dois inimigos dos Estados Unidos: as drogas e o terrorismo.

Após a adequação do Plano Colômbia à guerra contra o terror os Estados Unidos mantiveram o nível de investimento no país. De 2003 a 2005 o governo estadunidense liberou em média US\$ 600 milhões anuais à Colômbia. No período de vigência do Plano Colômbia (2000-05) os Estados Unidos investiram no total US\$ 4 bilhões para o combate ao narcotráfico apenas na Colômbia. Entre 2006 e 2008 prevê-se manutenção do investimento estadunidense na Colômbia no patamar de US\$ 600 milhões anuais²⁴⁵.

²⁴¹ Página na Internet do Ministério da Defesa Colombiano, disponível em:

<http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=783>, último acesso em 20/10/2006.

²⁴² A partir de 2005 o Plano Colômbia foi sucedido por um projeto semelhante de combate ao narcotráfico, o Plano Patriota.

²⁴³ BONFIM, 2002, pp. 104-6.

²⁴⁴ A Comunidade Internacional passou gradualmente a classificar as guerrilhas e os paramilitares como organizações terroristas.

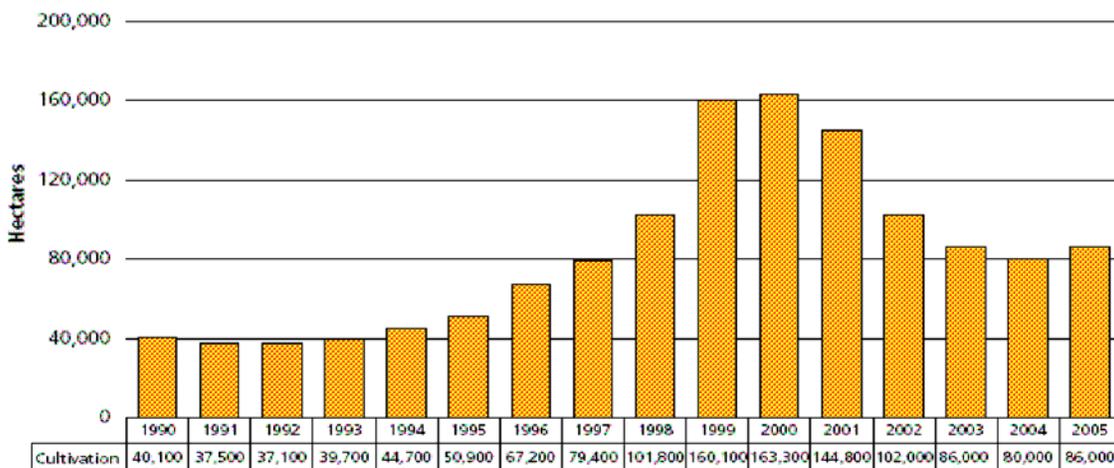
²⁴⁵ “Após 6 anos, Plano Colômbia ainda gera polêmica”, em BBC Brasil.com, 20/05/1006. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/05/060526_planocolombiamarciaba.shtml, último acesso em 20/10/2006; “Entrevista da Secretária de Estado Condoleezza Rice a Luis Carlos Velez da Casa Editorial El Tiempo”, em Programas Internacionais de Informação – Departamento de Estado dos Estados Unidos, 27/04/2005. Disponível em: <http://livrecomercio.embaixadaamericana.org.br/?action=artigo&idartigo=760>, último acesso em 20/10/2006.

5.8 Críticas ao Plano Colômbia

A primeira das críticas ao Plano Colômbia é quanto à escassez de informações disponibilizadas pelo governo colombiano sobre os programas levados a cabo no Plano e dos objetivos concretos pretendidos²⁴⁶. Algumas fontes dos governos colombiano e estadunidense, por exemplo, apostavam na redução de 50% dos cultivos ilícitos, outras em sua erradicação completa até 2005²⁴⁷.

A segunda crítica é quanto aos resultados alcançados: Os dados disponíveis atestam o desempenho pífio do Plano Colômbia. As estimativas indicam sucessivas diminuições no cultivo de coca na Colômbia, durante os primeiros anos de implementação do Plano (2000-04) (cf. Tabela 6). Comparando, contudo, as Tabelas 6 e 7 (p. 113) percebe-se que o potencial de produção de cocaína não depende apenas do tamanho da área plantada, já que inovações nas lavouras de coca significam maior produtividade por hectare cultivado.

TABELA 6 – Colômbia, cultivo de coca (em hectares) 1990 – 2005



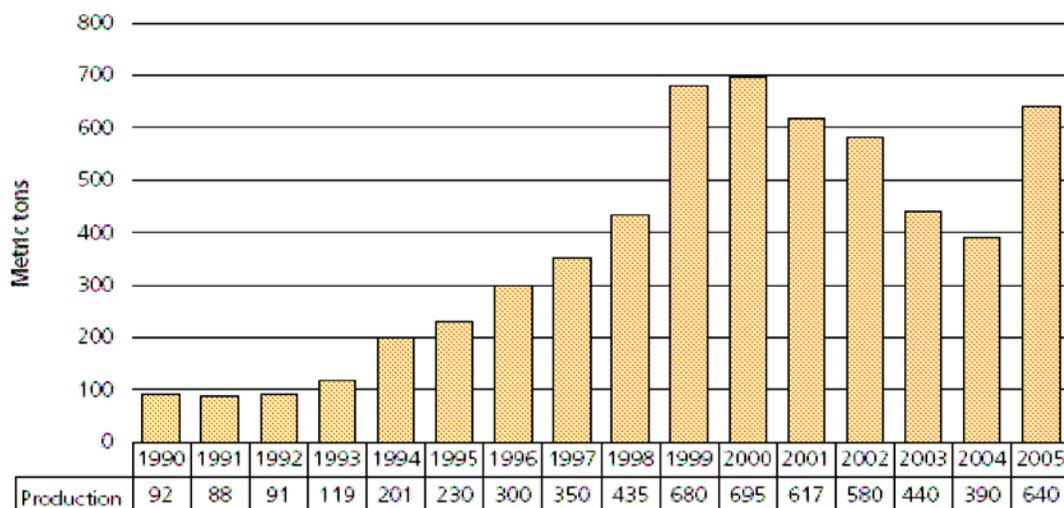
Fonte: World Drug Report 2006, p. 241 (UNODC, 2006).

²⁴⁶ INESC *Plano Colômbia – Perspectivas do Parlamento Brasileiro*. Brasília: INESC, 2002, pp. 37-8 expõe assim esse problema:

“Na realidade, grande parte da polêmica em torno do Plano Colômbia resulta de sua má divulgação, deliberada ou não. Primeiramente foi apresentado como política doméstica de restabelecimento da ordem interna e da coesão nacional; depois foi dito que o objetivo era combater a produção de narcóticos; em seguida, transformou-se em investida contra guerrilheiros; e por fim caracterizou-se como plano de pacificação envolvendo interesses internacionais. Além disso, o Plano foi apresentado distintamente para as nações em geral. Dentro dos Estados Unidos, a impressão que se tinha era que seu objetivo seria servir como meio de combate direto ao narcotráfico. Já na Europa foi apresentado como política de direitos humanos e inversão social. Essas inconsistências levaram o continente europeu e o Japão a retirarem seu apoio ao Plano. Os dados apresentados sobre o montante de recursos destinados a cada finalidade também são contraditórios”.

²⁴⁷ BONFIM, 2002, pp. 87-8.

TABELA 7 – Colômbia, potencial de produção de cocaína (toneladas) 1990 – 2005



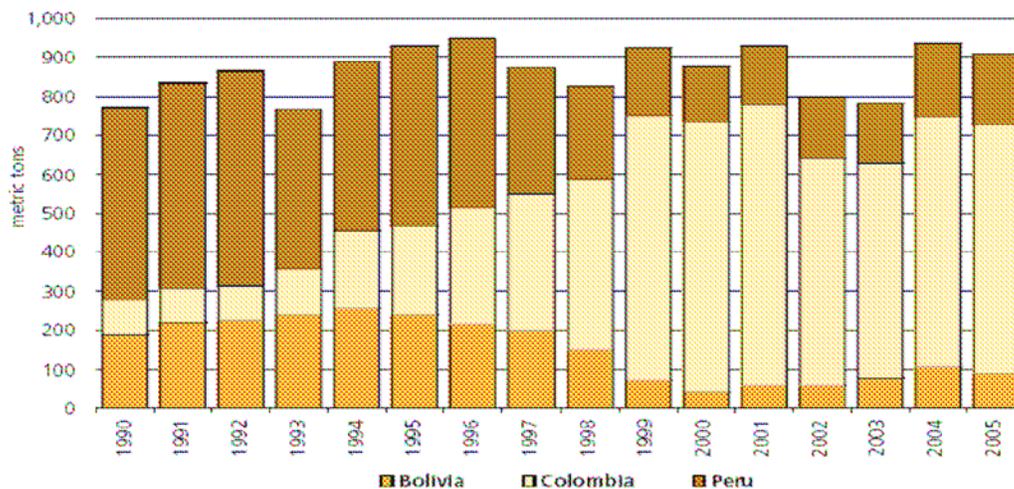
Fonte: World Drug Report 2006, p. 244 (UNODC, 2006).

Como resultado, a queda do potencial de produção de cocaína acompanhou em menor ritmo as diminuições da área de cultivo. Ademais, a reversão da tendência de queda dos dois indicadores no ano de 2005 foi mais significativa no tocante ao potencial de produção na Colômbia, que alcançou um dos pontos mais altos da história em 2005.

Mais relevantes são os dados da Tabela 8 (p. 114). Nela demonstra-se que o potencial de produção de cocaína na Região Andina não diminuiu sensivelmente em nenhum momento nos últimos quinze anos, tendo apenas oscilado. Avaliando as três Tabelas em conjunto, percebe-se que as áreas cultivadas tendem apenas a mudar de região ou de país quando o combate em uma localidade se intensifica. A implementação do Plano Colômbia resultou em parte na transferência das plantações de coca para a Bolívia e o Peru.

Os números apresentados são eloqüentes. Mesmo com os vultuosos gastos (por exemplo, US\$ 4 bilhões investidos pelos estadunidenses entre 2000 e 2005, por volta de US\$ 5 bilhões aplicados pelo governo colombiano entre 2000 e 2002, sem contar os gastos dos outros países) os resultados da guerra às drogas nas Américas na década anterior à implementação do Plano Colômbia e ao longo de sua vigência decepcionam. A principal evidência é o potencial praticamente constante de produção de cocaína nos países amazônicos entre 1990 e 2005.

TABELA 8 – Potencial global de produção de cocaína (em toneladas) 1990 – 2005



Fonte: World Drug Report 2006, p. 83 (UNODC, 2006).

Uma terceira crítica feita à estratégia estadunidense de financiar os embates militares na Colômbia encontra-se em Danner²⁴⁸. Segundo o autor, o financiamento ao Plano Colômbia consolidou como problema de política externa o que a sociedade estadunidense deveria considerar problema de política interna – qual seja, o gosto da população pelo consumo de psicoativos proibidos, sua disposição de consumi-los apesar das sanções impostas e o grande número de usuários no país.

Danner explica a lógica por trás da estratégia de repressão à oferta de psicoativos ilícitos presente no Plano Colômbia. A repressão ao narcotráfico na Colômbia levaria à contenção da oferta de cocaína para os Estados Unidos. Isso geraria aumento no valor do psicoativo no mercado interno e menor disposição da população em comprar o produto. O resultado seria diminuição progressiva do fluxo de dinheiro recebido pelos narcotraficantes colombianos e conseqüente enfraquecimento das redes criminosas²⁴⁹.

Danner previu o insucesso dessa estratégia com respaldo em esforços semelhantes ao Plano Colômbia levados a cabo na Bolívia e no Peru na década de 1990. Essas experiências resultaram na diminuição da coca produzida nos dois países, mas não em redução da cocaína produzida na Região Andina em conjunto, já que os cultivos foram transferidos para a Colômbia (cf. Tabela 8). Ademais, não houve aumento do preço de

²⁴⁸ DANNER, M. “Clinton e a Colômbia: o privilégio da insensatez?”. *Política Externa*. Vol. 9, nº 3, 2000, pp. 42-6.

²⁴⁹ Análise semelhante encontra-se em MARULANDA, 2004, pp. 180; 202; 205.

rua da cocaína nos Estados Unidos como era previsto. Pelo contrário, a partir da década de 1990 a tendência do preço da cocaína naquele país têm sido de queda (cf. Tabela 9). Desde o ano 2001 os valores têm se mantido abaixo daqueles registrados na década de 1990. Por fim, as organizações narcotraficantes atuantes na Região Amazônica tampouco se enfraqueceram tendo sido essencial para sua sobrevivência as adaptações para o formato em redes.

TABELA 9 – Preços de rua da cocaína nos Estados Unidos 1990-2005 (em dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
USA	184	177	170	147	137	131	126	127	124	118	129	98	86	75	67.3	103.7
Adjusted for inflation	275	254	237	199	180	168	157	154	149	128	147	108	93	80	90	104

Sources: ONDCP 1990-2000 (prices for 1 gram or less, at street purity), ONDCP, ONDCP, The Price & Purity of Illicit Drugs 1981-2002 (prices for < 2 grams) for 2001-03, Community Epidemiology Network - June 2005 (for 2004) and STRIDE data (for first three quarters of 2005)

Fonte: World Drug Report 2006, p. 368 (UNODC, 2006).

Por que, apesar dos subseqüentes fracassos das guerras às drogas, e particularmente da política de repressão ao narcotráfico, a estratégia de Washington não é alterada? Para Danner a necessidade de bons resultados nas urnas impede que os políticos estadunidenses defendam e proponham alternativas significativas à guerra às drogas. Segundo o autor, o eleitor médio estadunidense considera a transferência do investimento em repressão para programas de tratamento ou prevenção ao consumo de psicoativos posição dúbia e fraca. Como o autor afirma, nos Estados Unidos “ser duro contra as drogas” rende votos.

5.9 A escalada da violência nos países amazônicos, as fumigações e os *desplazados*

Desde os anos 1970 os países americanos observam realidade controversa onde a decisão de se proibir e reprimir a produção, tráfico e consumo de grande número de psicoativos coexiste com a disposição de milhões de pessoas em transgredir sistematicamente essa proibição. Esse cenário está de certa forma na origem de várias mazelas nos países amazônicos: da escalada da violência rural e urbana, das conseqüências negativas para a ecologia e a economia advindas das fumigações na floresta amazônica e do grande número de refugiados colombianos.

A escalada de violência nos meios rural e urbano dos países amazônicos é efeito, em parte, das ações de grupos criminosos e dos métodos estatais de contenção desses

grupos. Nesse sentido, um dos fatores centrais são as práticas violentas das redes narcotraficantes – seqüestros, roubos, intimidações e guerras por poder e controle de área.

Os métodos de repressão às redes narcotraficantes nos centros urbanos e nos campos impulsionam espiral de conflitos e retaliações entre as partes. Por isso, argumenta-se que os esforços estatais para combater o narcotráfico além de não dissolver as redes criminosas têm intensificado a violência nos países amazônicos nas últimas décadas²⁵⁰. A realidade violenta dos países amazônicos torna possível uma comparação com a época da Lei Seca nos Estados Unidos. No período o tráfico de álcool financiava grupos criminosos que se imbricavam em outras atividades ilícitas, e cooperaram para um período de violência exacerbada em alguns centros urbanos estadunidenses²⁵¹.

Outra prática a acarretar sérias conseqüências ecológicas e econômicas na Região Amazônica são as fumigações às plantações ilícitas realizadas pelos agentes estatais. As fumigações, ou aspersões aéreas com herbicidas, para a erradicação de cultivos ilícitos iniciaram-se na Colômbia em meados dos anos 1970. Desde 1986 utiliza-se oficialmente o agente Glifosato para tais fins nesse país²⁵². Ao fim da década de 1990 Washington pressionou Bogotá a desenvolver ações com venenos mais poderosos tendo em vista os resultados inexpressivos alcançados com o Glifosato²⁵³.

Em INESC²⁵⁴ analisa-se o alerta de especialistas e ambientalistas para os riscos ambientais e sócio-econômicos das fumigações com o agente Glifosato:

“Segundo a American Cancer Society, a exposição ao glifosato pode causar um tipo de câncer conhecido como Non-Hodgkin’s Lymphoma. A Agência de Proteção ao Meio Ambiente dos EUA adverte também que produtos à base de glifosato podem causar vômito, pneumonia e danos aos pulmões, olhos e pele. O aumento do número de pessoas com problemas de intoxicação e respiração nos hospitais das regiões fumigadas parece confirmar os efeitos nocivos do herbicida. As fumigações aéreas estão igualmente colocando em perigo o frágil ecossistema da Região Amazônica [...] Segundo o ecologista Ricardo Vargas, a situação é muito alarmante já que

²⁵⁰ ANZOLA, 2000; TOKATLIAN, 2002; INESC, 2002; MEZA, R. “Cultivos ilícitos, conflito e processo de paz na Colômbia”. *Política Externa*. Vol. 9, n° 4, 2001.

²⁵¹ Cf. 3.4, pp. 53-4.

²⁵² MEZA, 2001, p. 74.

²⁵³ Em Meza (2001, pp. 75-6) encontram-se dados sobre a área fumigada na Colômbia na década de 1990, os gastos usados para isso e a previsão de hectares erradicados. Os números que o autor apresenta sobre o resultado da estratégia de fumigação e derrubada forçada de cultivos ilícitos são retrato claro de seu fracasso na década de 1990: a área inicial da coca mais que triplicou entre 1994 e 1999 (ver Tabela 6, p. 104), “o que quer dizer que cerca de US\$ 41,5 milhões de dólares que foram gastos somente com a operação [de fumigação da coca entre 1994 e 1998] e grande parte dos US\$ 625 milhões de ajuda militar [orçamento do governo da Colômbia às forças de segurança; dados do Departamento de Estado e Defesa colombiano] por quase uma década perderam-se totalmente, se calcularmos seu uso em face de um dos objetivos propostos como era a redução das áreas”.

²⁵⁴ INESC, 2002 (pp. 18-20).

plantas, pássaros, mamíferos e a vida aquática de uma região com incrível biodiversidade estão sendo eliminados sem possibilidade de recuperação.

“[...] A erradicação das plantações de coca e papoula através de fumigação aérea, além de afetar o ecossistema, traz conseqüências negativas para as comunidades indígenas e camponesas. Como o glifosato não é um herbicida seletivo — destrói tanto as folhas de coca como outros tipos de plantas — as comunidades rurais de camponeses e indígenas são forçadas a mudarem-se para novas áreas. [...] Sem poder plantar nas terras fumigadas, os camponeses tendem a vendê-las a fazendeiros ou criadores de gado — *los gamonales* — aumentando dessa forma a concentração oligárquica de terra no sul da Colômbia”.

Além dos perigos que as fumigações representam à floresta amazônica e suas populações há indícios de que a prática resulte no deslocamento das plantações ilícitas para novas regiões. Muitas vezes para áreas mais elevadas da floresta aumentando os impactos negativos. Segundo Meza²⁵⁵:

“As aspersões aéreas de herbicidas [...] conseguiram apenas na melhor das hipóteses, obstaculizar temporariamente a produção ilegal. [...] Essas ações não conseguiram, de maneira nenhuma, incidir sobre a demanda de matéria-prima para produzir psicotrópicos. A política de erradicação forçada não tem efeito nem sobre os preços no final da cadeia, nem sobre a disponibilidade das drogas nos países consumidores”.

O fenômeno dos *desplazados* (pessoas que se deslocam forçadamente para outros países ou regiões) é outra chaga social presente na Colômbia e países vizinhos. Nos últimos anos número expressivo de camponeses colombianos têm sido obrigados a abandonar seus lares originais para escapar da espiral de violência nos campos ou da contaminação do solo e dos rios decorrentes das fumigações.

Em fevereiro de 2006, o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) estimava em meio milhão o número de colombianos refugiados para países vizinhos. Desses apenas 50.000 foram registrados pelas autoridades. Os principais países receptores são o Equador, a Venezuela e o Panamá. Ainda segundo o ACNUR, o governo da Colômbia avaliava que entre 2 e 3 milhões de colombianos haviam sido obrigados a fugir de suas casas para abrigar-se em outras regiões do país²⁵⁶.

²⁵⁵ MEZA, 2001, p. 74.

²⁵⁶ Para mais informações acessar a página da Internet do ACNUR: <http://www.unhcr.org/country/col.html>, último acesso em: 20/02/2006.

5.10 Dificuldades no combate a redes narcotraficantes

Agentes estatais encontram dois problemas fundamentais nos embates com redes narcotraficantes: identificar exatamente o inimigo enfrentado e mensurar suas atividades.

As dificuldades para identificar as redes narcotraficantes surgem, em larga medida, como resultado das vantagens dos atores em redes nos conflitos contemporâneos. Nos conflitos contemporâneos atores em rede têm possibilidade de desrespeitar fronteiras e jurisdições tradicionais, tornando complicadas as distinções entre guerra e paz, guerra e crime, civil e militar, policial e militar, e legal e ilegal. Assim, governos e sociedades vêem desafiadas suas percepções sobre os atores que integram a sociedade, os conflitos existentes e os inimigos a se combater²⁵⁷. Tornou-se difícil definir as agências mais aptas e as ações mais eficazes para enfrentar o narcotráfico. O Plano Colômbia, por exemplo, iniciou-se como tentativa de estabelecer a paz na Colômbia, alterou-se para conjunto de medidas de repressão ao narcotráfico e enfim consolidou-se como enfrentamento direto às guerrilhas no país.

Outra dificuldade dos agentes estatais em seu embate com o narcotráfico é mensurar o problema enfrentado. É certo que o narcotráfico tem impacto considerável nos países amazônicos e em muitos países no globo, mas qual é exatamente sua magnitude? Poucas instituições tiveram sucesso em concluir estimativas sobre o tamanho do narcotráfico em uma região, continente ou no globo²⁵⁸.

Thoumi afirma que nas pesquisas concluídas há geralmente defeitos preocupantes. O autor²⁵⁹ explica porque as estimativas mundiais sobre mercados ilegais devem ser empregadas com reservas. Estudos como os do UNODC sobre o mercado mundial de psicoativos ilícitos utilizam dados fornecidos por diversos governos contendo diferenças metodológicas o que diminui a confiabilidade dos resultados finais. Os agentes da economia ilícita evitam fazer registros de suas operações que seriam fontes importantes para estatísticas. O autor questiona também o método de estudos que avaliam o mercado de psicoativos ilícitos a partir dos preços de rua das substâncias e não dos preços de exportação (tal diferença é relevante, pois os custos para o transporte de produtos ilícitos

²⁵⁷ Cf. 1.4, pp. 12-3.

²⁵⁸ Para alguns exemplos de estudos mal sucedidos sobre estimativas a respeito do mercado de psicoativos ilícitos ver THOUMI, F. "The Numbers' Game: let's all guess the size of the illegal drugs industry!" *Transnational Institute*, 2003.

²⁵⁹ Thoumi (2003, *passim*). Encontramos críticas semelhantes a essas em RIBEIRO (2000).

são mais elevados do que o de produtos lícitos, assim exagera-se nos valores finais relatados). Por fim, a questão dos psicoativos ilícitos é marcada por posições apaixonadas, onde preconceitos, discriminações e informações manipuladas ou exageradas têm maior peso que a análise racional do assunto o que geralmente repercute nas pesquisas realizadas.

5.11 Problemas do regime internacional de restrição a psicoativos

Políticas nacionais de repressão ao narcotráfico derivam do regime internacional de restrição a psicoativos. Por isso, dificuldades existentes no enfrentamento a redes narcotraficantes na Região Amazônica provêm muitas vezes de defeitos do regime. Diversos autores apontam problemas das políticas de repressão e do regime internacional estudado²⁶⁰.

O regime internacional de restrição a psicoativos tem por princípio combater os danos à saúde pública advindos do abuso de psicoativos ilícitos e o principal meio utilizado é impedir o consumo dessas substâncias. Para barrar o consumo aposta-se na proibição de substâncias sem fins medicinais comprovados, em programas de contenção da demanda, em políticas repressivas contra organizações narcotraficantes e faz-se dos psicoativos ilícitos problema de segurança pública.

Seja em relação à contenção à demanda, seja em relação à contenção à oferta, seja no combate às redes narcotraficantes os dados disponíveis atestam o fracasso do regime. O consumo de substâncias ilícitas teve sucessivos acréscimos desde a década de 1990 (cf. Figuras 2-5, p. 100). Os esforços na contenção tanto da oferta quanto da demanda por psicoativos ilícitos falharam (cf. Tabelas 6-9, pp. 112-5). Grupos narcotraficantes continuam poderosos e sua atuação agrava a realidade violenta nos países amazônicos. Apesar dos reveses duradouros, propostas para alteração do regime, ou pelo menos da ênfase na repressão ao narcotráfico, não têm em geral aceitação entre os governos participantes do regime²⁶¹. Analisam-se os problemas mencionados.

²⁶⁰ Encontram-se críticas ao regime internacional de restrição ou à estratégia de repressão ao narcotráfico em: ANZOLA, 2000; BUITRAGO, 2004; DANNER, 2000; FOIZER 1994; MARULANDA, 2004; MEZA, 2001; NADELMANN 1990, 1993; NAÍM 2005; PROCÓPIO, 2005; RODRIGUES, 2003; ROCCO, 2000; RIBEIRO, 2000; THOUMI, 2003; TOKATLIAN, 1999; WILLIAMS, 2001.

²⁶¹ Em grupo de trabalho organizado pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília em que este autor esteve presente (Programa Cooperação em Segurança Regional, Grupo de trabalho Brasil, 12º encontro, Brasília, 20 de outubro de 2006), o representante do UNODC no Brasil, senhor Reiner

Ao longo das últimas décadas os esforços de erradicação das lavouras ilícitas levaram à transferência das culturas para outras regiões ou países sem que o valor de psicoativos nos mercados aumentasse significativamente ou a oferta das substâncias caísse em médio e longo prazo. As culturas de papoula, por exemplo, migraram em parte nos anos 1980 e 1990 do México para a Colômbia devido aos ataques dos agentes estatais. Desde então a Colômbia se fortaleceu como cultivadora de papoula, sem que o México tenha realmente parado de produzi-la. Recentemente as lavouras de papoula se espalharam para o Peru. Já as culturas de coca que se faziam primeiramente em Bolívia e Peru após intenso combate financiado pelos norte-americanos migraram em parte para a Colômbia, consolidando este último país como o maior fornecedor mundial do psicoativo e sem nunca ter erradicado a coca nos dois primeiros países²⁶².

Outro fator preocupante para as políticas atuais de combate à oferta de substâncias ilícitas é o fortalecimento de mercados de psicoativos sintéticos, como do *ecstasy*, das anfetaminas, das metanfetaminas e do LSD. Psicoativos sintéticos não exigem grandes áreas de cultivo e esquemas complicados de distribuição sendo produzidos em pequenos laboratórios nos centros urbanos, próximos aos consumidores. Maior facilidade na produção de substâncias e maior dificuldade de monitoramento de agentes estatais revolucionaram o narcotráfico tornando ainda mais complicada a repressão à oferta de psicoativos ilícitos²⁶³.

O regime internacional de psicoativos pretende impedir o consumo de grande número de substâncias que ao longo da história humana estiveram disponíveis. Há tentativa de alteração de hábitos, por vezes seculares. As diretrizes do regime se concentram na aposta de modificação de costumes por meio de políticas repressivas e

Pungs, afirmou que o número de *dependentes* e usuários crônicos (excluindo-se, portanto, usuários ocasionais e não-dependentes) de psicoativos não aumentou nas últimas quatro décadas. Pungs explicou que a proporção de usuários crônicos tem se mantido em torno de 0,5% da população mundial, segundo estimativas do próprio UNODC. Para Pungs tal constatação atestaria o sucesso do regime internacional de psicoativos. Entretanto, tendo em vista os enormes gastos feitos e os custos sociais que o regime perpetra (dos quais as mazelas nas sociedades amazônicas expostas em 5.9, pp. 115-17, representam apenas um exemplo) era de se esperar resultados mais expressivos. Levantam-se aqui algumas dúvidas: essa cifra seria diferente com quantidade diferente de recursos? Ou seja, a quantidade de gastos empregados influencia diretamente o número de pessoas dispostas a consumir psicoativos? E ainda, não resultaria abordagem mais eficiente da questão o abandono pelos Estados da tática de repressão ao narcotráfico e ao mesmo tempo esforço na contenção da demanda por meio de programas de prevenção e tratamento?

²⁶² MEZA, 2001; TOKATLIAN, 1999; RODRIGUES, 2003.

²⁶³ RODRIGUES, 2003, p. 140; NAÍM, 2005, p. 71.

violentas. O resultado é o desrespeito constante às leis nacionais baseadas no regime mesmo com as pesadas sanções previstas²⁶⁴.

Há indícios de que a abordagem repressiva e a proibição não sejam suficientes, ou sequer necessárias, para limitação dos problemas de saúde pública advindos do abuso de psicoativos (que seria o principal objetivo do regime). Por um lado, a ilegalidade na produção, comércio e consumo de psicoativos expõe usuários a situações e substâncias mais perigosas do que se essas práticas fossem regulamentadas e fiscalizadas pelas sociedades, como ocorre com os psicoativos hoje legais (por exemplo, o tabaco, o café e o álcool). Por outro lado, o viés proibitivo e os preconceitos que o regime ajuda a perpetuar dificultam o acesso de dependentes a tratamentos, diminuindo suas chances de livrar-se da dependência.

A proibição imposta pelo regime é a origem do enriquecimento dos grupos narcotraficantes co-responsáveis pela violência nos meios urbanos e rurais mundo afora²⁶⁵. A repressão e a militarização do enfrentamento ao narcotráfico alimenta a realidade violenta de diversas nações, entre elas as nações amazônicas. Tokátlian²⁶⁶ vincula a existência da criminalidade ligada ao narcotráfico com o regime de restrição e com a demanda constante por psicoativos da seguinte forma:

“Na medida em que existam bens e serviços procurados pelo público e que, não obstante, permaneçam proibidos ou sejam declarados ilegais, sempre existirão os incentivos, as oportunidades e as condições para que prosperem modalidades de criminalidade. Esta demanda, concreta e evidente, de bens e serviços ilícitos é o que assegura tanto a manifestação como a permanência de um tipo de crime, o de uma criminalidade sofisticada que supera o plano e a atuação individuais, e se situa em um marco mais amplo e intrincado de organização.

“Dessa maneira, ao mesmo tempo em que se mantém e reforça a proibição das drogas psicoativas, desta mesma forma, se preserva e incrementa, o poder do crime organizado ligado a esse produto. A proibição mesma, portanto, está na raiz do fenômeno criminal e isso não pode passar sem reflexão nem ser tergiversado. Do contrário, implantar-se-ão retóricas, construir-se-ão imagens e desenhar-se-ão políticas que em nada contribuirão para resolver de maneira séria, responsável e decisiva, a problemática originária.

²⁶⁴ Comparando o regime internacional de restrição a psicoativos com outros regimes internacionais de proibição como o anti-escravista, ou contra a pirataria Nadelmann (1990, p. 486) explica-nos o motivo do insucesso do primeiro deles:

“Leis criminais e regimes internacionais de proibição são particularmente *ineficientes* em extinguir as atividades que requerem poucos recursos, que possam ser disponibilizadas facilmente e não exigem pessoas especializadas, que são facilmente ocultadas, que dificilmente são denunciadas à polícia, e que têm *demanda substancial, persistente e não sejam prontamente substituíveis por atividades ou produtos alternativos*. É por isso [...] que o regime internacional de psicoativos está destinado a nunca atingir o sucesso atingido por regimes contra a pirataria e tráfico de escravos ou mesmo aqueles contra a falsificação de moeda e rapto de aviões” [grifos nossos].

²⁶⁵ ROCCO, 2000, pp. 125-9; RIBEIRO, 2000, p. 41.

²⁶⁶ TOKÁTLIAN, 1999, pp. 166-7.

“A evolução do crime organizado vinculado às drogas psicoativas é o efeito de uma estratégia proibicionista deliberada, é um sintoma e não uma causa, é uma consequência efetiva de uma vontade e decisão implícitas ou explícitas e não um dado neutro, espontâneo e natural. Por isso, tanto a proibição quanto sua contrapartida, a criminalidade, constituem, enquanto expressão social, cultural, discursiva e histórica, realidades políticas evitáveis”.

A postura repressiva dos Estados em relação às substâncias psicoativas ilícitas tornou a questão um problema de segurança pública. Entretanto, os psicoativos não são *de per se* assunto de segurança. A definição do que constitui ou não em sociedade problema de segurança pública é tema político e está além do nível puramente técnico-científico. É ato deliberado de conjunção de forças políticas e não dado neutro e automático. Como em qualquer embate político (por exemplo, a construção de regimes) a definição dos temas com status de problemas de segurança pública assim como as respostas dadas a eles atendem interesses particulares de atores sociais mais influentes²⁶⁷.

Ao longo da história o homem produziu e consumiu substâncias psicoativas com maior ou menor anuência das sociedades, sem que essas práticas tenham representado risco à coesão social. O abuso de psicoativos (lícitos ou ilícitos) é danoso à saúde de um indivíduo. Se praticado por parcela considerável da população, torna-se questão de saúde pública para qual necessita-se tratamento adequado e não as soluções correntes empregadas a questões de segurança. O fato de se tornar crime a produção, o comércio e o consumo de número enorme de substâncias, sem, contudo frear sua prática, esse sim se tornou em diversas sociedades problema de segurança pública²⁶⁸.

Os custos financeiros e sociais das guerras às drogas nos países amazônicos ultrapassam os ganhos para a saúde pública advindos de uma possível contenção ao abuso de psicoativos ilícitos resultantes do combate travado. O viés proibitivo e repressivo perpetua as práticas ilícitas e perigosas de usuários de psicoativos, é fator fundamental para a existência das redes narcotraficantes e eleva o grau de violência nas sociedades amazônicas.

²⁶⁷ TOKATLIAN, 1999 pp. 176-84; THOMSON, 2000, p. 264.

²⁶⁸ TOKATLIAN, 1999, pp. 176-181; MARULANDA, 2004; ROCCO, 2000, pp. 125-9; RIBEIRO, 2000, p. 41.

CONCLUSÃO

O circuito do narcotráfico continental consolidou sua presença na Região Amazônica ao fim dos anos 1970 quando o cultivo da folha de coca, existente há séculos em Bolívia e Peru, esforçou-se para alimentar a demanda crescente por cocaína. Entre as décadas de 1970 e 1980 cultivadores de coca bolivianos e peruanos e processadores de cocaína colombianos eram a base do mercado internacional da cocaína. No período, oligopólios colombianos enriqueceram por dominarem lucrativas fatias do mercado desse psicoativo.

Ao longo da década de 1990 houve queda da influência dos oligopólios colombianos, grupos de estruturas verticais. Nos últimos dez anos redes criminosas substituíram gradualmente os antigos oligopólios como resultado de esforços estatais em suas “guerras às drogas”. Muitas organizações narcotraficantes tornaram-se redes flexíveis, adaptadas às oportunidades que despontavam na década de 1990. As mudanças por que passaram as organizações narcotraficantes permitiram a continuação do narcotráfico na Região Amazônica, com manutenção da produção de cocaína e crescimento da produção de heroína.

A flexibilidade das redes narcotraficantes verifica-se em sua capacidade de agir de forma transnacional, se relacionar com outros grupos criminosos e na facilidade de cooptar e corromper agentes de relevância na economia e política do mundo lícito. As atividades das redes narcotraficantes e de outros grupos criminosos na Amazônia Continental se intensificaram de tal forma nos últimos anos que identifica-se a integração do espaço amazônico por meio de atividades ilícitas. Essa integração regional que ocorre de forma ilegal e contrária às políticas dos Estados nacionais é denominada integração paralela.

O sucesso das redes narcotraficantes se dá apesar dos grandes esforços dos agentes estatais em contê-lo. O combate ao narcotráfico na Região Amazônica prioriza as ações de enfrentamento armado às redes narcotraficantes, tanto em centros urbanos como nos campos. Essa maneira de conter o avanço dos grupos narcotraficantes é resultado direto da pressão dos Estados Unidos que encaram há décadas a questão dos psicoativos de forma violenta; evidência disso são as guerras às drogas patrocinadas e comandadas por diversos governos do país.

Por sua vez, as políticas nacionais dos países amazônicos em relação aos psicoativos e em relação ao narcotráfico são derivadas do regime internacional sobre substâncias psicoativas construído ao longo do século XX. Esse regime resulta, sobretudo, do esforço das sociedades mais influentes do globo em proibir a produção, comércio e consumo de grande número de substâncias psicoativas em todo o mundo, sobretudo aquelas sem fins medicinais comprovados.

Conclui-se que o regime internacional sobre psicoativos influencia o fenômeno do narcotráfico na Região Amazônica principalmente de duas formas. Primeiro, o regime internacional aponta as diretrizes das políticas nacionais dos países amazônicos quanto ao tratamento dado aos psicoativos e ao enfrentamento ao narcotráfico. Segundo, ao interditar e impor sanções à produção, comércio e consumo de grande número de substâncias psicoativas, sem contudo conter a disposição das pessoas em se dedicar à essas práticas tornadas ilegais, argumenta-se que o regime acaba sendo uma das condições fundamentais para a existência do narcotráfico. Apesar da participação de aproximadamente 170 países nesse regime, não se verifica a interrupção ou a diminuição consistente do número de pessoas dispostas a praticar as atividades por ele proibidas.

A abordagem do tema pode abrir portas para novas pesquisas. Por exemplo: sobre dimensões particulares da integração paralela na Região Amazônica, como o tráfico de armas leves e a lavagem de dinheiro; quanto a aspectos das interações das redes narcotraficantes com outras atividades ilícitas, como o roubo de cargas e veículos e o contrabando de produtos roubados ou falsificados; a respeito de políticas de combate ao narcotráfico de outros países amazônicos e outros países do mundo, onde a guerra às drogas não é adotada.

A pesquisa sobre as três classes de substâncias psicoativas ajudou na compreensão do regime internacional que as regula. Os tratados sobre essas substâncias pretendem salvaguardar a saúde pública, restringindo o uso de psicoativos para fins medicinais, com algumas exceções, como álcool, café e tabaco. No entanto, o consumo de algumas substâncias permitidas para fins hedonistas pode ser tão ou mais perigoso que o consumo de algumas das substâncias proibidas. Tal verificação indica que as diretrizes do regime resultam não apenas da análise técnico-científica da questão, mas também, de interesses das sociedades centrais do globo.

Por sua vez, o estudo do histórico do regime internacional sobre psicoativos permitiu compreender as práticas de enfrentamento ao narcotráfico. A gestação e a consolidação desse regime ao longo do século XX foram diretamente influenciadas pela sociedade e o governo dos Estados Unidos. A atuação transnacional da sociedade civil desse país teve impacto na opinião pública de outras sociedades quanto à abordagem da questão dos psicoativos. A política externa de Washington foi essencial para a realização das Convenções Internacionais que debateram a restrição do comércio internacional de ópio e gradualmente a restrição à produção, comércio e consumo de outras substâncias.

Quanto ao estudo da configuração do narcotráfico decidiu-se por avaliar o fenômeno não apenas em um ou dois países, mas sim na Região Amazônica como um todo. Esse tratamento é fruto da tese que considera o narcotráfico essencialmente transnacional, fluído por áreas diversas imbricando-se numa grande gama de atividades lícitas e ilícitas.

A opção pelo estudo do Plano Colômbia por causa de sua visibilidade e importância contribuiu para examinar um exemplo de estratégia e ação de combate ao narcotráfico. O fracasso do Plano é em parte explicado com auxílio do marco teórico da dissertação que aponta para as dificuldades encontradas pelas estruturas hierárquicas dos Estados nos embates com redes narcotraficantes. O enfrentamento ao fenômeno na Amazônia se realiza sem uma estratégia de conjunto e sem união de forças entre os países envolvidos na questão. Entende-se que essa é uma das maiores fraquezas das investidas contra o narcotráfico. Como os narcotraficantes agem através de fronteiras nacionais, não podem ser enfrentados eficazmente de forma isolada. Dentro da dissertação tal fato pode ser percebido de forma clara na divisão dos capítulos, de modo que se o capítulo quatro analisa o narcotráfico e suas redes atuando na Amazônia Continental de forma transnacional, o capítulo cinco se concentra no exemplo colombiano de combate ao narcotráfico, já que inexistente uma política comum entre os países amazônicos de enfrentamento à questão.

Infere-se dessas análises que décadas de insistência e subseqüentes insucessos do viés proibitivo do regime e das guerras às drogas são suficientes para revisão da abordagem à questão dos psicoativos.

Por último algumas alternativas ao combate ao narcotráfico são sugeridas. Respalhada em diversos especialistas apontados na bibliografia, a dissertação aposta no

abandono da repressão armada e concomitantemente na priorização a programas de prevenção ao abuso de psicoativos e tratamento de dependentes e usuários crônicos. Para isso, os governos dos países amazônicos devem modificar suas políticas em relação aos psicoativos e ao narcotráfico.