

**FACULDADE DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**“Hegemonia e estratégias de combate ao  
narcotráfico em um regime internacional de  
controle de drogas ilícitas”**

**Ana Clara Telles Cavalcante de Souza**

**ORIENTADORA: GRAZIELLE FURTADO ALVES DA COSTA**

**Rio de Janeiro**

**2011.2**



**“HEGEMONIA E ESTRATÉGIAS DE COMBATE AO NARCOTRÁFICO EM UM  
REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS ILÍCITAS”**

**ANA CLARA TELLES CAVALCANTE DE SOUZA**

Monografia apresentada ao curso de  
graduação em Relações Internacionais  
como requisito para obtenção de título  
de bacharel.  
Área de Concentração: Política  
Internacional.

**ORIENTADORA: GRAZIELLE FURTADO ALVES DA COSTA**

**Rio de Janeiro**

**2011.2**



**“HEGEMONIA E ESTRATÉGIAS DE COMBATE AO NARCOTRÁFICO EM UM  
REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS ILÍCITAS”**

ANA CLARA TELLES CAVALCANTE DE SOUZA

Monografia apresentada ao curso de  
graduação em Relações Internacionais  
como requisito para obtenção de título  
de bacharel.

Área de Concentração: Política  
Internacional.

Avaliação:

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Grazielle Furtado Alves da Costa (Orientadora)  
Instituição: IBMEC-RJ

---

Professora Renata Barbosa Ferreira (Examinadora)  
Instituição: IBMEC-RJ

**Rio de Janeiro**

**2011.2**

327

S419

Souza, Ana Clara Telles Cavalcante de.

Hegemonia e estratégias de combate ao narcotráfico em um regime Internacional de controle de drogas ilícitas / Ana Clara Telles Cavalcante de Souza – Rio de Janeiro: Faculdades Ibmecc, 2011.

P. 102

Dissertação apresentada ao curso de Relações Internacionais como requisito parcial para conclusão do Curso.

Área de Concentração: Política Internacional.

Orientadora: Profa. Dra. Grazielle Furtado Alves da Costa.

1. Drogas - Combate - 2. Narcotráfico I. Souza, Ana Clara Telles Cavalcante de II. Profa. Dra. Grazielle Furtado Alves da Costa.

III. Hegemonia e estratégias de combate ao narcotráfico em um regime internacional de controle de drogas ilícitas.

*Em memória de Eliezer Telles.*

## Agradecimentos

Algumas pessoas foram imprescindíveis para que eu tenha chegado até aqui. Em primeiro lugar, minha mãe, Hilka Telles, que sempre foi meu exemplo de tudo e de quem admiro o caráter, a coragem, a competência e a força.

Também foi importante Ubiratan Angelo, meu pai, com quem aprendi a ser filha e a amar as pessoas como se não houvesse amanhã.

Devo muito à Ana Maria Alvarim e à Heloisa Marrocos, especialmente no início da faculdade, pela amizade, pelo idealismo e por terem me presenteado com suas mentes brilhantes.

Agradeço também ao Viva Rio, por ter me apresentado ao tema de política de drogas, e a Rubem César Fernandes, Fabiana Gaspar, Pedro Vicente Bittencourt e Andrea Domínguez, com quem aprendo todo dia.

Nada disso teria sido concluído, ainda, se não fossem pelas conversas, ideias e inspirações da minha orientadora Grazielle Furtado Alves da Costa, a quem agradeço e quem admiro.

Meus agradecimentos também ao Ibmec-RJ, onde me apaixonei pelo que estudo.

E, especialmente, a Fabiano Alves dos Reis, por ter sido meu companheiro desde o início, e à Dona Teresinha, ao Seu Geraldo e à Rose, minha família de São Paulo.

Sem vocês, ainda estaria nas primeiras linhas.

## Resumo

O objetivo do presente trabalho é compreender como se dão as relações entre os atores que conformam o regime internacional de controle de drogas ilícitas. Para tal, conceituaremos, primeiramente, tal regime à luz das teorias de regimes internacionais e, em seguida, apresentaremos a hipótese primeira do trabalho: a de que o regime internacional de controle de drogas ilícitas se manifesta a partir de relações hegemônicas entre seus atores. A partir daí, serão investigados os fatores de conformação do regime e as origens das relações de hegemonia, em revisão crítica da proibição de determinadas substâncias psicoativas. Serão abordados, ainda, os principais discursos contemporâneos de combate ao tráfico de drogas – a militarização, o desenvolvimento alternativo e a responsabilidade compartilhada – e analisadas suas relações com a manutenção da estrutura hegemônica ou a conformação de uma contra-hegemonia dentro do regime. Por último, serão apresentados os três estudos de caso do trabalho, sobre Colômbia, Bolívia e Afeganistão, como emblemáticos espaços de dinamização das relações entre atores hegemônicos e não-hegemônicos do regime internacional.

**Palavras-Chave:** hegemonia; Gramsci; regimes internacionais; combate ao narcotráfico; erradicação de cultivos ilícitos; desenvolvimento alternativo; responsabilidade compartilhada; política de drogas.

## Abstract

The purpose of this study is to understand the way in which the relations between the actors that constitute the international regime on illicit drugs control are established. In order to do so, we will conceptualize such regime in the light of the theories of international regimes and then present our primary hypothesis: that the international regime on illicit drugs control manifests itself through hegemonic relations between its actors. Given that, we will be investigating the factors that outline the regime and the origins of the relations of hegemony, in a critical revision of the normative history of the prohibition of psychoactive substances. Will be addressed also the main contemporary speeches on combatting drug trafficking – those of militarization, alternative development and shared responsibility - and analyzed their relations with the maintenance of the hegemonic structure or conformation of a counter-hegemony in the regime. Finally, we will present the three case studies on Colombia, Bolivia and Afghanistan, as iconic “hegemony spaces” where the relations between hegemonic and non-hegemonic actors are dinamized in the international regime.

**Key Words:** hegemony; Gramsci; international regimes; drug trafficking; eradication of illicit crops; alternative development; shared responsibility; drug policy.

## Lista de Abreviaturas

ADCRP	Programa de Controle de Drogas e Reabilitação Rural do Afeganistão
AUC	<i>Autodefensas Unidas de Colombia</i>
C28	Projeto de Redução de Cultivos de Papoula
CLDD	Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia
CND	Comissão sobre Drogas Narcóticas
DEA	<i>Drug Enforcement Agency</i>
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FBN	<i>Federal Bureau on Narcotics</i>
IHRA	<i>International Harm Reduction Association</i>
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística de Bolivia</i>
JIFE	Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização dos Tratados do Atlântico Norte
SGP	Sistema Geral de Preferências
TNI	Instituto Transnacional
UNGASS	<i>United Nations General Assembly Special Session</i>
UNICRI	Instituto Interregional das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime
UNODC	Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime
WOLA	<i>Washington Office on Latin America</i>

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo Um: A hegemonia em um regime internacional de controle de drogas ilícitas .....</b>	<b>17</b>
1.1 Uma breve introdução a regimes internacionais.....	17
1.1 O regime internacional de controle de drogas ilícitas.....	19
1.3 Uma estrutura hegemônica .....	29
<b>Capítulo Dois: A polarização do regime – debates sobre narcotráfico, desenvolvimento e “responsabilidade compartilhada” .....</b>	<b>40</b>
2.1 Três abordagens ao <i>problema</i> do narcotráfico .....	40
2.2 A via do desenvolvimento .....	45
2.3 A via da diminuição da demanda.....	53
2.4 Discursos contra-hegemônicos e a manutenção do regime.....	56
<b>Capítulo Três: Espaços de hegemonia – estudos de caso sobre Colômbia, Bolívia e Afeganistão .....</b>	<b>61</b>
3.1 Colômbia: conflitos políticos, ameaça militar e intervencionismo .....	61
3.1.1 As origens do conflito e do movimento guerrilheiro.....	61
3.1.2 O sistema de guerra colombiano .....	65
3.1.3 O Plano Colômbia .....	68
3.1.4 Hegemonia, forças sociais e sociedade civil .....	71
3.2 Bolívia: uso tradicional, desenvolvimento alternativo e contra-hegemonia .....	73
3.2.1 A mastigação da folha de coca e as controvérsias internacionais .....	73
3.2.2 As políticas de controle da oferta .....	75
3.2.3 A invisibilidade do <i>acullico</i> : nasce uma voz contra-hegemônica?.....	77
3.3 Afeganistão: a guerra às drogas, a guerra ao terror e a invisibilidade de atores sociais.....	79
3.3.1 Uma breve história da produção afegã de ópio .....	79
3.3.2 Políticas antidrogas e questões de desenvolvimento .....	82
3.3.3 A invisibilidade dos atores vulneráveis e a sustentação da hegemonia.....	86
<b>Conclusão .....</b>	<b>89</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>93</b>

**“A hegemonia é como um travesseiro: absorve os golpes e, mais cedo ou mais tarde, o suposto assaltante vai achar confortável descansar sobre ele”**

Robert Cox, 2007, p. 120

## Introdução

O presente trabalho tem por objetivo compreender como se conformam as relações de poder entre os diversos atores que compõem o regime internacional de controle de drogas ilícitas. Para que tal meta seja alcançada, serão desenvolvidos, primeiramente, os argumentos que sustentam a tese de que há, de fato, um regime internacional desta natureza, à luz das conceituações de regimes desenvolvidas por Stephen Krasner (1983) e por Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger (2000). Em seguida, será apresentada a hipótese primária de sustentação do trabalho: a de que o regime internacional de controle de drogas ilícitas se manifesta a partir de relações hegemônicas entre seus atores, constituindo, assim, uma estrutura histórica de hegemonia nas relações internacionais.

Nos últimos cinquenta anos, a comunidade internacional se engajou contínua e profundamente na conformação de uma proibição global sobre a produção, a distribuição, o comércio e o consumo de determinadas substâncias psicoativas. Dentre elas, destacam-se a *cannabis*<sup>1</sup> – popularmente chamada de maconha –, as folhas de coca – que dão origem à cocaína e ao *crack* – e as papoulas de ópio – com as quais se produz heroína –, além das substâncias sintéticas, como as anfetaminas e o MDMA<sup>2</sup>, também conhecido como *ecstasy*. Normativamente, tal proibição se manifestou através de um conjunto de convenções, protocolos e instituições internacionais sobre drogas, que implicam aos Estados-partes uma série de obrigações internacionais para sua efetivação.

De acordo com Luciana Boiteux Rodrigues (2006), são três os marcos normativos que sustentam o regime internacional de controle de drogas ilícitas: a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. As três convenções, elaboradas no âmbito da Organização das Nações Unidas, são as principais referências internacionais à proibição de drogas, unificando em instrumentos legais internacionais o que já vinha sendo feito de maneira difusa por determinados Estados (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011). Foi a partir desses três marcos, ainda, que se constituíram as instituições mais importantes de controle, elaboração e execução de políticas internacionais sobre drogas: a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes

---

<sup>1</sup> <sup>1</sup> Por *cannabis*, serão consideradas não somente a *Cannabis sativa*, mas também outras plantas de mesmo gênero, como a *Cannabis indica*.

<sup>2</sup> Sigla para o termo científico *3,4-Metilenodioximetanfetamina*.

(JIFE), a Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND) e o Escritório das Nações Unidas para as Drogas e o Crime (UNODC).

Neste contexto, entenderemos o regime internacional de controle de drogas ilícitas como o conjunto de tais produtos sociais advindos do consenso internacional acerca da proibição de determinadas drogas, em consonância com a conceituação de Krasner (1983) sobre o tema. Dito consenso será abordado, no entanto, a partir de dois caminhos distintos, ambos situados nas teorias de regimes: um, de cunho racionalista, que o analisa a partir das relações de poder e interesse entre os atores; e outro, de cunho cognitivo, que intenta compreendê-lo através dos significados, os valores e os conhecimentos que permitem seu surgimento. Consideraremos igualmente, portanto, a conjunção entre as abordagens racionalista e sociológica a regimes internacionais, conforme proposto por Hasenclever *et al.* (2000).

Neste sentido, o regime internacional de controle de drogas ilícitas, para além de mera manifestação institucional de convergência de interesses, também é constituído a partir do compartilhamento, por parte de seus atores, de certos conceitos, assunções e conhecimentos difundidos internacionalmente acerca de tais substâncias. Desse modo, não só as costuras políticas e normativas do regime internacional, mas também estes itens impelem de maneira subjetiva os atores a participar do regime. No regime internacional em questão, as percepções primárias partilhadas por seus atores são as de que (1) o consumo de psicoativos representa uma ameaça ao indivíduo e que (2) este deve ser alvo de proibição.

Subjetivamente, foram duas as movimentações internacionais que permitiram o estabelecimento e a manutenção do regime: uma, imediatamente anterior à Convenção Única de 1961, de *medicalização* – que considera as drogas ilícitas prejudiciais à integridade física e mental dos seres humanos –, e a outra, que culminou na Convenção contra o Tráfico Ilícito de 1988, de *militarização* – que via no tráfico de drogas e atividades relacionadas uma ameaça à segurança pública, nacional e internacional (Rodrigues, T., 2003; Carvalho, 1998). Ambas tinham em comum o fato de, primeiramente, perceberem as substâncias psicoativas como uma ameaça e, em segundo lugar, justificarem medidas proibitivas e repressivas a partir de tal entendimento. O movimento de militarização do combate a tais substâncias, no entanto, foi um passo além à medicalização das políticas de drogas porque deslocou o objeto da ameaça, por um lado, e internacionalizou as medidas de combate às drogas, por outro.

O conceito de militarização do combate às drogas se constitui uma parte importante do presente trabalho, pois se apresentou como abordagem predominante, a partir da década de 1980, das políticas de combate ao tráfico internacional de drogas. Nesse sentido, os

psicoativos ilícitos passaram a ser percebidos como um *mal* transnacional e, sobretudo, externo. Esta indicação vem, em especial, dos Estados Unidos, a partir do governo de Ronald Reagan (1981-1989), que dá preferência a políticas de combate ao narcotráfico pela via da oferta e inaugura a diferenciação geográfica, política e sócio-econômica entre *Estados produtores* e *Estados consumidores de drogas* (Rodrigues, T., 2003; Fraga, 2007).

Somente na década seguinte serão representadas de maneira significativa no meio internacional retóricas de abordagem ao problema das drogas por vias que não a militarização. Neste sentido, daremos prioridade aos discursos em favor do *desenvolvimento alternativo* e da *responsabilidade compartilhada*, como abordagens que intentam diluir o caráter militarizado que era impingido ao combate à produção e ao tráfico de drogas. Ademais, ambas propõem alternativas que consideram mais integrais e mais eficientes de combate ao narcotráfico e que passam pela problematização de questões de cunho político, social e econômico e da demanda internacional por substâncias psicoativas como nova leitura das políticas de erradicação do narcotráfico.

Admitimos, no entanto, que as teorias de regimes por si só não são suficientes para compreender satisfatoriamente como se estabelecem as relações entre os atores do regime internacional de controle de drogas ilícitas. Também não são capazes de contemplar de maneira crítica as origens, o funcionamento e, especialmente, as possibilidades de transformação do regime. Este trabalho, portanto, propõe-se a estudar o regime internacional de controle de drogas ilícitas a partir de arcabouço teórico crítico, entendendo, sobretudo, que as interações entre os atores do regime internacional de controle de drogas ilícitas são relações, primariamente, de hegemonia.

Neste sentido, utilizaremos o conceito de hegemonia desenvolvido por Antonio Gramsci e aplicado às relações internacionais pelo teórico crítico Robert Cox para sustentar nossa hipótese. Será assumido, portanto, o conceito de hegemonia como a combinação entre coerção e consenso que permite a determinada força social sobrepor seus interesses aos interesses das demais (Gramsci, 1971 *apud* Cox, 2007). A partir daí, questionar-se-á se o regime internacional de controle de drogas ilícitas se constitui uma estrutura de convergência, de fato, dos interesses de todos os atores que dele fazem parte ou se ele, em sua conformação e em seu funcionamento, tende a priorizar interesses de determinados atores em detrimento dos demais. Nossa hipótese, ao considerar a hegemonia como peça principal do regime, caminha para a segunda opção.

Pensar criticamente sobre as estratégias de combate às drogas verificadas hodiernamente vai além de estudar a estreita relação entre a produção e o tráfico ilícito de

drogas e as políticas antidrogas deficientes. Em lugar disso, foi também objetivo de nossa pesquisa investigar como as relações de hegemonia que constituem o regime internacional de controle de drogas ilícitas facilitam, muitas vezes, a construção de políticas de combate às drogas anunciadamente ineficientes e desiguais, seja por priorizar as concepções dos atores hegemônicos sobre o regime ou por invisibilizar os interesses dos atores contra-hegemônicos. Desse modo, então, o trabalho poderá contribuir de duas formas distintas: para os estudos sobre política internacional, ao tornar consciente a existência de atores e discursos hegemônicos dentro do regime internacional de controle de drogas ilícitas que o tornam, muitas vezes, uma estrutura de opressão; e para o campo das políticas públicas sobre drogas, ao dar insumo a novos pensamentos de abordagem às drogas que possam levar em conta, de forma mais abrangente, vozes invisibilizadas do regime internacional.

Metodologicamente, começamos nossa investigação pelos instrumentos normativos que conformam o sistema, bem como pelos estudos que se dedicam a analisá-los criticamente. Em seguida, passamos às análises críticas e históricas da construção da proibição internacional de substâncias psicoativas, o que nos levou também ao estudo das relações sociais de poder existentes nos principais atores internacionais que deram impulso ao regime: os Estados Unidos e os Estados europeus. A partir daí, conseguimos obter uma análise mais abrangente dos fatores que contribuíram para o surgimento do regime em questão, bem como entender melhor como se deram as relações de hegemonia em sua concepção.

Em um segundo momento, dedicamo-nos à investigação das três principais abordagens internacionais às drogas que nos foram apresentadas ao longo de nossa pesquisa: a *militarização*, o *desenvolvimento alternativo* e a *responsabilidade compartilhada*. Conciliamos a análise de documentos oficiais a leituras acadêmicas de tais abordagens, a fim de alcançarmos uma visão crítica acerca de sua concepção, implantação e resultados. Por último, foram investigados os materiais bibliográficos específicos dos três estudos de caso que apresentaremos: Colômbia, Bolívia e Afeganistão.

Sendo assim, no primeiro capítulo do presente trabalho, serão desenvolvidos os conceitos principais acerca de regimes internacionais, com o objetivo de justificar porque percebemos a existência, nas relações internacionais, de um regime internacional de controle de drogas ilícitas. Desse modo, serão entendidas como parte essencial do regime suas manifestações normativas, institucionais e políticas, e também os discursos de medicalização e militarização do combate às substâncias psicoativas ilícitas que a percebem como uma ameaça ao indivíduo, ao Estado e à comunidade internacional. Serão analisadas, também, as principais características do regime, os significados comuns que os atores deste regime

compartilham, os produtos sociais advindos deste consenso e como ele é aplicado, hoje, por atores internacionais.

Uma vez elaborada esta parte, será apresentado o argumento de que os atores do regime internacional de controle de drogas ilícitas interagem através de relações de hegemonia. Será argumentado, neste sentido, que as relações de hegemonia que permitiram os primeiros impulsos à proibição de determinados psicoativos remontam aos contextos sociais específicos de determinados atores internacionais, nomeadamente os Estados Unidos e a Europa. A proibição dessas substâncias, nesse contexto, foi marcada pela contraposição a grupos étnicos e sociais determinados, que eram registradamente usuários comuns de drogas para fins tradicionais, culturais ou recreativos, e que passaram a ser criminalizados e socialmente perseguidos a partir de dita determinação. Quando internacionalizada, a proibição de tais substâncias tendeu a conservar seu caráter hegemônico, sobrepondo os interesses destes atores aos dos demais.

No segundo capítulo, serão apresentadas as três principais abordagens em política antidrogas – a militarização, o desenvolvimento alternativo e a responsabilidade compartilhada. Discutiremos suas origens e os atores que as propõem, e também as relações com a sustentação ou a transformação da estrutura hegemônica do regime internacional.

Por último, no terceiro capítulo, serão abordados três espaços de hegemonia que consideramos emblemáticos para que sejam reforçados os argumentos trabalhados: os casos da Colômbia, do Afeganistão e da Bolívia. Aqui, cabe justificar a escolha dos três Estados por serem eles estigmatizados, atualmente, como três *Estados produtores de drogas* e por constituírem exemplos claros do caráter hegemônico com que o regime internacional de controle de drogas ilícitas interage com os atores não-hegemônicos do regime – a Colômbia, como espaço de intensa militarização do combate às drogas; o Afeganistão, como ator-alvo do intervencionismo que marca a conciliação entre o combate ao tráfico de drogas e o combate ao terrorismo; e a Bolívia, por constituir-se, hoje, foco de discurso contra-hegemônico contemporâneo que se coloca como provocador das estruturas hegemônicas do regime como um todo.

## Capítulo Um: A hegemonia em um regime internacional de controle de drogas ilícitas

### 1.1 Uma breve introdução a regimes internacionais

O conceito tradicional de regimes internacionais, baseado em grande parte nas compilações de Stephen Krasner sobre o tema, considera a existência de quatro elementos fundamentais em torno dos quais os regimes se constituem: princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão (Hasenclever *et al.*, 1997). De acordo com essa definição, um regime é formado quando as *expectativas* de seus atores *convergem* em torno desses itens, que podem se manifestar de forma implícita ou explícita entre eles (Krasner, 1983). Dentro desse conceito, princípios e normas são a essência de um regime e, portanto, devem ser entendidos em sobreposição às regras e aos procedimentos – uma mudança nesses princípios e normas levaria a uma mudança para um novo regime, enquanto a alteração em regras e procedimentos é uma mudança apenas *dentro* de um regime (Krasner, 1983, p. 3).

O conceito clássico de regimes internacionais, no entanto, sofre alterações significativas de acordo com a abordagem teórica utilizada, como observado pelo próprio Krasner. O autor classifica três diferentes visões que, para ele, manifestam-se dentro das relações internacionais acerca da formação de regimes: uma abordagem realista estrutural convencional – que enxerga em regimes internacionais fenômenos apenas secundários (*epiphenomena*) –, uma abordagem estrutural modificada – que admite a existência de regimes de maneira parcial, apenas quando o autointeresse, tal como diz Adam Smith, não leva a resultados ótimos – e uma abordagem *grotiana* – que vê nos regimes estruturas sempre presentes no meio internacional (Krasner, 1983, p. 6). Cada abordagem define regimes internacionais a partir de fatores causais distintos, entre eles: o auto-interesse egoísta; o poder político; as normas e princípios difusos; os usos e costumes; e o conhecimento (*idem*, p. 11-20).

Hasenclever *et al.* (2000), no entanto, vão além da classificação de Krasner e delimitam de maneira mais completa as características conceituais das abordagens teóricas a regimes internacionais. Tais autores identificam a existência de duas abordagens principais a regimes internacionais, uma racionalista e uma sociológica. Enquanto a abordagem racionalista abarca tanto a corrente realista sobre regimes quanto a neoliberal, a abordagem sociológica se subdivide em dois tipos: o cognitivismo forte e o fraco. Cada uma dessas abordagens admite

parâmetros distintos para a existência de regimes internacionais: para o racionalismo realista, o poder; para o racionalismo neoliberal, o autointeresse; e para o cognitivismo sociológico, mais o forte que o fraco, o conhecimento (Hasenclever et al., 2000).

Os mesmo autores, em trabalho anterior, também definem mais três abordagens distintas de entendimento de regimes internacionais: a abordagem comportamental, a abordagem formal e a abordagem cognitiva (Hasenclever *et al.*, 1997). A abordagem comportamental, de acordo com esses autores, definiria regimes internacionais primordialmente em relação à sua capacidade em definir e constranger os *papéis* de cada ator no regime. Por sua vez, a abordagem formal os definiria de acordo com as efetivas *instituições sociais* que adviriam normativa e explicitamente do regime, desconsiderando a subjetividade como fator relevante. Já a cognitiva os definiria através dos *significados intersubjetivos* partilhados entre os atores, que seriam a principal liga de sustentação da estrutura.

Sendo assim, a conceituação de Hasenclever *et al.* sobre regimes internacionais difere essencialmente daquela de Krasner justamente porque explicita e dá peso acadêmico maior às abordagens cognitivistas. Ainda que Krasner considere a presença do conhecimento como fator causal no surgimento de regimes internacionais, o autor o classifica como item suplementar aos outros – assim como o faz com usos e costumes –, por ser incapaz, segundo ele, de formar ou derrubar regimes por si mesmos (Krasner, 1983).

Portanto, apesar de ter como espinha dorsal as reflexões de Stephen Krasner sobre o tema, a definição de regimes internacionais deve ser complementada pela contribuição de Hasenclever *et al.* para a formação do conceito, em especial, quando os autores intentam conciliar as abordagens racionalista e sociológica para a formação de uma abordagem analítica aos regimes mais completa. Sendo assim, dá-se peso igual, por um lado, aos fatores causais racionalistas – tais como o interesse dos atores e as configurações de poder – na conformação e na dinâmica de regimes internacionais e, por outro, ao conhecimento e ao compartilhamento de noções subjetivas, que não apenas conduzem a formação de regimes, como também são afetadas por essas mesmas estruturas ao longo do tempo (Hasenclever *et al.*, 2000).

Deixando de lado momentaneamente as discussões sobre a teorização de regimes internacionais, cabe discutir em igual importância algumas interessantes visões acerca das características dos regimes em relação a seus atores. Oran Young, por exemplo, apresenta um pensamento elaborado com base na dinâmica dos regimes internacionais a partir da reflexão sobre a interação de seus atores – regimes não apenas são fruto de consenso espontâneo, mas

também podem ser negociados ou, em última instância, impostos por um ator ou grupo de atores a outros (Young, 1982). Por outro lado, embora regimes internacionais sejam majoritariamente compreendidos em termos estatais, Hopkins e Puchala consideram os Estados, em última análise, abstrações conceituais e se aprofundam na discussão sobre o papel das elites nacionais na conformação de regimes que perpassam as fronteiras do Estado (Hopkins & Puchala, 1982 *apud* Krasner, 1983).

Tomando como ponto de partida as considerações acima, os regimes internacionais poderiam ser definidos, então, em termos de (1) compartilhamento, objetivo ou subjetivo, entre seus atores de noções comuns sobre determinado fato internacional; e (2) uma série de produtos sociais advindos dessa convergência que objetiva condicionar, em tese, a ação dos atores em relação a tal fato. Tal convergência entre atores pode se dar de forma objetiva – através de relações de poder ou busca de satisfação de interesses – ou ser facilitada de maneira intersubjetiva – através do compartilhamento de valores e conhecimento. Ainda, pode surgir de modo não apenas consensual, mas também determinado por um ator ou grupo de atores – que não necessariamente é definido em termos de Estados, mas também de grupos de interesse intraestatais – aos demais.

Em contrapartida, esses produtos sociais – tradicionalmente definidos como *princípios, normas, regras e procedimentos*, e também o *conhecimento* – servem para condicionar as ações dos demais atores em relação a tal fato internacional a partir da formação do regime, em um ambiente tradicionalmente chamado pelos neoliberais de *cooperativo*.

## 1.1 O regime internacional de controle de drogas ilícitas

A obrigação internacional de controlar o uso, a posse e o comércio de substâncias psicoativas já alcança, na década de 2000, 95% dos Estados-membros da Organização das Nações Unidas, ou 99% da população mundial (JIFE, 2009). Por “obrigação”, entendem-se os compromissos assumidos por tais Estados-nação, através de um conjunto de convenções e tratados internacionais, em controlar dentro e fora de suas fronteiras a circulação de tais substâncias com o objetivo de diluir o uso por suas populações. Normativamente, o controle generalizado de drogas ilícitas como se verifica hoje, e até mesmo a classificação global de tais substâncias como legais ou ilegais, manifesta-se, principalmente, nas convenções internacionais sobre drogas formuladas e assinadas sob os auspícios das Nações Unidas. Entretanto, para que se tenha um quadro mais amplo dos argumentos e das motivações que

levaram o sistema internacional à proibição total de certas drogas, é necessária a revisão de um período ligeiramente anterior, de finais do século XIX e início do século XX.

Os primeiros movimentos de dimensão internacional em favor da proibição de certos psicoativos remontam a dois casos em específico: à regulação internacional do *ópio*, e, em seguida, à proibição do *álcool*. Em ambas as situações, vários são os autores que indicam o papel proeminente executado pelos Estados Unidos na condução de medidas internacionais restritivas aos mercados de tais substâncias. O caso do ópio, em particular, resultou nas primeiras manifestações, por parte de atores estatais, de inclinação à construção de obrigações internacionais com relação às drogas, inaugurando a prática do uso da diplomacia no tratamento de questões de controle de substâncias psicoativas (Rodrigues, L., 2006).

Andrés López Restrepo (2002) aponta que, em inícios do século XX, a política externa dos Estados Unidos voltava-se para os Estados asiáticos, sobretudo o chinês. Os resultados políticos da Guerra do Ópio (1839-1842) entre China e Reino Unido haviam aberto definitivamente o mercado chinês para a entrada maciça da papoula de ópio e seus derivados, produzidos em especial em território indiano, ainda colônia britânica. Se já havia consumo lúdico, medicinal e para aumento da disposição de trabalho entre os chineses durante os séculos que antecederam a proibição – decretada pelo Imperador Chinês em 1729 –, após a permissão total de importação da substância pelos chineses o registro do uso se intensificou consideravelmente, principalmente o consumo abusivo.

Para os Estados Unidos, que adentravam a política internacional como nova “potência imperialista”, a relação com a China parecia uma forma coerente de impulsionar sua presença no continente asiático (idem). Nesse sentido, os principais segmentos sociais que favoreciam o melhoramento das relações com a China eram os *homens de negócio*, por um lado – que visavam ao extenso mercado chinês –, e os *grupos protestantes missionários*, por outro – que se opunham ideologicamente ao uso de psicoativos (La Feber, 1995 *apud* Restrepo, 2002). Uma movimentação internacional em favor do controle do ópio e seus derivados, portanto, atendia simultaneamente aos interesses de grupos sociais econômicos e religiosos, uma vez que, por um lado, desconstruía relações verticais de produção entre os Estados europeus e a China e, por outro, amenizava o problema do consumo excessivo de ópio por determinada parcela da população chinesa.

Sendo assim, a política externa americana deu impulso à Conferência de Xangai, de 1909, que pretendia colocar pioneiramente o controle de ópio na pauta das discussões políticas internacionais. Ainda que tenha encontrado forte resistência prática por parte dos Estados europeus devido ao *lobby* da indústria farmacêutica no continente, a Conferência

levou à primeira coordenação internacional de esforços em favor do controle e da proibição do uso recreativo, cultural e religioso de determinadas substâncias psicoativas (Rodrigues, L., 2006). Tal controle ver-se-ia efetiva e definitivamente em funcionamento três anos depois, a partir da 1ª Conferência sobre Ópio de Haia, em 1912.

Nessa dinâmica, Restrepo dá especial atenção à influência dos valores protestantes, sobretudo aqueles ligados ao puritanismo, na construção da proibição internacional de psicoativos. Segundo o autor, as mudanças de política em favor da proibição de psicoativos tiveram influência direta do protestantismo, que pregava a *sobriedade* e a *abstinência* como princípios de vida (Restrepo, 2002). Isso ocorreu não somente nos Estados Unidos, Estado marcadamente influenciado pela moral protestante, mas também em Estados europeus de denominação luterana, em especial, os escandinavos. No entanto, diz Restrepo, entre os estadunidenses, essa movimentação em direção à restrição do uso de psicoativos foi mais estrita e radical e levou ao que é chamado atualmente de *proibicionismo*<sup>3</sup>.

Restrepo mostra que o proibicionismo, nesse sentido, tem raízes não apenas no protestantismo, mas também nas relações de hierarquia racial existente dentro dos Estados Unidos. O autor afirma que, desde a conformação dos Estados Unidos como território politicamente independente, só exerciam de maneira plena a cidadania alguns habitantes – notadamente, os brancos, protestantes e anglo-saxões –, e as minorias étnicas e religiosas, muitas delas usuárias tradicionais ou culturais de drogas, eram excluídas do processo cívico. Havia, segundo o autor, uma cidadania “parcial ou recortada”, que colocava determinado grupo social e racial em posição politicamente superior e responsável pela formação da sociedade política de forma desigual (Restrepo, 2002, p. 8).

Isso impactou com clareza as ações do Estado acerca do vínculo cultural e social estabelecido entre determinados grupos étnicos e sociais com substâncias psicoativas. Entre algumas dessas minorias, era comum o uso cultural de certas drogas, como a *cannabis*, no caso dos imigrantes mexicanos, a cocaína, no caso dos negros, o álcool, no caso dos imigrantes irlandeses, e ópio, no caso dos imigrantes chineses (Rodrigues, T., 2003). A proibição dessas substâncias, portanto, influenciou diretamente a maneira como esses grupos sociais e raciais eram abordados pela força estatal, e foi estabelecida como um “controle social de minorias [...] sob a argumentação de que o uso de maconha [e outras drogas] os tornava mais agressivos” (Fraga, 2007, p. 68).

---

<sup>3</sup> *Proibicionismo*, aqui, será entendido como a ideologia que enxerga na proibição de determinadas drogas psicoativas a solução para questões sociais derivadas do uso problemático, ou abuso, dessas substâncias. Difere-se, então, da *proibição* em si, que se caracteriza pelo conjunto de normas, domésticas e/ou internacionais, que restringem o uso lúdico dessas drogas pelos indivíduos.

Com relação à proibição do álcool, houve ainda nuance de contraposição e dominação religiosa. A sobriedade e a abstinência, para as denominações protestantes, eram um ideal e uma forma de vida não compartilhados pela religião católica, uma vez que o álcool exercia tradicionalmente papel importante no ritual religioso e nas vidas sociais de seus praticantes – em especial, o vinho (Restrepo, 2002). As investidas de regulação do álcool, portanto, demonstravam não apenas a dominação religioso-cultural de um grupo política e economicamente mais forte sobre outros, como também eram uma forma de constrangimento moral e social a certas práticas tradicionais da fé católica e a vinculação desses hábitos da religião à esfera penal do Estado.

Desse modo, a proibição dessas substâncias

Permitiu que, nos Estados Unidos, um grupo de brancos e protestantes impusesse sua visão do álcool e das drogas sobre outros grupos. Dessa maneira, o proibicionismo pode ser considerado como uma forma de racismo, pois, em parte, é resultado da existência de hierarquia social (idem, p. 8).

Quando internacionalizada, a ideologia proibicionista foi reforçada pelo caráter também paternalista e racista da política externa americana, à qual se atribuíam duas características fundamentais: a necessidade de tentar *libertar* outros povos do mundo; e o entendimento de que isso deveria ser feito porque havia uma *hierarquia racial* também entre os povos, em que brancos anglo-saxões têm responsabilidade sobre os outros (Hunt, 1987 *apud* Restrepo, 2002). A intervenção política nas relações entre China e Reino Unido, através da campanha internacional pela proibição do ópio, seria então um claro movimento nesse sentido, em que se tentava, ao mesmo tempo, “salvar” a população chinesa do uso de drogas e cooptá-la como aliada no continente asiático.

A proibição de substâncias psicoativas, portanto, foi um fenômeno que ocorreu em diversos Estados do planeta de forma quase simultânea, embora não coordenada. Nessa linha, ela foi impulsionada principalmente por: (1) grupos religiosos protestantes, como as Ligas da Temperança; e (2) campanhas humanitárias internacionais paternalistas que contemplavam também a luta contra o uso de drogas (Restrepo, 2002; Fraga, 2007). Nos Estados Unidos, no entanto, esse movimento foi mais restritivo, duradouro e deu origem a uma ideologia da proibição, que servia ao mesmo tempo aos objetivos de política externa e à “governamentalização” dentro do território estadunidense, através da supressão de grupos socialmente ameaçadores (Rodrigues, T., 2003, p. 259). Com o passar dos anos, os Estados Unidos tornaram-se protagonistas no combate global ao uso e ao comércio dessas drogas, encabeçando o movimento pela normatização internacional da questão sob os auspícios das Nações Unidas.

Nesse sentido, o primeiro instrumento normativo internacional sobre drogas em geral, acordado no âmbito da ONU e difundido em larga escala entre os Estados, foi a *Convenção Única sobre Entorpecentes*, de 1961. Segundo Luciana Rodrigues (2006), a Convenção Única trouxe três novidades principais à política dos Estados para as drogas: (1) instituiu em escala *internacional* e generalizada a ampla necessidade de controle de substâncias entorpecentes ilícitas em seus mais diversos estágios de produção – cultivo, distribuição, comércio e uso; (2) proibiu expressamente o uso de substâncias entorpecentes utilizadas comumente para *fins tradicionais e religiosos*, como o fumo de ópio, a mastigação da folha de coca e o fumo das plantas *cannabis*; e (3) delegou primordialmente a seus *Estados-partes* a responsabilidade de tal controle de modo expresso.

A partir da Convenção Única, o controle internacional de substâncias entorpecentes sofreu uma radicalização, através da assunção da meta global de “[...] total erradicação do consumo e da produção de determinadas substâncias, inclusive algumas que eram consumidas há milênios por tribos nativas da América Latina” (idem, 2006, p. 40). Institucionalmente, a Convenção Única criou a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE)<sup>4</sup>, responsável atualmente pela fiscalização do cumprimento estatal das três convenções sobre drogas das Nações Unidas.

Desse modo, a proibição internacional dessas substâncias se manifestava através de uma *abordagem estadocêntrica*, que depositava nos Estados o papel de principais atores na sustentação do regime. Uma vez *estatizada* a responsabilidade pela coerção às atividades relacionadas à circulação dessas substâncias, a Convenção criou dentro de seus Estados signatários uma série de demandas por serviços de repressão e policiais que pudessem dar conta da fiscalização estrita que, a partir de então, deveria ser executada para o efetivo controle das drogas. Ainda, facilitou a sobreposição do Estado aos interesses de suas populações étnicas, já que tornou obrigação coibir o uso de entorpecentes, ainda que tal utilização fosse tradicional, cultural ou religiosa.

Para tal, a Convenção Única impingiu ao controle internacional de drogas caráter sanitário, sobretudo no que diz respeito à dependência física e psicológica dessas substâncias, “um mal grave para o indivíduo e [que] entranha um perigo social e econômico para a humanidade” (Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961, Preâmbulo). A Convenção determinou a existência de um sistema de classificação do controle de drogas através de Listas (quatro, no total), que agrupam diferentes tipos de drogas de acordo com sua

---

<sup>4</sup> Em inglês, *International Narcotics Control Board* (INCB).

potencialidade de “abuso”, sua possibilidade de uso para fins medicinais e, na existência da primeira e inexistência da segunda, a necessidade da mais rígida proibição. Para controle de tais Listas, estava designada a Organização Mundial de Saúde, que pode sugerir alterações ou, no caso de sugestões vindas de outras partes, tem o poder de dar a palavra final sobre a veracidade científica das argumentações.

Explica Thiago Rodrigues que, na década de 1960, a preocupação dos Estados Unidos com grupos sociais dissidentes não apenas não havia se dissipado, como foi fortalecida pela insurgência de movimentos de contracultura (Rodrigues, T., 2003). A maconha e o ácido lisérgico – popularmente conhecido como LSD – difundiam-se entre a classe média jovem e branca, sobretudo aquela organizada em torno de movimentos pacifistas, o que tornava “o combate ao hábito de usar drogas psicoativas [...] o alvo primordial do moralismo puritano que sustentava as políticas proibicionistas” (idem, p. 260). Segundo Rodrigues, o argumento para a proibição generalizada dessas substâncias, cujo uso para fins medicinais passou a ser sistematicamente rejeitado, dava-se, assim, pela via da *medicalização*, através das ideias de que a dependência química alastrava-se entre os jovens brancos e de que era necessário “salvá-los”.

Seguindo esse movimento, em 1971, foi estabelecida a segunda manifestação normativa do controle internacional sobre algumas substâncias psicoativas, através da *Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas*. Nessa Convenção, instituiu-se o controle sobre as substâncias psicotrópicas não contempladas na convenção de 1961, como o já popular LSD e medicamentos calmantes e tranquilizantes (Rodrigues, L., 2006). No último caso, tais substâncias sofreram uma rigidez de controle internacional; mas, no primeiro caso, houve a proibição total de circulação.

Ainda, em 1972, à Convenção Única foi adicionado em caráter de emenda um Protocolo, que atribuía mais importância à necessidade de coibição de seu consumo por vias, principalmente, do tratamento ao uso abusivo (Rodrigues, L., 2006). Abria-se, assim, a possibilidade de conjunção ou substituição, por parte dos sistemas penais dos Estados, de sanções de privação de liberdade por sentenças de reabilitação do uso de drogas. Como consequência, tal Protocolo reforçava o status do consumo de entorpecentes como conduta a ser legalmente perseguida pelo Estado – seja por seu aparato policial-penal, seja por seu aparato sanitário –, e confirmava o caráter de *problema de saúde pública* que foi impingido ao uso de drogas.

A bibliografia geral sobre drogas começa a indicar, no entanto, a partir dos anos 1970, um momento de inflexão no discurso internacional antidrogas, que começou a se descolar do

campo da saúde pública em direção ao da *segurança pública*. Essa transição foi impulsionada principalmente pelo momento político pelo qual os Estados Unidos passavam durante a gestão do presidente Richard Nixon (1969-1974). Na luta contra a criminalidade, uma das grandes bandeiras de sua campanha à Presidência, Nixon deu prioridade ao combate da produção e do tráfico de psicoativos através da retórica da “guerra às drogas”, transformando-as em problemas de segurança pública, por serem os crimes de drogas os únicos delitos à época ao alcance das penalidades federais (Fraga, 2007).

Afirma Paulo Cesar Fraga (2007) que, como resultado, foi criado o órgão repressivo *Drug Enforcement Agency* (DEA). No cerne argumentativo da “guerra às drogas”, segundo ele, estava a associação entre substâncias psicoativas, violência e criminalidade, que já havia sido iniciada por gestões anteriores, sobretudo com o trabalho do *Federal Bureau on Narcotics* (FBN). Ainda assim, essa “guerra” se dava, prioritariamente, no âmbito interno dos Estados Unidos, e deveria ser combatida através dos dispositivos legais intraestatais.

Durante os anos seguintes, no entanto, a preocupação do narcotráfico como uma ameaça à soberania dos Estados e à democracia globalizou-se e assumiu caráter de ameaça internacional, levando à ratificação generalizada do último elemento normativo da proibição de substâncias psicoativas, em vigor até os dias atuais: a *Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*, em 1988. Segundo Luciana Rodrigues,

No final da década de 80, parecia que o consenso entre os governos tinha sido alcançado, considerando-se o fenômeno das drogas ilícitas como um *desafio coletivo global*, assentado nos *princípios da cooperação e da corresponsabilidade*, dentro da proposta repressiva (Rodrigues, L., 2006, p. 41 - *grifos da autora*).

Explica a autora que, com teor militarizado e bastante propositivo às leis penais dos Estados-partes, a Convenção de 1988 associou de vez o comércio ilícito de drogas ao crime organizado transnacional, em que termos bélicos como “guerra”, “combate” e “eliminação” foram priorizados. Seu texto elencava uma série de recomendações internacionais de medidas de repressão penal não apenas às redes criminais, mas também ao próprio usuário das substâncias psicoativas proibidas, que passou a ser explicitamente incriminado. Ainda, dava atenção especial à *diminuição da oferta* pela erradicação de cultivos de drogas narcóticas e o combate a sua produção, o que, de acordo com Rodrigues, “se aplicava diretamente aos países produtores de coca da América Latina” (Rodrigues, L., p. 42).

Segundo o criminalista Salo de Carvalho, a Convenção de 1988 normatizou um movimento internacional de *militarização* do controle de drogas ilícitas no hemisfério ocidental (Carvalho, 1998). Nesse sentido, segundo ele, é estabelecida uma confusão dentro

dos Estados entre questões de Segurança Pública e de Segurança Nacional, que culmina com a elaboração para os atores políticos e a opinião pública de um inimigo externo a ser combatido – o tráfico de drogas, ou narcotráfico. Através dessa nova definição do *problema das drogas*, é permitida, então, a renúncia a diversos dispositivos legais do Estado de proteção do indivíduo, sobretudo na esfera jurídico-penal, em favor da defesa nacional, da soberania e dos interesses do Estado (idem).

A droga que passa a ser alvo primário desse combate, portanto, é a cocaína – ou, em sua forma original, a folha de coca<sup>5</sup> –, e a luta passa a ser travada nos Estados ao sul do continente americano, notadamente a Bolívia, a Colômbia e o Peru (Del Olmo, 1991). A partir daí, são revistos e transformados os métodos de combate às drogas, segundo a ideia de que essas substâncias causavam dano essencial ao *Estado*, à *democracia* e, por consequência, à *comunidade internacional* como um todo (idem). Deveriam ser priorizadas, nesse sentido, medidas intervencionistas e militarizadas nos *territórios produtores de drogas* – intervenções essas enlaçadas por acordos bilaterais com os próprios Estados em que o cultivo era verificado e encabeçadas, sobretudo, pelos Estados Unidos (Fraga, 2007).

Parte essencial dessa militarização foi a polarização que passou a ser estabelecida pela política externa estadunidense entre *Estados produtores* e *Estados consumidores de drogas*. Essa lógica era sustentada pela dualidade *agressor-vítima*, estigmatizando certos territórios e Estados como a *fonte* do tráfico internacional de drogas e outros, como o *alvo* dele (Rodrigues, T., 2003). O movimento de problematização de certos Estados em que havia o cultivo maciço de drogas cumpria o papel de exteriorização da questão do narcotráfico, favorecendo a ideia de que atacar a oferta de substâncias psicoativas fora das fronteiras dos Estados Unidos resolveria o *flagelo* do consumo abusivo por sua população (idem).

Na esfera governamental, a promoção da questão do tráfico de drogas como assunto de Estado ocorreu, principalmente, a partir da gestão de Ronald Reagan (1981-1989) como presidente dos Estados Unidos. Segundo Paulo César Fraga (2007), ainda que Nixon tenha sido o primeiro presidente a tornar o tráfico de drogas um problema de segurança, essa transição para um assunto de defesa nacional só passou a ocorrer de fato no governo Reagan. Foi Reagan quem impingiu com mais intensidade o caráter militarista e intervencionista à luta contra o narcotráfico, através da Lei Antidrogas de 1986 e da Estratégia Internacional Norte-Americana, que delineavam a política externa estadunidense para questões de drogas e

---

<sup>5</sup> Apesar do intenso combate à folha de coca na região andina, ela representa apenas 1% dos insumos totais utilizados para que se chegue ao cloridrato de cocaína comumente consumido no varejo, em forma de pó (Carvalho, 1998).

condicionavam a ajuda econômica dos Estados Unidos a certos Estados de acordo com seus esforços em combater a produção e o tráfico de psicoativos em seus territórios (Fraga, 2007).

Contextualizada, essa inflexão para a militarização do controle de drogas ilícitas se encaixa, ainda, no fim da Guerra Fria, em que começava a se dissipar a *ameaça comunista* no hemisfério ocidental. Desse modo, é a necessidade de manutenção da política externa intervencionista estadunidense um dos principais motivos para a colocação das drogas discursivamente como novo inimigo nacional (Carvalho, 1998; Fraga, 2007). Na América Latina, em especial, que entrava em processo de redemocratização a partir dos anos 1980, era necessária a construção de novo discurso de ameaça que se coadunasse ao anticomunismo, para que as relações políticas de poder entre os Estados latino-americanos e os Estados Unidos se mantivessem.

É por esse motivo que, a partir desse período, o discurso de combate ao tráfico de drogas entra em consonância a duas retóricas de ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos: as *guerrilhas de esquerda* e o *terrorismo* (Scott, 2003; Fraga, 2007). Por um lado, personificava-se em movimentos de esquerda latino-americanos como os Sandinistas nicaraguenses e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) o *mal* do narcotráfico; por outro, começavam-se a associar as ações de guerrilha esquerdista ao terrorismo intraestatal e à agressividade à população civil. Através da criação de termos como *narcoguerrilha* e *narcoterrorismo*, cumpriam-se os objetivos de, ao mesmo tempo, desmoralização dos movimentos de esquerda na América Latina e legitimação de métodos militarizados e intervencionistas de combate às guerrilhas, sobretudo através do repasse externo (estadunidense) de recursos materiais ao governo desses Estados e a grupos paramilitares de direita.

O problema do narcotráfico, então, passa a ser percebido como uma nova ameaça à segurança e à soberania nacional dos Estados em uma época em que o *mal das drogas* já estava internalizado nos corações e mentes da opinião pública. Popularmente, na América Latina, a produção de drogas, o narcotráfico, as guerrilhas políticas de esquerda e os grupos terroristas eram entendidos como, em última instância, a mesma coisa, o mesmo mal latino-americano que deveria ser erradicado. Desse jeito, “o modelo centrado no penal/carcerário é instrumentalizado pelo repressor militar e, numa época de vazio ideológico, as drogas (re)nascem romanticamente enquanto *inimigo perdido*”. (Carvalho, 1998, p. 144 – *grifos do autor*).

Sendo assim, as três convenções sobre substâncias psicoativas formuladas no âmbito das Nações Unidas criaram a sustentação para que houvesse o controle da produção, da

distribuição, do comércio e do consumo de drogas ilícitas em escala internacional. Mais que isso, distribuíam aos Estados signatários a tarefa de fiscalizar e penalizar criminalmente tais condutas dentro de seus territórios e de cooperar entre si para que tais problemas não se tornassem globais. Conforme os movimentos de globalização se acentuavam, já em finais do século XX, mais se tornava evidente a preocupação dos atores internacionais em incluir no debate sobre o controle de drogas a problemática do crime organizado transnacional, o que justificaria discursivamente e em grande parte as ações repressivas em determinadas regiões (Souza, 2006).

Além disso, a partir desses três marcos normativos, foi criada uma série de instituições, todas respondentes à Organização das Nações Unidas, para garantir o bom funcionamento de tal controle internacional: além da já mencionada JIFE, estão em funcionamento atualmente a Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). A primeira é responsável pela elaboração de políticas e diretrizes de combate às drogas e submetida ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) do organismo; a segunda, pela coordenação internacional da implantação de políticas de fiscalização de psicoativos. Juntas, essas três organizações podem ser consideradas o cerne institucional do controle internacional de drogas ilícitas, concentrando poder político, judiciário e executivo (Rodrigues, L., 2006).

Desse modo, é devido a dois fatores que se pode considerar, inicialmente, o controle internacional de drogas ilícitas como um *regime internacional*: primeiramente, devido a sua imensa adesão global que perpassa a maioria de Estados-membros das Nações Unidas e incide sobre a quase totalidade de indivíduos do planeta; e, em segundo lugar, devido à significativa gama de produtos sociais advindos dessa concordância, que se traduziram em forte normatização e institucionalização do controle. É a partir da convergência internacional sobre a necessidade de controle dessas substâncias que os Estados atribuíram para si uma série de obrigações, muitas vezes sequer existentes anteriormente em seu direito interno; obrigações essas que se traduzem em um regime internacional, portanto.

A própria definição negativa de Krasner sobre o que um regime *não é* ajuda a explicar porque a manifestação internacional de controle de drogas ilícitas pode ser considerada propriamente um regime. Segundo o autor, um regime internacional não é baseado em acordos ou convergências momentâneos de interesses, nem o comportamento dos atores frente ao regime do qual fazem parte pode ser condicionado apenas a interesses de curto prazo; regimes devem ser baseados, sobretudo, em relações de reciprocidade (Krasner, 1983, p. 2-3). O comprometimento efetivo dos atores com um regime internacional de controle de

substâncias psicoativas é evidenciado a partir da criação de instituições de avaliação e fiscalização, de normas de direito internacional que influenciam diretamente o direito interno dos Estados e, em especial, de um sentimento de obrigação imputado a todos os atores de executar tais normas dentro de suas fronteiras e para além delas, através da cooperação com outros Estados, e de modo contínuo, até o alcance do objetivo final de tal regime: a erradicação das condutas tornadas ilícitas por ele.

No entanto, para que um regime internacional possa efetivamente ser entendido como tal também é necessária uma abordagem cognitiva, isto é: considerar as *significações intersubjetivas* e *conhecimentos compartilhados* entre os atores que o sustentam (Hasenclever *et al.*, 1997). Quando Hasenclever *et al.* explicam o papel do conhecimento na formação e na sustentação do regime, eles vão além do entendimento formal ou comportamental de regimes – em grande parte superestimados pela abordagem racionalista –, que os veem meramente através de suas manifestações em normas e instituições internacionais. O regime internacional de controle de drogas ilícitas se sustenta, portanto, em um conjunto de entendimentos comuns sobre tais substâncias, em geral no sentido de problematizá-las.

Sendo assim, o primeiro entendimento comum entre os Estados signatários quando da elaboração das três convenções era o de que certas drogas psicoativas constituíam uma ameaça latente à saúde pública global. Em segundo lugar, surgiu a crença de que a aplicação de medidas repressivas de controle e proibição de tais substâncias era a melhor maneira de lidar com o *problema* por elas ocasionado. Em seguida, à ideia de ameaça à saúde pública se juntou a questão da segurança internacional – um discurso de ameaça que agrega, ao mesmo tempo, questões de segurança pública e segurança nacional. São esses fatores subjetivos que sustentam até hoje o regime internacional de controle de drogas ilícitas – e são, portanto, seu *princípio* e sua *norma* primários; se, em algum momento da história, tais entendimentos sofrerem alteração, tal regime deixará de existir.

### **1.3 Uma estrutura hegemônica**

O controle internacional de drogas ilícitas deve ser entendido não apenas como um regime internacional de grande adesão entre Estados e sociedades. O conceito de regimes a ele aplicado é útil para que se identifique o grau de comprometimento internacional em torno da proibição de determinadas substâncias e os produtos sociais dela advindos, mas por si só não explicam suas origens, sua dinâmica e suas possibilidades de mudança. Para tal, argumentar-se-á que o regime internacional de controle de drogas ilícitas é, também, uma

estrutura hegemônica, a partir do conceito de hegemonia desenvolvido por Antonio Gramsci e posteriormente aperfeiçoado para as relações internacionais pelo teórico crítico neogramsciano Robert Cox.

Antonio Gramsci desenvolve o conceito de hegemonia essencialmente de acordo com sua perspectiva histórica. No contexto da Terceira Internacional, a noção de hegemonia já era difundida a partir da dicotomia “hegemonia-dominação”: o partido proletariado exerceria poder hegemônico sobre classes aliadas e dominação, ou poder ditatorial, sobre classes inimigas. A contribuição de Gramsci para a definição de hegemonia começa exatamente na aplicação desse conceito à burguesia, com o intuito de explicar os mecanismos de influência da classe dominante sobre as outras, em seus mais diferentes aspectos (Cox, 2007).

Desse modo, Gramsci faz diferenciação entre as sociedades em que é verificada hegemonia burguesa e aquelas em que isso não ocorre. Estados como Inglaterra e França teriam passado por uma revolução social completa, em que novos modos de produção e relações sociais foram estabelecidos, bem como uma classe hegemônica (idem). Outros, no entanto, sofreram uma revolução passiva, ou “foram forçadas a adotar alguns aspectos de uma nova ordem criada externamente sem abandonar de maneira completa a velha ordem” (Ramos, 2005, p. 31). Nesse sentido, a revolução passiva seria uma “contrapartida” da hegemonia (idem).

A conceituação de Gramsci servia para o estabelecimento “de uma base teórica para a contra-estratégia proletária” em sociedades em que havia presença hegemônica de uma classe burguesa dominante (ibidem, p. 23). Com uma perspectiva eminentemente nacional, Gramsci entendia a hegemonia a partir de relações de exploração capitalistas *consensuais* entre burguesia e explorado. Nesse sentido, as relações de hegemonia poderiam ser estabelecidas em condições democráticas, sem que necessariamente houvesse dominação pela força.

Para Gramsci, a coerção e o consenso em uma estrutura hegemônica não eram sequer conceitos contraditórios entre si. A primeira está sempre “latente”, mas é aplicada somente quando o consenso não foi suficiente para garantir a relação de hegemonia em determinado caso específico (Cox, 2007, p. 105). Desse modo, Gramsci compara a hegemonia ao “centauro maquiavélico”, metade homem e metade besta, uma combinação entre força e convergência de ideias (idem).

Ainda, essa dicotomia também pode ser entendida pela contraposição *sociedade civil* versus *sociedade política*. Para Gramsci, a sociedade política é conformada pelas forças legais e burocráticas do Estado, seu sistema penal, executivo e policial-militar; é através dela que a classe dominante detém o “monopólio legal da repressão e da violência”, portanto, é por onde

se estabelece a *coerção* (Ramos, 2005, p. 94). A sociedade civil, por outro lado, é constituída pelas relações privadas de poder, escolas, igrejas, sindicatos, imprensa, que funcionam de forma autônoma à sociedade política e em que a hegemonia se reproduz e se fortalece; desse modo, é onde se dá o *consenso*. Um Estado não pode ser entendido separadamente, mas sim como uma combinação entre as sociedades política e civil, como força e mente das relações sociais de poder, de hegemonia e de dominação (Ramos, 2005).

Para entender o consenso em uma estrutura hegemônica, Gramsci ainda vai além do materialismo, procurando explicar as relações sociais de produção através de fatores políticos e ideológicos, além dos econômicos e de produção. Nesse sentido, diz Leonardo Ramos que as ideias de Gramsci devem ser entendidas através de uma posição, ao mesmo tempo, de continuidade e renovação dos conceitos derivados, sobretudo, do marxismo e do leninismo (idem, p. 23). *Renovação* porque, segundo o autor, é a necessidade de entender os mecanismos de persuasão e convencimento dentro de uma hegemonia o que leva Gramsci a incluir também em suas reflexões aspectos culturais, políticos e ideológicos; *continuidade* porque, ainda assim, admite a importância das condições materiais como a base das relações sociais de hegemonia, pois são elas que constroem os atores a exercer seus papéis nas relações sociais<sup>6</sup>. Desse modo, como dirá Ramos,

Hegemonia é isso: determinar os traços, as características, as peculiaridades específicas de uma determinada **condição histórica**, ou seja, de um determinado processo histórico. É tornar-se o protagonista, através de um processo progressivo, de reivindicações que são de outros estratos sociais. [...] Assim, a luta pela hegemonia deve envolver, de maneira cabal, todos os níveis de sociedade: **a base econômica**; a superestrutura política; e a superestrutura ideológica. (ibidem, p. 28-29 – *grifos nossos*).

A partir desses conceitos, a hegemonia para Gramsci se assume de caráter essencialmente intraestatal, na medida em que considera como elementos principais as forças sociais de produção nacionais, como a burguesia e o proletariado. De acordo com Gramsci, as relações internacionais seriam derivadas, e não originárias, das mudanças intraestatais nas dinâmicas sociais de produção (Cox, 2007). A responsabilidade pela internacionalização do conceito gramsciano de hegemonia vem dos teóricos neogramscianos, em especial Robert Cox, um dos pioneiros na inserção aprofundada dos conceitos de Gramsci nos estudos internacionais.

Cox também parte da ideia de que as relações sociais de produção internacionais derivam, em última instância, das mesmas relações em âmbito interno de determinados

---

<sup>6</sup> Segundo Leonardo Ramos, em última instância, as reflexões de Gramsci estão sempre em consonância com o "método ontológico-social marxiano", pois sempre considera outras esferas de análise da hegemonia, como a política e a cultural, dependentes à produção (Ramos, 2005, p. 24-25).

Estados. Portanto, qualquer mudança nessas relações espelha necessariamente alterações intraestatais. O autor segue o mesmo raciocínio quando fala de estruturas hegemônicas, pois “uma hegemonia mundial é, em seus primórdios, uma expansão para o exterior da hegemonia interna (nacional) estabelecida por uma classe social dominante” (Cox, 2007, p. 118 *apud* Ramos, 2005).

O estudo do conceito de hegemonia nas relações internacionais, portanto, para Cox, não é uma mera transposição reificada de definições inicialmente internas para o plano externo, em que certos Estados constroem outros simplesmente, mas sim a investigação de *como* as relações hegemônicas nacionais se expandem e extrapolam os limites de Estado para se configurarem como fenômenos transnacionais. Como consequência, uma classe dominante internacional é, originalmente, a classe dominante internamente ao Estado a que pertence. No contexto internacional, portanto, será ela a principal peça de sustentação da hegemonia, e mudanças nesse contexto hegemônico internacional devem passar necessariamente por mudanças nas forças sociais internas do(s) Estado(s) hegemônico(s).

O objetivo principal de Cox, então, dentro de um marco teórico crítico, é explicar, e não somente identificar – como o fazem as *teorias de resolução de problemas* –, a dinâmica de uma estrutura hegemônica nas relações internacionais (Cox, 1981). Para tal, Cox, dando continuidade ao pensamento gramsciano, valoriza a importância de se considerar as relações sociais de produção que levam à hegemonia a partir de uma *perspectiva histórica*, que não ignore a possibilidade de mudança de uma estrutura e de suas variáveis que a instigam e a compõem. Por esse motivo, Cox vai tão radicalmente de encontro a ideias neorrealistas que naturalizam os atores e a interação entre eles nas relações internacionais, criticando o *essencialismo* e o *a-historicismo* presentes na associação analítica entre Estado, indivíduo e sistema internacional a, respectivamente, autointeresse, egoísmo e balanço de poder (*idem*).

A própria concepção de poder, para Cox, difere essencialmente de uma definição neorrealista do termo. Cox alarga o conceito de poder para além da capacidade material e física para incluir uma dimensão cognitiva, manifestada através da “manipulação ideológica” (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 195). Desse modo, em consonância com o pensamento de Gramsci, o poder dentro de uma estrutura hegemônica se dá pela via da *coerção* e também do *consentimento*, que ocorre de forma arbitrária, só que subjetiva, em que o dominado concorda em ser o alvo do poder do dominador. Uma abordagem racionalista de regimes hegemônicos, portanto, não é suficiente para explicar, por si só, tal relação de hegemonia, que frequentemente se dá também na “superestrutura” ideológica e necessita de análise a partir de um marco teórico cognitivista.

O poder, ainda, emerge dos processos sociais que o constituem, e não do ator estatal por si só. Para Cox, é essencial evitar um ‘fetichismo do poder’ nesse sentido. A hegemonia e o poder em Cox são estritamente associados às diferentes relações sociais “engajadas no processo de produção”, que determinam as bases interna e internacional de uma ordem hegemônica (Ramos, 2005, p. 42). Isso não significa, no entanto, que Cox reduza seu argumento acerca de hegemonia ao plano de discussão econômico; *produção*, para Cox, vai além da instância das capacidades materiais e indica a construção de fatores como o conhecimento, a moral e as instituições (idem).

Desse modo, Cox dirá que

O mundo pode ser representado como um padrão de interação entre forças sociais no qual os Estados representam um papel intermediário, apesar de autônomo, entre a estrutura global de forças sociais e as configurações locais de forças sociais dentro de países particulares (Cox, 1981, p. 141).

Tal divergência com as teorias neorrealistas também fica em evidência quando Cox oferece uma conceituação distinta do que ele acredita ser o próprio Estado e sua posição como “principal ator” das relações internacionais. Para Cox, o Estado deve ser entendido através das forças sociais de produção que o constituem em um modelo específico, e não apenas como um ator unitário, uma coisificação (Cox, 1981). Desse pensamento deriva o que Cox chama de *complexo Estado/sociedade civil*, que, embora possa ser separado para fins analíticos, deve ser entendido conjuntamente como a entidade básica das relações internacionais. Cox elabora, assim, o conceito de Estado a partir da conjunção gramsciana entre *sociedade política* e *sociedade civil* e acredita que o sistema internacional é constituído pela “existência de uma pluralidade de formas de Estado, expressando diferentes configurações de complexos Estado/sociedade” (idem, p. 127).

Esse complexo Estado/sociedade, em suas mais diversas formas, será um dos níveis de sustentação de uma estrutura histórica, que poderá, ou não, revelar-se hegemônica. Junto a ele, Cox delinea mais duas esferas de atividade em que tal estrutura impõe suas pressões e constrangimentos: as *forças sociais de produção* e as *ordens mundiais* (Cox, 1981). Desse modo, em relação umas com as outras, “Cox busca analisar como o poder nas relações sociais podem se tornar as bases do poder nas formas de Estado e como estas formas de Estado podem moldar a ordem mundial” (Ramos, 2005, p. 42).

Esses três fatores não são hierarquizados analiticamente e se influenciam de forma mútua, recíproca. Não há, entre eles, relação unilateral. De modo interrelacionado, uma mudança generalizada na organização da estrutura de alguma dessas esferas pode levar à transformação das outras, e, portanto, à mudança na estrutura histórica (Cox, 1981). Como diz

Ramos (2005), o ponto focal dessa mutação, portanto, pode variar de acordo com a situação histórica.

Dentro dessas três esferas, há mais três fatores de sustentação da estrutura que também se relacionam mutuamente: as *ideias*, as *capacidades materiais* e as *instituições*. Ideias, nesse sentido, abrangem tanto as significações intersubjetivas quanto as imagens de ordem social partilhadas coletivamente entre os atores. Capacidades materiais, por sua vez, dizem respeito ao poder produtivo e destrutivo, manifestados através de capacidade tecnológica, organizacional ou natural de determinados atores. E, por último, as instituições são a manifestação normativa que estabiliza e perpetua a ordem dentro de uma estrutura histórica e constitui, em si mesma, um amálgama dos dois fatores anteriores (Cox, 1981; Ramos, 2005).

As instituições, em especial, têm peso importante no processo de estruturação de uma ordem hegemônica, por ser sua manifestação mais tangível (Ramos, 2005). Para Cox, a estrutura hegemônica em si é uma construção analítica, e é necessário evitar sua reificação ao considerá-la um ator em vez de um conjunto de constrangimentos sociais. É através das instituições que esses constrangimentos e pressões se manifestam mais nitidamente, pois elas organizam as relações entre os atores internacionais em favor da classe dominante (Hasenclever *et al.*, 1997).

Nesse sentido, segundo Cox, uma instituição ou organização internacional, dentro de uma ordem hegemônica, apresenta as seguintes características:

- (1) Corporifica as regras que facilitam a expansão da ordem mundial hegemônica;
- (2) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica;
- (3) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial;
- (4) coopta as elites dos países periféricos;
- (5) absorve ideias contra-hegemônicas (Cox, 2007, p. 119).

A partir dessa caracterização das instituições dentro de uma ordem hegemônica, é possível entendê-las como, ao mesmo tempo, atores produzidos por e que retroalimentam as relações de hegemonia dentro de uma estrutura histórica. Ainda, Cox dá especial atenção ao caráter subjetivo em que tal influência se dá entre as instituições e os atores que a constituem, manifestada também através da ideologia – conformada pelas significações e imagens coletivas citadas acima –, sobretudo quando se pensa nas elites dos Estados periféricos do sistema hegemônico. Nesse contexto, as instituições facilitam a relação entre Estados hegemônicos e não-hegemônicos exatamente porque têm tanto a capacidade de cooptar suas elites quanto a inclinação para absorver as ideias contra-hegemônicas que podem surgir desses Estados.

Cox salienta ainda que, dentro dessa ordem, os Estados diferem em sua estrutura de produção e se tornam complementares na sustentação da hegemonia; portanto, “não são

apenas unidades mais fortes ou mais fracas de um mesmo tipo, como representado em um modelo neorrealista simples” (Cox, 1981, p. 143). Quando analisando a hegemonia estadunidense na *Pax americana*, Cox enfatiza o papel dos Estados periféricos: é na periferia que o desafio ao poder hegemônico possivelmente se manifesta primeiro, pois o *consentimento*, ali, é mais diluído; por esse motivo, o uso da força na sustentação da hegemonia é mais aparente.

Desse modo, de acordo com o pensamento de Cox, uma ordem hegemônica é uma estrutura histórica social, econômica, política e cultural que transpassa os níveis das forças sociais de produção, do complexo Estado/sociedade civil e das ordens mundiais, fortalecendo-se através da capacidade material dos atores hegemônicos, das ideias difundidas por eles – e compartilhadas por todos – e das instituições que a sustentam. Para ele, ainda, a hegemonia se dá com participação efetiva dos atores menos favorecidos dessa relação através de uma situação de consenso, em que a coerção é auxiliada por forte compartilhamento ideológico dos atores de que aquela estrutura é a mais benéfica a todos. Em suma, como diz Cox, “a hegemonia é como um travesseiro: absorve os golpes e, mais cedo ou mais tarde, o suposto assaltante vai achar confortável descansar sobre ele” (Cox, 2007, p. 120).

No encaixe do regime internacional de controle de drogas ilícitas dentro do conceito de hegemonia neogramsciana, os primeiros fatores a serem analisados são as relações das forças sociais de produção dentro do Estado hegemônico e seu papel na elaboração e sustentação do regime como estrutura hegemônica. Pelo que foi previamente levantado, vê-se que existia à época dos primeiros tratados internacionais de controle do ópio – em finais do século XIX e início do século XX – uma classe dominante nos Estados Unidos marcadamente branca, anglo-saxã e protestante. Essa classe se estabeleceu historicamente nos Estados Unidos como elite hegemônica entre a sociedade em geral, responsável e favorecida pelos meios burocráticos do Estado e controladora das nuances ideológicas que formavam sua “superestrutura” cultural e política, em detrimento de classes sociais sistematicamente marginalizadas dos processos políticos e produtivos – os negros, os imigrantes, entre outros.

Na questão específica do controle de drogas ilícitas, a proibição de certos psicoativos como o ópio, o álcool e a *cannabis* claramente acentuou a marginalização desses grupos sociais já excluídos, que por vezes faziam uso sistemático e tradicional de psicoativos para fins recreativos ou culturais. Do ponto de vista analítico, essa proibição, que se dava, inicialmente, através da imposição política de valores de determinadas facções sociais sobre outras, revelou-se uma estrutura social de hegemonia, em que valores antes restritos à determinada camada da população como a *sobriedade* e a *abstinência* com o tempo foram

normatizados pelo aparato policial-penal do Estado e internalizados em forma de consenso pelas outras parcelas da população. Nesse sentido, a argumentação para a proibição reside em um processo de *problematização* do uso de drogas, através de sua medicalização.

Tendo como base a triangulação dos níveis em que se dá a hegemonia proposta por Cox – “forças sociais de produção”, “complexos Estado/sociedade civil” e “ordens mundiais” –, pode-se dizer que o controle de drogas ilícitas seguiu majoritariamente esse caminho. Já pela ocasião da Conferência de Xangai, em 1909, a proibição e o *proibicionismo* já adentravam a política externa estadunidense, rompendo o espaço limitado à dinâmica interna das forças sociais em direção à conformação de um projeto político estatal bem definido. A internacionalização da proibição, a partir da Conferência sobre Ópio de Haia, em 1912, em que os Estados europeus aderiram definitivamente à condenação global do uso e do comércio de ópio, fincou os alicerces para que essa hegemonia se tornasse uma ordem mundial, com o apoio da classe dominante também desses Estados – que em muito coincidiam com a classe hegemônica estadunidense, branca e anglo-saxã.

É a partir das conferências sobre o ópio que se forma o consenso político e ideológico internacional da necessidade de se combater as substâncias psicoativas. Esse consenso deve ser entendido, no entanto, como uma densa combinação de *ideias, instituições e capacidades materiais* que viabilizou o papel hegemônico da classe dominante de determinados Estados – nomeadamente, dos Estados Unidos e da Europa – sobre outras. É essa conjunção de fatores que possibilita o estabelecimento de uma estrutura hegemônica de controle de drogas ilícitas, sem que tenham sido levados em consideração, a priori, os interesses das forças sociais dos atores não-hegemônicos.

Nessa ordem, as instituições, como instrumento jurídico-político de sustentação da estrutura, são as categorias mais facilmente visualizadas de legitimação do controle hegemônico de psicoativos. A partir da década de 1960, as três Convenções sobre drogas ilícitas elaboradas no âmbito das Nações Unidas criaram uma série de diretrizes às ações estatais no que se refere à política de drogas, além de dispositivos legais e institucionais de fiscalização das mesmas. Estes órgãos centralizaram nas Nações Unidas o poder de pautar as políticas internacionais sobre drogas e até hoje sustentam institucionalmente a estrutura hegemônica do regime internacional de combate às drogas. Politicamente, beneficiam-se os atores estatais mais influentes nos órgãos – nomeadamente, seus maiores financiadores, como os Estados europeus e os Estados Unidos (Lessing & Olinger, 2007).

Concomitante a esse movimento, difundiu-se a ideia de que as drogas constituem grande ameaça à saúde pública, entendimento que se revelou a sustentação ideológica

primeira dessa estrutura hegemônica. A partir da década de 1970, com a declaração de Richard Nixon de “guerra às drogas” e a inflexão na política interna e externa estadunidense sobre a questão, somou-se a isso a preocupação de caráter de segurança pública e, posteriormente, de segurança nacional, noções que pautaram a Convenção contra o Tráfico Ilícito de 1988. A premissa que coloca determinadas substâncias psicoativas como uma “ameaça” às sociedades, aos Estados, aos regimes democráticos e à comunidade internacional são a fundamentação ideológica para que os Estados busquem um “mundo sem drogas”<sup>7</sup>, abrindo espaço para que sejam adotadas (1) políticas internas de penalização do consumo e do tráfico de drogas ilícitas e (2) políticas internacionais de erradicação da produção.

Por último, as capacidades materiais dos atores hegemônicos viabilizam a estruturação física da hegemonia; dentro do regime internacional de controle de drogas, pautam as políticas os atores cujos poderes financeiro, técnico e/ou militar são mais proeminentes. A maior parte do financiamento do sistema antidrogas das Nações Unidas vem dos Estados Unidos e da Europa, que também são os principais financiadores de políticas de combate ao narcotráfico em outros Estados (Lessing & Olinger, 2007). Ao mesmo tempo, o centro de produção de diretrizes em políticas de drogas internacionais está situado em organismos internacionais, notadamente, a Organização das Nações Unidas.

Dentro de tal estrutura hegemônica, em que as ações internacionais são definidas através de relações verticais de poder, um dos atores mais impactados pela ordem estabelecida são os Estados considerados *produtores de drogas*. A partir dos anos 1980, as políticas internacionais de controle de drogas ilícitas passaram a dar prioridade a investidas militares em Estados em que havia registro de intenso cultivo de plantas psicoativas, sob a noção de que o combate à oferta de drogas era a estratégia mais eficiente para diminuir as cifras do tráfico internacional e do consumo. O ator que toma a dianteira dessa estratégia são os Estados Unidos, que, a partir do final da década, incorporam viés militarista e intervencionista à sua política externa antidrogas.

Se, por um lado, existia um crescente entendimento internacional de que a melhor forma de abordagem ao mercado ilícito de psicoativos era o ataque às fontes produtoras, por outro,

---

<sup>7</sup> Em 1998, durante a 20ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS), foi apresentada à comunidade internacional uma Declaração Política incitando a todos os Estados que se empenhassem no alcance de “um mundo livre de drogas” em 10 anos. Em 2008, essa meta foi revisitada pela Comissão sobre Entorpecentes (CND), que avaliou os resultados de uma década de políticas nessa direção. O fato de os níveis de consumo e tráfico de drogas terem sequer se aproximado do objetivo firmado em 1998 é um dos principais argumentos, hoje, dos movimentos chamados *antiproibicionistas*, que defendem que um mundo sem drogas jamais será possível e que, portanto, seria necessário buscar alternativas às políticas unicamente repressivas desenvolvidas internacionalmente. O site da 20ª UNGASS está disponível em: <http://www.un.org/ga/20special/> (último acesso em 22/10/2011).

abria-se uma lacuna ideológica com o fim da Guerra Fria que necessitava ser preenchida. O combate aos *cultivos ilícitos*, então, passou a ser a nova vocação política de alguns Estados da América Latina, com ajuda externa especialmente dos Estados Unidos, que a realizavam através do repasse de dinheiro ou de tecnologia policial-militar. Como resultado, criou-se o conceito de “Estados/territórios-problema”, facilitado pelo caráter estadocêntrico do regime, onde se concentraria a quase totalidade do problema do mercado internacional de drogas ilícitas – os *Estados produtores de drogas*.

No entanto, a criação dessa nova categoria de Estados dentro do regime internacional de drogas – e a própria manifestação desse regime como uma estrutura hegemônica de poder – não se dá de modo coercitivo, imposto fisicamente. Ao analisar o caso a partir de um arcabouço teórico crítico, percebe-se que a hegemonia se dá com o consentimento dos atores não-hegemônicos, que *internalizam* e *naturalizam* as relações hegemônicas dentro da estrutura em que se inserem e, com o tempo, também as perpetuam. Sendo assim, não existe polo totalmente passivo em uma ordem hegemônica – até mesmo os atores menos favorecidos pela estrutura existente contribuem para a sua manutenção, retroalimentando-a.

Isso ocorre porque, dentro dos Estados não-hegemônicos, a elite/classe dominante é cooptada pela estrutura hegemônica de forma a contribuir para a manutenção da ordem. Esse movimento ocorre, sobretudo, através das instituições, que absorvem os discursos dessas forças sociais e as convidam a compor seus quadros e a participar de seu processo decisório – ainda que apenas de forma aparente. É disso que Gramsci fala quando conceitua o que chama de *transformismo*, “uma estratégia de assimilação e domesticação de ideias potencialmente perigosas mediante o ajuste destas às políticas da coalizão dominante” (Ramos, 2005, p. 33).

Nos *Estados produtores de drogas*, as classes cooptadas são, por um lado, a policial-militar e burocrática, que recebem auxílios sistemáticos de políticas intervencionistas e, por décadas, renovam-se material e politicamente através da dinâmica da *guerra/militarização* (Richani, 1997). Por outro lado, existe uma gama de serviços civis – médicos-farmacêuticos, organizações de sociedade civil – que se sustentam na proibição através da lógica da *saúde/medicalização*. A interiorização da lógica do uso de drogas ilícitas – qualquer que seja sua finalidade – essencialmente como um *problema* é, portanto, generalizada no hemisfério ocidental.

Por último, ao estudar o regime internacional de controle de drogas ilícitas à luz da Teoria Crítica, é necessário ter em mente que ele se trata de uma estrutura histórica, ou seja, situada em um período de tempo específico da história humana. O registro do uso de psicoativos pela humanidade é contínuo ao longo do tempo e verificado para os mais diversos

fins – religioso, tradicional, cultural, recreativo – há milhares de anos; o que se transforma, de acordo com o período de tempo que se analisa, é a forma como esse uso é regulado socialmente (Carneiro, 2002). A proibição global de substâncias psicoativas, portanto, é um fato social internacional característico dos nossos dias e não está de modo algum isento de sofrer mutações em sua estrutura.

## Capítulo Dois: A polarização do regime – debates sobre narcotráfico, desenvolvimento e “responsabilidade compartilhada”

### 2.1 Três abordagens ao *problema* do narcotráfico

No debate acadêmico contemporâneo sobre política de drogas, com frequência duas abordagens se manifestam de maneira dicotômica para o tratamento da questão: por um lado, as políticas de repressão, com contorno policial-militarista e estadocentrista; por outro, as políticas alternativas, com ênfase no desenvolvimento sócio-econômico indivíduos e comunidades. Em escala internacional, é comum atribuir o primeiro posicionamento aos Estados Unidos e o segundo, aos Estados europeus, em parte devido ao modo como tais atores conduzem suas políticas internas em relação às drogas – os Estados Unidos, com viés mais repressor e desatento a políticas alternativas em nível federal; a Europa, experimentando regulamentações legais ou administrativas menos penalistas e apostando em políticas atenuantes, como a descriminalização e a legalização *de facto*<sup>8</sup> de certas drogas ilícitas. De modo parecido, a política externa desses atores também tem mostrado que há duas visões aparentemente distintas entre eles acerca do combate ao narcotráfico internacional: a primeira, centrada na *erradicação dos cultivos ilícitos*, e a segunda, no *desenvolvimento alternativo*.

O viés repressivo internacional manifesta-se desde o início da década de 1980, quando foi incorporada à política externa estadunidense a luta contra o tráfico internacional de drogas com foco no combate à oferta e, por consequência, aos *Estados produtores de drogas*. Esse combate se deu nas décadas seguintes de forma militarizada e notadamente intervencionista, culminando, na região andina, com o Plano Colômbia, “um esforço para erradicar a produção e o comércio de drogas que se encontram nas zonas controladas pela guerrilha” (Petras, 2001). É identificada com distinção a posição estadunidense sobre o combate ao narcotráfico como, em geral, *repressiva*, definida a partir de quatro estratégias principais, de acordo com os estudos de Rafael Villa e Maria Ostos:

[1] fortalecimento das instituições políticas dos países chaves na oferta de drogas ilícitas [...]; [2] fortalecimento operacional de unidades militares e policiais

---

<sup>8</sup> No livro *Cannabis Policy: moving beyond stalemate*, os autores diferenciam a legalização *de juris* da legalização *de facto*, em especial ao falar da experiência holandesa com os *coffee shops* – estabelecimentos autorizados administrativamente a vender *cannabis* a varejo sob uma série de restrições. A diferenciação foi feita para evidenciar que atualmente não há, no mundo, experiência de legalização *de juris* – ou seja, prevista na legislação de um Estado – das substâncias psicoativas tornadas ilícitas pelos tratados internacionais (Room *et al.*, 2010).

encarregadas do combate ao circuito da droga [...]; [3] assessoramento militar e policial direto aos países [...]; [e 4] assistência comercial e fiscal para minimizar as consequências sociais decorrentes da privação de meios de subsistência de comunidades locais. (Villa & Ostos, 2005, p. 2)

A política externa dos Estados Unidos, nesse sentido, colocava como prioridade o apoio operacional e policial-militar aos Estados considerados produtores de drogas, notadamente na região dos Andes, para a repressão não apenas das redes criminosas de tráfico de drogas, mas, especialmente, dos cultivos ilícitos, apontados como o problema generalizado desses Estados. Mais ainda, o governo estadunidense via como importante a própria capacitação institucional desses Estados, para que, com o tempo, eles mesmos pudessem executar com *confiabilidade* as políticas de combate ao narcotráfico consideradas necessárias para se reduzir o tráfico de drogas transnacional. Essa capacitação se dava por via da mobilização direta ou indireta de forças militares e órgãos de inteligência estadunidenses para o combate ao narcotráfico e do aumento das pressões diplomáticas sobre os *Estados produtores de drogas*, através da chamada *diplomacia retaliativa* (Guzzi, 2008; Procópio Filho & Vaz, 1997).

Nessa linha, os Estados Unidos criaram em 1986, durante o governo Reagan, um processo anual de *Certificação* dos Estados de acordo com seu comprometimento governamental em combater o narcotráfico; os Estados devidamente *certificados* continuariam recebendo ajuda técnica e financeira dos Estados Unidos, e aqueles que não recebessem a certificação eram considerados coniventes com o tráfico de drogas em seu território (Guzzi, 2008). Esse foi o caso, durante o fim da década de 1980, do Panamá, sob o mandato de Manuel Noriega. Antes um aliado dos Estados Unidos contra os Sandinistas na Nicarágua<sup>9</sup>, Noriega tornou-se, como presidente panamenho, um ponto focal de divergência da América Latina com os Estados Unidos, especialmente em torno da questão do Canal do Panamá (idem). A não-certificação do Panamá durante os anos de 1988 e 1989, sob o argumento de que Noriega mantinha relações próximas com grupos acusados de tráfico de drogas, justificou, portanto, a invasão estadunidense ao país através da operação denominada *Causa Justa*.

Seguindo os preceitos de política externa dos Estados Unidos, eram cinco as práticas mais comuns de combate ao narcotráfico nos *Estados produtores de drogas*, sobretudo os andinos, muitas vezes em consonância com os acordos bilaterais firmados entre esses países: a *criminalização* – dos cultivos de plantas psicoativas –, a *militarização* – do combate às

---

<sup>9</sup> Manuel Noriega teve participação no escândalo conhecido como “Irã-Contras”, envolvendo Nicarágua e Estados Unidos, em que o DEA e o serviço secreto estadunidense (CIA) supostamente repassaram fundos provindos do tráfico de drogas na Colômbia e de armas com o Irã aos *Contras*, grupos de direita que faziam oposição ao Governo Sandinista na Nicarágua (Fraga, 2007).

redes narcotraficantes –, a *pulverização* – das plantações ilícitas –, a *interdição* – de cargas de drogas com destino aos Estados Unidos – e a *extradição* – de nacionais desses Estados a território estadunidense (Tokatlián, 2002). Essas cinco táticas de abordagem ao problema, que, ao mesmo tempo, sobrevalorizavam e sobrecarregavam o aparato repressivo dos Estados, constituíam o processo de interiorização, por parte desses *Estados-problemas*, de que o ataque à oferta era o caminho mais eficiente para a diminuição do tráfico internacional de drogas. Desse modo, a prática priorizada era a de eliminação forçada da produção – através da erradicação de cultivos ilícitos e destruição de laboratórios – para, mais especificamente, impedir que as redes de distribuição alcançassem o mercado consumidor de drogas nos Estados Unidos (Pardo & Cardona, 1995).

A partir da década de 1980, em consonância com o início do processo de globalização e fim da Guerra Fria, a militarização do combate ao narcotráfico e a abordagem ao mercado das drogas pela via da oferta difundem-se internacionalmente, culminando na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (Rodrigues, L., 2006). Os Estados Unidos, em sua complexa estrutura Estado/sociedade civil e como ator hegemônico chave do regime internacional de controle de drogas ilícitas, são o carro-chefe dessas políticas.

É em sentido oposto ao enfoque puramente repressivo da abordagem estadunidense à diminuição da oferta de drogas que surgem vozes alternativas a essas políticas. Nesse sentido, a mais proeminente é a “europeia”, que dá ênfase ao desenvolvimento sócio-econômico e institucional das comunidades e dos Estados afetados pelo tráfico de drogas (Metaal, 2005; Picón, 2006; Phan-Gruber, 2010). Nesse sentido, como afirma Ángela Picón, a prioridade da União Europeia em relação ao combate à produção dessas substâncias se manifestava através de dois movimentos principais: (1) a redução da pobreza dos Estados produtores de drogas e (2) da elaboração de alternativas legais à prática de cultivos ilícitos (Picón, 2006).

As políticas de erradicação forçada de cultivos ilícitos implantadas nesses Estados com auxílio estadunidense, já no final da década de 1980, representavam grande controvérsia entre os governos que as executavam e as populações e comunidades que delas se tornavam alvos. A eliminação dessas plantações era feita usualmente de três maneiras: através da fumigação aérea, através da erradicação manual ou em uma operação mista entre as duas práticas anteriores. No entanto, não havia consenso entre os governos, as organizações internacionais e a sociedade civil acerca dos impactos dessas políticas na saúde e no desenvolvimento econômico-social dessas comunidades, bem como dos resultados realmente obtidos de redução dos campos de coca e papoula e, conseqüentemente, do narcotráfico (WOLA, 2008).

Por um lado, crescia a percepção de que a erradicação de cultivos com resíduos químicos trazia malefícios à saúde das populações alvo da fumigação aérea – suspeita de provocar nascimentos prematuros e abortos, além de utilizar elementos químicos cancerígenos – e ao meio ambiente – devido ao empobrecimento da terra e à debilitação da fauna e flora local (WOLA, 2008). Por outro lado, aumentavam os registros de deslocamentos internos de camponeses e a pobreza dessas comunidades, devido ao mau estado em que se encontravam as plantações após os procedimentos de erradicação. Ademais, havia pouco investimento, tanto nacional quanto internacional – estadunidense, principalmente –, na implantação de propostas alternativas de cultivo, para que se minimizassem os prejuízos financeiros dessas populações e se evitasse a reincidência desses camponeses no cultivo de drogas ilícitas – política denominada *desenvolvimento alternativo* (Phan-Gruber, 2010).

Nesse contexto, o entendimento de que o desenvolvimento era necessário para que as políticas de combate à oferta de drogas surtiram efeito partiu majoritariamente do continente europeu, com considerável apoio de alguns órgãos internacionais, como as Nações Unidas (ver Picón, 2006; Phan-Gruber, 2010). Ainda que os Estados Unidos, em seu repasse material aos *Estados produtores de drogas* através de acordos bilaterais, contemplasse a questão dos cultivos alternativos, essa inclusão se dava de forma secundária e a percepção dos diferentes atores sobre a importância dessas políticas para a redução do narcotráfico era distinta – enquanto a política externa estadunidense encarava esses programas do ponto de vista da *segurança nacional*, as políticas para as drogas da União Europeia e da ONU procuravam entendê-los do ponto de vista do *impacto social*, através da redução da pobreza e melhoramento da saúde pública (Phan-Gruber, 2010). O argumento que dava base a essa percepção, então, era o de que melhor que combater unicamente a oferta de drogas dentro da abordagem repressiva ao narcotráfico era dar alternativas econômicas para que os produtores de drogas se desligassem absolutamente das condutas ilícitas, sendo capazes de subsistir economicamente através de outras práticas de cultivo.

Simultaneamente, no entanto, à polarização dos Estados desenvolvidos em torno da melhor maneira de se combater o *flagelo* das drogas em seus territórios, entre os *Estados produtores de drogas* também surgiam abordagens diferentes à questão. A mais proeminente delas e que ganha forte adesão política dos Estados considerados o “problema” na dinâmica internacional de drogas é a de *responsabilidade compartilhada* ou *compartilhada*. Essa ideia consiste na argumentação de que, para além do pensamento que considera políticas de erradicação de um mercado através da oferta, um modo mais eficiente de se diminuir o tráfico internacional de drogas seria a abordagem através do desestímulo simultâneo à demanda, ou

seja, ao consumo de psicoativos (Guzzi, 2008). Dentro de um regime internacional que tende a diferenciar os Estados que são *produtores* dessas substâncias daqueles que são majoritariamente *consumidores*, a responsabilidade de coibir a demanda cairia, então, sobre os Estados desenvolvidos, nomeadamente os Estados Unidos e os Estados da Europa Ocidental.

Por um lado, a ideia de responsabilidade compartilhada se sustentava nos poucos resultados obtidos pela erradicação forçada de cultivos, seja pela fumigação ou por via manual, em *Estados produtores de drogas*, somados aos consideráveis efeitos negativos desses programas e a ausência de políticas que os minimizassem (WOLA, 2008). Por outro lado, baseava-se no argumento de que o enfoque dedicado exclusivamente à coibição da oferta distribuía responsabilidades desiguais aos diferentes atores do sistema internacional, sobrecarregando o aparato estatal dos Estados produtores de drogas e estigmatizando-os como o foco do *mal das drogas* no sistema internacional (Metaal, 2005). Nesse sentido, pretendia-se realocar a responsabilidade e os esforços de combate ao narcotráfico em sua escala transnacional e, por consequência, ressignificar os papéis de *agressor* e *vítima*, atribuídos respectivamente a Estados em desenvolvimento e Estados desenvolvidos, nessa dinâmica.

Sendo assim, o discurso político a favor da responsabilidade compartilhada apresentou-se, em finais do século XX e início do século XXI, como a terceira abordagem dominante nas discussões internacionais sobre política de drogas, difundida, em especial, pelos Estados latino-americanos. Por vezes, no entanto, os Estados europeus fizeram coro a esse argumento, incorporando questões de desenvolvimento e diminuição da demanda em uma só proposição política (Picón, 2006). Nesse sentido, além de mais recentes, as visões sobre desenvolvimento e responsabilidade compartilhada apresentam-se também como discursos, de certa forma, desviantes da visão tradicional dentro do regime de controle de drogas ilícitas, que tende a favorecer, desde a década de 1980, a abordagem militarizada do lado da oferta, enfatizada pela política externa dos Estados Unidos.

Ainda assim, é importante e necessário investigar mais profundamente ambos os discursos, analisando, em especial, os argumentos que a eles dão suporte. A partir dessas considerações, poder-se-á estudar a relação desses discursos com a ordem hegemônica do regime internacional de controle de drogas ilícitas, se eles de fato se caracterizam como discursos contra-hegemônicos e que papel exercem na manutenção e/ou na contestação dessa estrutura.

## 2.2 A via do desenvolvimento

No senso comum, são dois os argumentos principais apresentados para justificar a posição política de *Estados produtores de drogas*: em primeiro lugar, o caráter altamente rentável da cadeia de produção de substâncias psicoativas ilícitas, que apresenta discrepância de preço entre o cultivo e o varejo sem equivalente em outros mercados; em segundo lugar, o fato de tais substâncias serem, majoritariamente, de origem agrícola, cujo cultivo dependeria de condições ambientais específicas, o que distanciaria os territórios produtores de drogas, concentrados em poucos Estados, de seus mercados consumidores, espalhados mundialmente (Thoumi, 2005; Labrousse, 2010). Como consequência, a justaposição desses argumentos leva a algumas assunções básicas acerca da dinâmica do narcotráfico: por um lado, a naturalização da diferenciação física e econômica entre Estados produtores e Estados consumidores de drogas; por outro, a homogeneização do grupo de indivíduos envolvidos no cultivo de substâncias ilícitas (Mansfield, 1999). Soma-se a estes argumentos a percepção de ausência nesses Estados de aparato estatal eficiente, muitas vezes ele mesmo corrompido pelas redes do narcotráfico. Tal conjunção de percepções sobre o tráfico de drogas internacional legítima, assim, a interdição ao tráfico de drogas pelo lado da *oferta*.

Essa abordagem, tradicionalmente, deu-se através duas estratégias interdependentes e complementares: a *militarização* e o *intervencionismo*. A primeira estratégia, nesse sentido, diz respeito à priorização do combate à oferta pela via policial-militar, ou seja, através da manipulação do aparato repressivo do Estado. Desse modo, a militarização pressupõe a criminalização da produção de drogas, extinguindo a distinção entre a matéria-prima natural e seus derivados psicoativos, tornando-os todos igualmente criminosos (Gusmão, 2009). O intervencionismo, por sua vez, é o instrumento pelo qual se dá a internacionalização da militarização do combate ao narcotráfico; ela não apenas é aplicada pelos próprios *Estados produtores de drogas* em seus territórios, mas, em especial, com auxílio e orientação de atores externos – em especial, os Estados Unidos (Carvalho, 1998; Fraga, 2007).

Nesse contexto, a erradicação forçada de cultivos ilícitos em *Estados produtores de drogas* toma a dianteira como uma das principais estratégias de combate ao narcotráfico, prevista e ampliada pela Convenção das Nações Unidas de 1988 (Rodrigues, L., 2006). Tal prática consiste na destruição por parte de forças do Estado de áreas de cultivo de plantas psicoativas, como a *cannabis*, a folha de coca e a papoula de ópio, através da fumigação aérea – que consiste no sobrevôo e despejo de material químico nas plantações por aviões – ou de

forma manual. A fim de mensurar os impactos das investidas no total de hectares ainda utilizados para o cultivo ilícito, as políticas de erradicação são constantemente monitoradas por dois órgãos principais: o Escritório de Política Nacional de Controle de Drogas dos Estados Unidos (ONDCP, em sua sigla original em inglês) e o UNODC, que emitem boletins e relatórios periódicos sobre os resultados alcançados (WOLA, 2008).

No entanto, paralela à abordagem puramente repressiva à oferta de drogas ilícitas, surgiu, durante a década de 1990, outra estratégia à questão: a política de *desenvolvimento alternativo*. Segundo David Mansfield (1999), o conceito de desenvolvimento alternativo é uma derivação direta de duas outras abordagens ao problema do cultivo ilícito, a *substituição de cultivos* e o *desenvolvimento rural integrado*, ambas as políticas consideradas fracassadas em seus contextos específicos. Enquanto a primeira, na década de 1970, consistia unicamente na provisão de alternativas agrícolas lícitas a produtores de drogas para que eles abandonassem as plantações ilegais, a segunda, durante a década de 1980, alargava o conceito para a questão do *desenvolvimento*, contemplando programas de integração econômico-social, geração de renda, capacitação profissional, criação de infraestrutura, entre outros, para que a substituição de cultivos fosse sustentável ao longo do tempo. Ainda assim, segundo o autor, nenhuma das políticas foi capaz de lidar com o chamado *efeito-balão*<sup>10</sup> – a migração dos cultivos para outras localidades em que não havia políticas de erradicação implantadas.

Por esse motivo, a partir da década de 1990, pensou-se em uma nova estratégia que integrasse o desenvolvimento local a políticas de repressão, a fim de conter espacialmente e de modo definitivo a produção de drogas (Mansfield, 1999). No marco da 20ª UNGASS, em 1998, os Estados costuraram um consenso acerca da definição de desenvolvimento alternativo, através de um Plano de Ação que previa, entre outras coisas, a adoção de medidas de redução de cultivos ilícitos para o alcance de “um mundo sem drogas” em dez anos. Nesse sentido, ficou acordado que desenvolvimento alternativo referir-se-ia a

Um processo de prevenção e eliminação do cultivo ilícito de plantas que contenham substâncias narcóticas e psicotrópicas, através de medidas de desenvolvimento rural especificamente desenhadas para isso, no contexto do crescimento econômico nacional sustentado e de esforços de desenvolvimento sustentável em países que realizam ações de combate às drogas, reconhecendo as características socioculturais particulares de cada comunidade e grupo objetivo, dentro do marco de uma solução global e permanente ao problema das drogas ilícitas (ONU, 1998, Preâmbulo, p. 1).

---

<sup>10</sup> O conceito de “efeito-balão” foi elaborado a partir da ideia de que a pressão à produção e ao tráfico de drogas em determinada localidade levaria à transição da atividade ilícita a outro território, sem que a prática em si fosse suprimida. A expressão foi elaborada pelo pesquisador Bruce Bagley em analogia ao que ocorre a um balão de ar quando o apertamos: a pressão que se faz em determinada extremidade leva à movimentação do ar para a outra extremidade (ver Bagley, 1988).

Dessa definição, algumas assunções podem ser auferidas de modo a caracterizar o que significava o desenvolvimento alternativo naquele período para os Estados em questão. Percebia-se, em primeiro lugar, (1) a importância dada à *eliminação da oferta* como consequência mandatória dos programas de desenvolvimento alternativo, sendo esse o meio principal pelo qual se atingiria o “mundo sem drogas”. Em seguida, entendia-se que esses programas contemplariam (2) a inserção dessas localidades no mapa econômico formal internacional, através do desenvolvimento não apenas regional (rural), como também da *economia nacional*, através de políticas micro e macroeconômicas. Esse desenvolvimento, ainda, viria (3) condicionado e em contrapartida a *esforços substantivos de combate ao narcotráfico* nesses Estados. Por último, tal política implicaria (4) uma *coordenação internacional*, inclusive através de ajuda externa e (5) *caráter sustentável*, para que a erradicação do narcotráfico fosse definitiva.

Internacionalmente, o desenvolvimento alternativo foi considerado política prioritária, sobretudo, para a União Europeia (Metaal, 2005). Segundo Pauline Metaal, o engajamento europeu em política de drogas fora de seu território aconteceu por dois motivos principais: por um lado, pelo exponencial crescimento dos números de apreensões de drogas e dos níveis de consumo na Europa durante as décadas de 1980 e 1990; por outro, pelo “pedido urgente” de ajuda do presidente colombiano Virgilio Barco (1986-1990), que evidenciava o acirramento dos conflitos internos na Colômbia e a ausência de resultados das políticas de combate ao narcotráfico implantadas até então (idem). Concomitantemente, crescia a percepção, especialmente a partir dos *Estados produtores de drogas*, de que a repressão militarizada aos cultivos ilícitos por si só não era suficiente para coibir a plantação de substâncias psicoativas em larga escala, e de que era necessário um enfoque mais “equilibrado” ao problema, abordando causa e consequência, oferta e demanda.

Desse modo, de acordo com Metaal (2005, p. 251-252), as políticas da União Europeia de combate às drogas tinham como objetivo a busca por políticas mais eficientes que levassem em consideração, além da importância da contenção da demanda em seu próprio território, a necessidade de coibir a oferta através da abordagem ao “contexto cultural, político, econômico e legal” em que a produção de drogas ocorresse. Nesse sentido, o desenvolvimento alternativo se encontrava no cerne da política antidrogas priorizada pela União Europeia, alcançando a cifra, em 2003, de 87% do total de fundos da Comissão Europeia para assuntos de drogas (idem). Além dos projetos da Comissão, a União Europeia também fazia investimentos em desenvolvimento alternativo através de duas outras formas:

acordos bilaterais firmados direta e individualmente entre esses Estados e países da União e financiamento de atividades de organismos internacionais, como UNODC.

Segundo a *Estratégia da União Europeia para Drogas*, o argumento a favor da implantação de programas de desenvolvimento alternativo em *Estados produtores de drogas* se baseava na assunção de que

A produção de drogas floresce onde abunda a pobreza, onde os sistemas de crédito submetem os camponeses à servidão e onde os Estados têm dificuldade para prover segurança e manter instituições que garantam a coesão da sociedade. [...] Será mais efetivo acabar com a dependência dos camponeses aos cultivos para a elaboração e drogas se forem providas formas de desenvolvimento alternativas e capacidades para empreender outras atividades econômicas e mercados assegurados para seus produtos (União Europeia, 2004 *apud* Metaal, 2005, p. 256-257).

Nesse sentido, os programas de desenvolvimento alternativo da União Europeia eram levados a cabo por duas vias primárias: (1) através de auxílio técnico, financeiro e infraestrutural ao desenvolvimento de práticas alternativas de subsistência, majoritariamente centradas na economia agrícola; e (2) através de políticas macroeconômicas de alocação desses novos produtores de forma eficiente no comércio internacional, criando espaços de consumo (Picón, 2006). Mais do que centrar-se apenas em programas de substituição de cultivos, o desenvolvimento alternativo previa uma série de medidas concomitantes para a garantia de integração das áreas tradicionais de cultivo ilícito à conjuntura econômica e social (Mansfield, 1999). Essa integração era feita tanto em contexto nacional, através do impulso ao desenvolvimento do Estado e à inserção dessas comunidades no mapa sócio-econômico do país, quanto internacionalmente.

O Sistema Geral de Preferências Andinas, também conhecido como *SGP-Drogas*, é um grande exemplo da tonalidade econômica internacional impingida aos programas de desenvolvimento alternativo da União Europeia. Elaborado em 1990, o Sistema consistia em um mecanismo macroeconômico da União Europeia de estímulo à diversificação das bases de produção e exportação dos *Estados produtores de drogas*, para que fosse possível a eles reduzir sua dependência econômica das drogas e, assim, prevenir a oferta (Metaal, 2005). Para além do incentivo ao cultivo de novos produtos, pretendia-se garantir a absorção mínima dos mesmos no mercado consumidor europeu através do rebaixamento de tarifas aduaneiras de produtos advindos de onze Estados da Comunidade Andina e da América Central, além do Paquistão. Como afirma Ángela Picón (2006, p. 275-376), o *SGP-Drogas* tinha “o propósito de promover e facilitar as exportações à Europa, apoiando-se no programa de substituição de cultivos ilícitos e na luta contra a produção e tráfico de drogas ilegais”.

O *SGP-Drogas*, bem como seu sucessor, *SGP-Plus*, incorporava a ideia de que a diminuição da ocorrência de cultivos ilícitos em *Estados produtores de drogas* dependia não apenas de programas de desenvolvimento local que pudessem oferecer alternativas viáveis e sustentáveis economicamente aos atores envolvidos na produção de psicoativos, como também de contrapartidas por parte dos Estados desenvolvidos para que esses novos produtos de especialização pudessem encontrar condições mais favoráveis de competição no mercado internacional. Mais ainda, o Sistema admitia, ainda que implicitamente, que essas condições eram muitas vezes manipuladas por políticas protecionistas à produção nacional em Estados desenvolvidos. Interiorizava-se, desse modo, a ideia de que era *responsabilidade* também desses Estados promover mudanças em suas políticas macroeconômicas a fim de contornar o prejuízo impingido ao longo dos anos aos Estados em desenvolvimento e assegurar, desse modo, a sustentabilidade dos programas de desenvolvimento alternativo.

Os discursos em favor da abordagem do desenvolvimento alternativo, no entanto, demonstram que houve maior intencionalidade em torná-la um *complemento* às estratégias de erradicação forçada de cultivos do que uma *alternativa* (Armenta *et al.*, 2002). Nesse sentido, tanto o conceito pactuado na 20ª UNGASS, em 1998, quanto a formulação da Estratégia da União Europeia para Drogas, em 2004, salientaram a importância da conciliação, e não da substituição, entre ambas as políticas, muitas vezes em um tom de *condicionamento*, não apenas em relação aos grupos de cultivadores de drogas ilícitas, mas aos próprios *Estados produtores de drogas*. A apresentação das políticas de desenvolvimento alternativo como integrantes, junto às políticas de erradicação de cultivos tradicionais, de uma estratégia mais ampla de combate à oferta é, assim, uma de suas mais criticadas características.

Primeiramente, a conciliação e o condicionamento entre medidas de desenvolvimento alternativo e políticas militarizadas de erradicação de cultivos têm sido apontados como uma das principais razões para que seus efeitos não tenham sido significativos (Armenta *et al.*, 2002). Os resultados obtidos através de políticas de desenvolvimento alternativo são controversos e variam de acordo com a fonte de pesquisa. Segundo organizações não-governamentais e pesquisadores independentes, no entanto, os impactos obtidos através desses programas no total de hectares utilizados para o cultivo de substâncias ilícitas são pequenos e dificilmente mensuráveis em seus aspectos mais subjetivos (Mansfield, 1999; Armenta *et al.*, 2002).

Segundo seus críticos, ainda, a combinação entre as políticas de *zanahoria* (“cenoura”) e *garrote* (“porrete”) – ou seja, entre desenvolvimento alternativo e repressão aos cultivos – é contraproducente. Em primeiro lugar, as políticas não ocorrem de maneira coordenada, e a

erradicação forçada frequentemente acontece sem que os programas de desenvolvimento alternativo tenham sido consolidados significativamente nos territórios. Desse modo, o desenvolvimento alternativo não consegue prevenir impactos negativos já conhecidos da erradicação de cultivos, como os deslocamentos populacionais e a acentuação da pobreza. Em segundo lugar, o condicionamento da primeira política à segunda – só se implantarão políticas de desenvolvimento onde for acordado que o cultivo será totalmente eliminado – leva à desconfiança por parte dos cultivadores, que muitas vezes não aderem aos programas ou o fazem apenas de maneira parcial – em especial, nas localidades mais pobres e vulneráveis às redes de narcotráfico. Por último, a combinação das duas políticas agrava as tensões sociais nas localidades mais impactadas por conflitos e interfere negativamente em negociações políticas pela paz (Armenta *et al.*, 2002; Mansfield, 1999).

As políticas de desenvolvimento alternativo, sobretudo as implantadas pela União Europeia, também são questionadas quanto à validade de suas medidas macroeconômicas. Segundo Pauline Metaal (2005), os resultados dos programas de Sistema Geral de Preferências – os SGP-Drogas e SGP-Plus – são irrisórios e não alcançaram nem os Estados mais pobres e nem os setores mais desfavorecidos da cadeia de cultivos ilícitos. Metaal argumenta que isso ocorre porque não foram abordadas as causas principais para que se verifiquem condições desiguais de competição entre produtos de Estados desenvolvidos e em desenvolvimento. Segundo a autora, enquanto não for estabelecida uma reforma profunda nas políticas agrárias da União Europeia – que, entre outras coisas, prevê subsídios a seus cultivadores e maquilmam as condições de competição entre os produtos no mercado internacional –, as medidas paliativas de abertura do mercado europeu aos *Estados produtores de drogas*, ou a quaisquer Estados em desenvolvimento, surtirão poucos efeitos.

Para além dessas discussões, o conceito de desenvolvimento alternativo também pode ser criticado ao sustentar algumas premissas básicas da abordagem estadunidense ao problema. A consideração da existência do cultivo ilícito como um fenômeno eminentemente econômico homogeneiza o grupo de cultivadores nesses territórios em torno do lucro – bastaria dar alternativas aos cultivadores tão rentáveis quanto a produção ilícita para que todos abandonem a produção; mais ainda, escamoteia questões mais profundas de cunho político, cultural e pessoal que levam esses indivíduos à escolha pelo cultivo ilícito e, portanto, é ineficiente em tratar suas causas (Mansfield, 1999). Esse pensamento vai de encontro, portanto, àquelas teorias críticas de desenvolvimento que descartam o lucro obtido com a produção ilícita como o fator mais importante na decisão desses indivíduos, como no caso dos argumentos de Francisco Thoumi (2005) e David Mansfield (1999).

O desenvolvimento alternativo, segundo a abordagem que dá a União Europeia, na prática limita-se a dar alternativas econômicas ao cultivo ilícito, além de base infraestrutural para que essas novas plantações possam gerar frutos. Isso acontece através das políticas de substituição de cultivos, capacitação, auxílio técnico e financiamento para que os camponeses sejam capazes de desenvolver a plantação de novos produtos, além de políticas macroeconômicas por parte da União Europeia para que esses produtores encontrem lugar no mercado europeu. O desenvolvimento econômico das comunidades diretamente envolvidas com o cultivo ilícito e dos Estados que as abrigam é priorizada, portanto, em detrimento de outros entendimentos sobre desenvolvimento, que se aproximam de modo mais efetivo de políticas sócio-culturais e de empoderamento da sociedade civil (Mansfield, 1999).

Nesse sentido, há outra abordagem ao desenvolvimento em *Estados produtores de drogas* que trata o cultivo ilícito não apenas como uma consequência de um quadro precário de desenvolvimento sócio-econômico, mas fruto de situações políticas, sociais e culturais complexas. De acordo com essa abordagem, os cultivos de drogas generalizam-se em territórios que apresentam características específicas e profundas em que a ilegalidade é tolerada através da ausência não apenas de controle político – o Estado –, mas também social – a comunidade – ou cultural – moral, religioso ou tradicional (Thoumi, 2005). Esses espaços seriam caracterizados pelo significativo isolamento geográfico, político e social e, ainda, pela frequente exposição a conflitos violentos, que muitas vezes se sustentam a partir das condutas ilícitas (Mannava *et al.*, 2010).

Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento alternativo da União Europeia, propostas como uma tentativa de absorção das questões políticas, sócio-econômicas e culturais do cultivo de drogas, abordariam tais fatores de forma limitada, através da ideia de diminuição da pobreza; no entanto, devido ao seu caráter majoritariamente economicista, não contemplariam o problema da maneira complexa que é necessária (Mansfield, 1999). Segundo Francisco Thoumi (2005), o fator determinante para que um indivíduo, uma comunidade ou um Estado se especialize na produção de drogas não é a bonança econômica, mas sim a existência de condições sociais, políticas e culturais que tornam tal prática viável de modo eficiente – as chamadas “vantagens competitivas ilegais”. Essa é a ideia de que determinados atores se tornam *produtores de drogas* porque sofrem processos sociais, políticos e econômicos que o debilitam nessas três esferas, construindo as condições ideais para que o tráfico de drogas e demais atividades ilícitas se desenvolvam plenamente.

Nesse sentido, tal argumentação rejeita a ideia de que o mercado ilícito dessas substâncias é atraído a certos territórios do globo por suas condições naturais, por sua própria

natureza rentável ou simplesmente porque não há adequada fiscalização estatal; ao contrário, ele se estabelece por conta de características conjunturais específicas que, se não existissem, dificultariam a sustentação da própria dinâmica, mesmo na ocorrência desses fatores. Desse modo, políticas eficientes para lidar com o ilícito, segundo esse pensamento, deveriam se concentrar na atenuação dessas condições vantajosas, em vez de focarem-se somente na eliminação das práticas ilícitas em si, que seriam apenas sintomáticas (Thoumi, 2005; Mansfield, 1999). Mais ainda, se esses fatores não forem combatidos em suas fontes, eles serão retroalimentados pela própria dinâmica do narcotráfico, completando um “círculo vicioso” entre drogas e desenvolvimento que acentuará ainda mais a questão (Mannava *et al.*, 2010).

Desse modo, a abordagem de desenvolvimento alternativo deixa de perceber que a dinâmica da produção de drogas segue, muitas vezes, uma dinâmica de *efeito-balão*, em que a contenção da atividade em determinado espaço favorece o aparecimento dessa mesma atividade em novos territórios em que ela ainda não havia sido desenvolvida; o mesmo problema que as políticas anteriores de substituição de cultivos e desenvolvimento rural integrado também tentaram contornar, sem sucesso. Nesse sentido, a abordagem mais crítica de desenvolvimento poderia explicar esse efeito: não bastaria a supressão do cultivo de drogas através de alternativas econômicas, mas a erradicação das causas políticas, econômicas e sociais que dão a base para que esse cultivo floresça. De acordo com essa argumentação, se isso não for feito de forma integral, através de outros processos que não os econômicos e os externos, sempre que determinado território sofrer intervenção para a erradicação da produção, outro espaço com iguais condições substituirá o cultivo de drogas ilícitas. Mais ainda, passado o auxílio exterior inicial para que esse cultivo seja substituído, é provável que ocorra a reincidência nesse mesmo território.

Ainda assim, tanto a abordagem do desenvolvimento alternativo quanto sua crítica evidenciam um novo problema: o foco exclusivamente na oferta. Nesse sentido, ambas as abordagens assumem que, solucionada a vocação de determinados territórios à produção de drogas – seja pelo seu caráter rentável, seja pelas condições políticas, sócio-econômicas e culturais existentes – o problema internacional das drogas estaria resolvido. Essa abordagem, portanto, também não passa pela questão da demanda e pelo questionamento da existência de indivíduos e sociedades que continuam usando drogas.

É por esse motivo que surge, a partir dos Estados estigmatizados de *produtores de drogas*, uma nova abordagem ao problema do narcotráfico: a *responsabilidade compartilhada*.

### 2.3 A via da diminuição da demanda

A abordagem ao tráfico internacional de substâncias psicoativas ilícitas a partir do discurso da *responsabilidade compartilhada*, ou compartilhada, é essencialmente um fenômeno advindo dos *Estados produtores de drogas*, sobretudo os latino-americanos. Segundo Pauline Metaal (2005), a visão primária em torno dessa abordagem aparece em carta enviada em 1993 pelo governo mexicano ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em que eram apresentadas as insatisfações de alguns Estados da América Latina com as políticas majoritariamente difundidas no meio internacional de coibição do tráfico de drogas. De acordo com a autora, eram duas as direções para as quais caminhavam as críticas: à abordagem ao narcotráfico pela via da oferta e à classificação de determinadas substâncias psicoativas como ilícitas.

Com relação ao primeiro questionamento, a pretensão era denunciar o “desequilíbrio inerente” ao regime internacional de controle de drogas ilícitas que, segundo os termos da carta, “designava culpas” de modo desigual através de “imposições hegemônicas” e “esquemas geográficos maniqueístas” (ONU, 1993 *apud* Metaal, 2005, p. 250). Os alvos específicos de crítica, nesse contexto, eram as políticas estadunidenses tanto de interdição à produção de drogas em Estados latino-americanos quanto de certificação de países de acordo com seu empenho em políticas antidrogas. Como bem coloca a autora, tais questionamentos refletiam as tensões entre os Estados Unidos e a América Latina com relação às drogas, assim como acentuavam a contraposição entre oferta e demanda tradicionalmente desenvolvida ao longo da construção do regime internacional de Drogas. Tal desequilíbrio, segundo ela,

Foi, sem dúvida, durante décadas, motivo de frustração para os países latino-americanos, particularmente aqueles produtores de drogas. A tradicional divisão entre a oferta e a demanda é uma expressão da desigualdade nas relações de poder político entre o Norte e o Sul sob o qual foram negociadas as convenções de drogas da Organização das Nações Unidas (Metaal, 2005, p. 247).

O segundo questionamento, por sua vez, obteve pouca repercussão política – e nenhuma repercussão prática –, mas representou um momento de inflexão do discurso de alguns *Estados produtores de drogas*, supostamente os atores afetados de maneira mais trágica pelo *mal das drogas*. Em contraposição à voz majoritária até então no meio internacional em favor da manutenção da ilicitude das substâncias psicoativas, o discurso mexicano a favor da revisão do *status* legal de certas drogas questionava se a responsabilidade pelos impactos negativos causados pelo narcotráfico internacional era primariamente dos “Estados-problemas”. Desse modo, rompia com o discurso predominante de erradicação da oferta,

pretendendo desvelar novas alternativas de combate ao comércio de drogas ilícitas transnacional.

O argumento principal a favor da responsabilidade compartilhada, nesse sentido, pedia que as responsabilidades distribuídas aos diversos Estados componentes do regime internacional de controle de drogas ilícitas fossem realocadas de modo a priorizar, ao mesmo tempo, políticas de diminuição da oferta e de coibição da demanda. Desse modo, colocava-se em discussão de maneira ampla a responsabilidade dos *Estados consumidores de drogas*, através da reversão da abordagem técnica-economicista que colocava a oferta como o principal vetor do mercado de drogas ilícitas (Picón, 2006). Era objetivo, portanto, desconstruir a relação *agressor-vítima* estabelecida pelo regime internacional de drogas ilícitas, que classificava os *Estados produtores de drogas* como ameaças à segurança regional e internacional e exigia deles uma sobrecarga de medidas antidrogas que levassem à erradicação de seu mercado ilícito.

O relatório *Desarrollo Alternativo y Erradicación: Un enfoque desequilibrado*, desenvolvido por pesquisadores do Instituto Transnacional (TNI, em sua sigla em inglês), deixa transparecer de maneira clara o tom em que a responsabilidade compartilhada é reivindicada:

Se a comunidade internacional pudesse finalmente reconhecer as escassas margens de intervenção política em termos de redução global da oferta e aceitar o fato de que o fenômeno dos cultivos ilícitos relacionados com drogas manter-se-ão enquanto existir uma demanda, os países e doadores para programas de DA [desenvolvimento alternativo] não teriam a pressão de ter de cumprir com metas de redução e datas limites (Armenta *et al.*, 2002, p. 8).

Mais especificamente, de acordo com Ángela Picón, a abordagem da responsabilidade compartilhada leva em consideração três princípios. Em primeiro lugar, seu princípio mais básico, a *corresponsabilidade*, que implica de maneira equitativa *produtores e consumidores* de drogas no combate ao narcotráfico. Em segundo lugar, a *solidariedade*, que pressupõe o compartilhamento dos mecanismos de luta contra as drogas, o conhecimento adquirido e as técnicas envolvidas. Por último, o *respeito aos Direitos Humanos*, em detrimento do qual as políticas de drogas não deveriam ser efetuadas (Picón, 2006).

Nesse sentido, o último item é especialmente importante ao situar o discurso da responsabilidade compartilhada dentro do regime internacional de controle de drogas ilícitas. Tradicionalmente, as políticas contraofertistas de combate ao narcotráfico, como exposto anteriormente, foram estabelecidas sem que houvesse uma preocupação significativa com a minimização de seus impactos negativos, muitas vezes desconhecidos. O princípio de respeito

aos Direitos Humanos, portanto, evidencia uma demanda, por parte dos Estados produtores de drogas, de que dali em diante as políticas implantadas de combate ao narcotráfico fossem avaliadas criteriosamente e não se estabelecessem de modo unilateral, com prejuízo para as populações envolvidas.

É necessário evidenciar, no entanto, que a abordagens de responsabilidade compartilhada e de desenvolvimento alternativo também não podem ser completamente descoladas uma da outra. Discursivamente, as duas nasceram a partir de um mesmo problema – a busca por políticas que abordassem de maneira integral o tráfico de drogas internacional – e foram reconhecidas politicamente a partir de um mesmo marco normativo – a 20ª UNGASS, em 1998, que admitiu a importância da contenção ao narcotráfico, ao mesmo tempo, pelas duas vias. Ademais, foram absorvidas por atores internacionais, como a União Europeia e as Organizações das Nações Unidas, como complementos viáveis às políticas de erradicação de cultivos, admitindo a ineficácia das últimas quando implantadas isoladamente (Metaal, 2005; Picón, 2006).

Alguns Estados da União Europeia, em termos de diminuição da demanda, têm demonstrado efetividade em suas políticas, sobretudo, através das estratégias alternativas como a *redução de danos*<sup>11</sup> e a *descriminalização ou despenalização*<sup>12</sup> do consumo de drogas (Metaal, 2005). O objetivo de tais políticas, nesse sentido, é aproximar os usuários de drogas do sistema de saúde, aumentando, assim, as possibilidades de tratamento. De igual maneira, esses Estados tentam levar as discussões sobre políticas alternativas para a demanda para foros internacionais, sobretudo no âmbito das Nações Unidas, absorvendo parcialmente a abordagem ao narcotráfico pela via da responsabilidade compartilhada.

Ainda assim, ambas as abordagens devem ser diferenciadas a partir de dois fatores principais: os atores que sustentam cada discurso e o teor contra-hegemônico de suas propostas. Enquanto a abordagem do desenvolvimento alternativo está inserida de maneira ampla nos discursos políticos dos Estados da União Europeia e, de maneira restrita, também

---

<sup>11</sup> O conceito de redução de danos em saúde parte das seguintes premissas: em primeiro lugar, que alguns os indivíduos que são usuários de drogas não pararão de usá-las, seja voluntária ou involuntariamente; em segundo lugar, que o fato anterior não deve ser impedimento para que eles recebam tratamento adequado em saúde que minimize, sobretudo, os riscos de estarem expostos ao uso. Desse modo, a redução de danos não pressupõe a abstinência do uso de drogas para tratar os usuários e acredita que ensiná-los a lidar de forma mais saudável com o consumo que fazem é mais eficiente do que distanciar-los do sistema de saúde por continuarem consumindo (IHRA, 2010).

<sup>12</sup> A diferença entre descriminalização e despenalização é sutil, mas necessária de ser entendida. A *descriminalização* do consumo de drogas pressupõe a retirada de tal conduta – ou, de modo mais indireto, da conduta de porte de drogas para consumo – do código penal, tornando-a, assim, uma infração administrativa. A *despenalização*, por outro lado, é entendida como a ausência de pena restritiva de liberdade para casos de consumo de drogas, sem que deixe de ser, no entanto, crime previsto em lei. Desse modo, ambas as políticas, em graus distintos, têm como objetivo retirar da esfera repressiva do Estado a responsabilidade em lidar com o usuário de drogas (Leite, 2009).

dos Estados Unidos, a abordagem de responsabilidade compartilhada nasce unilateralmente a partir dos Estados latino-americanos, estigmatizados de *produtores de drogas*. Desse modo, a responsabilidade compartilhada é parte eminente do discurso dos atores não-hegemônicos do regime, que tiveram seus interesses sistematicamente sobrepujados em favor da manutenção dos princípios e normas da estrutura.

Sendo assim, a abordagem da responsabilidade compartilhada demonstra ser uma tentativa de mudança na estrutura – e não apenas em políticas – que tendia a culpar retoricamente apenas alguns atores desse regime pelo *problema* do narcotráfico. Nesse sentido, a abordagem do desenvolvimento alternativo pouco contribui para essa transição, ao assumir, ainda em consonância às políticas de erradicação de cultivos, que a abordagem pela oferta deve ser priorizada.

#### **2.4 Discursos contra-hegemônicos e a manutenção do regime**

Nas discussões teóricas sobre estruturas hegemônicas, Robert Cox salienta a importância que deve ser dada pela teoria crítica à busca de uma contraestrutura, mesmo que esteja ela ainda “latente” (Cox, 1981, p. 144). Nesse sentido, a existência de discursos contra-hegemônicos, seja parcialmente ou em sua totalidade, tende a revelar por si só as fraturas da estrutura hegemônica, ainda que não seja capaz de eliminá-la ou convertê-la em uma contra-hegemonia. Frente à apresentação do regime internacional de controle de drogas ilícitas como uma estrutura histórica construída a partir de relações hegemônicas, cabe a quem a estuda a partir de uma perspectiva crítica, portanto, procurar por vozes dissonantes em seu interior que possam indicar possibilidades de mudança, seja da própria estrutura, seja em alguns de seus preceitos fundamentais.

Ambos os discursos a favor do desenvolvimento alternativo e da responsabilidade compartilhada apresentam características desviantes do modo como o regime internacional de controle de drogas ilícitas havia sido conduzido até então. Nesse sentido, o discurso anteriormente predominante era o de coibição da oferta de psicoativos pela via militarizada, cujo carro-chefe eram as políticas de erradicação forçada de cultivos ilícitos. A partir da década de 1990, o surgimento das duas novas abordagens no contexto das políticas de combate ao tráfico internacional de substâncias psicoativas ilícitas demonstra que determinado consenso acerca de como as políticas de manutenção do regime – e, conseqüentemente, da estrutura hegemônica – se estabeleciam estava em declínio. É

imperioso questionar, portanto, se o aparecimento dessas incoerências é suficiente para que ambos os discursos sejam caracterizados como contra-hegemônicos.

Tanto Stephen Krasner, em sua conceituação de regimes internacionais, quanto Robert Cox, em sua discussão acerca de hegemonia, percebem que não necessariamente discursos e práticas que sugerem a ruptura em um modo pré-estabelecido de formulação de políticas pretendem transformar inteiramente a estrutura. Nesse sentido, Krasner reconhece a diferença entre movimentos que se propõem a mudar *um* regime daqueles que simplesmente objetivam transformações *dentro* dele. Fraturas dentro de um regime, de acordo com Krasner, acontecem quando *regras e procedimentos* são alterados, mas a essência da estrutura permanece a mesma; se, no entanto, seus *princípios e normas* sofrerem mutação, aí, sim, a estrutura evolui para a formação de um novo, ou nenhum, regime (Krasner, 1983).

De modo análogo, Cox também propõe distinguir as teorias que tentam mudar os aspectos políticos de uma estrutura hegemônica daquelas que se propõem, de modo mais amplo, a mudar o *status quo* hegemônico por inteiro. Dentro do que argumenta Cox, as últimas podem ser consideradas *teorias críticas*, enquanto as primeiras se resumem a *teorias de resolução de problemas*. Longe de desvalorizar sua importância no enfrentamento às dificuldades reais enfrentadas cotidianamente, Cox não deixa de enfatizar que as teorias de resolução de problemas tendem a servir a interesses específicos dos atores hegemônicos, de modo a facilitar a relação entre esses e os demais; desse modo, evitam o aparecimento rupturas significativas nas relações de dominação e hegemonia (Cox, 1981).

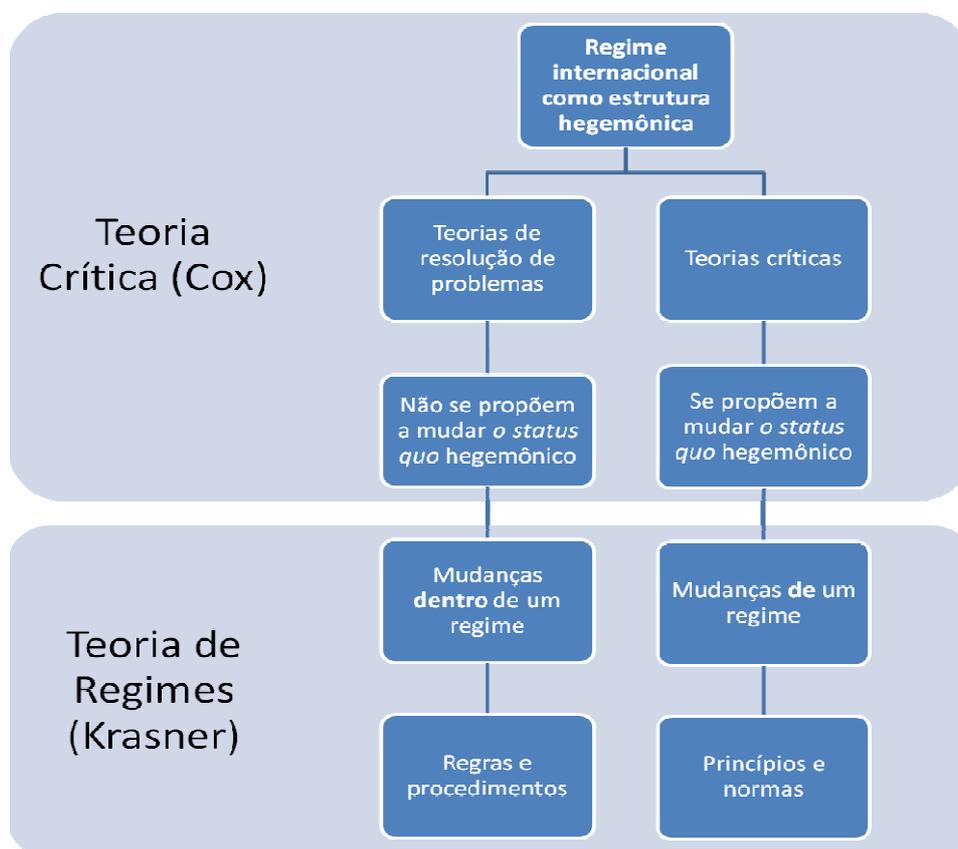
Nesse sentido, uma vez conciliada a teoria de regimes internacionais ao conceito gramsciano e teórico crítico de hegemonia<sup>13</sup>, entende-se que as teorias de resolução de problemas, ao preservar o *status quo* hegemônico, resumem-se a pensar mudanças dentro de um regime, em suas regras e procedimentos. Por outro lado, as teorias críticas que se pretendem a eliminar, reverter ou transformar definitivamente as relações de hegemonia entre os atores da estrutura são aquelas que se propõem a mudar o regime como um todo através de seus princípios e normas. Os últimos elementos podem ser correspondidos, respectivamente, às ideias e às instituições (físicas ou normativas); somando-se às capacidades materiais – fator contemplado por Cox, mas não levado em consideração de forma significativa por Krasner –,

---

<sup>13</sup> É importante deixar claro que, ao fazer essa conciliação, estamos conscientes das diferenças entre as relações estabelecidas por Krasner e Cox, cada uma a sua maneira, com a estrutura que descrevem. Krasner, como realista, não se propõe a interagir com a estrutura de forma a provocar sua mudança, como o faz o teórico crítico Cox. Nesse sentido, o próprio conhecimento produzido sobre a estrutura pode ser utilizado, de acordo com Cox, para transformá-la, dinâmica que não é contemplada por Krasner. Fazendo esta diferenciação, a argumentação deste trabalho se identifica em maior escala com a abordagem epistemológica da Teoria Crítica.

esses três pilares formam a sustentação de um regime internacional de relações hegemônicas (ver Quadro 1).

Dentro do regime internacional de controle de drogas ilícitas, os princípios – ideias – e as normas – instituições – que o sustentam podem ser definidos da seguinte forma: (1) o uso de determinadas substâncias psicoativas pelos indivíduos não é compatível com uma vida física e moralmente saudável; (2) a melhor forma de neutralizar os problemas advindos do uso de tais substâncias é distanciá-las de seus consumidores através da proibição. Enquanto tais premissas básicas existirem, o regime internacional de controle de drogas ilícitas se sustentará. Nesse sentido, as abordagens de desenvolvimento alternativo e de responsabilidade compartilhada não oferecem risco de mudança *do* regime como uma estrutura hegemônica, pois não pretendem questionar, a princípio, nenhuma das duas afirmativas.



**Quadro 1: Transformações em um regime de relações hegemônicas**

De acordo com o que foi apresentado previamente, ambas as abordagens podem ser consideradas, então, discursos de *resolução de problemas*. Dentro do regime internacional, as duas intencionam solucionar a ineficácia das políticas anteriores no combate ao tráfico de drogas internacional, buscando alternativas que abordem o problema, ao mesmo tempo, de

maneira “integral” e “equilibrada”. Os discursos, portanto, procuram minimizar os efeitos negativos que dificultam a manutenção do regime, sem que, para isso, seja necessário transformá-lo integralmente.

Nesse contexto, o discurso a favor do desenvolvimento alternativo reflete de maneira mais intensa as relações de hegemonia dentro do regime do que o de responsabilidade compartilhada. Em primeiro lugar, porque conserva não apenas os princípios e normas da estrutura que problematizam e ilegalizam o uso de drogas, mas a própria lógica de combate ao consumo através do combate à oferta. Nesse sentido, a mudança nas táticas de combate ao narcotráfico acontece, mas a estratégia permanece a mesma.

Em segundo lugar, porque intenciona minimizar os discursos denunciadores das políticas militarizadas de combate ao narcotráfico antes que se tornem, de fato, vozes contra-hegemônicas dentro do regime. Como exposto por Cox (1981), em uma estrutura hegemônica, os movimentos de transformação das relações de poder tendem a surgir dos atores periféricos, e é por esse motivo que fenômenos como o *transformismo* existem: para neutralizar as possibilidades de mudança vindas dos atores não-hegemônicos. Desse modo, a estrutura hegemônica acaba por absorver os discursos de contra-hegemonia, acatando-os parcialmente, assim como a abordagem de desenvolvimento alternativo internaliza as reivindicações dos *Estados produtores de drogas*, ao mesmo tempo em que procura alternativas eficazes de combate ao cultivo ilícito.

Por outro lado, o discurso a favor da responsabilidade compartilhada se mostra da mesma forma como uma política de resolução de problemas, mas transparece de maneira clara as fraturas existentes no regime. Embora não questione a legitimidade do regime em si em seu princípio e norma fundamentais, tal abordagem coloca em evidência a intenção de mudança nas relações desiguais de poder dentro da estrutura hegemônica, a partir da visão específica dos atores periféricos. Nesse sentido, as relações entre *consumidores* e *produtores*, *alvos* e *fontes*, são colocadas em xeque como uma forma de relação de dominação ilegítima, e são repensadas de forma a torná-las mais equitativas, ainda que a distribuição de responsabilidades entre oferta e demanda mantenha, em última instância, a estrutura hegemônica como um todo.

A relação de hegemonia dentro do regime internacional de controle de drogas ilícitas, nesse sentido, não se dá primariamente entre *Estados consumidores* e *Estados produtores*, *Estados desenvolvidos* e *Estados em desenvolvimento*. Antes disso, a hegemonia foi estabelecida historicamente a partir de forças sociais que não têm relações profundas com tais substâncias sobre aquelas que as têm. É possível, portanto, que as relações desequilibradas

entre os primeiros atores sejam revistas – como no caso da responsabilidade compartilhada – sem que o regime internacional de controle de drogas ilícitas como uma ordem hegemônica em si seja colocado em ameaça; basta que tais discursos contra-hegemônicos sejam absorvidos pela estrutura. Desse modo, ainda que o discurso de responsabilidade compartilhada fosse acatado por inteiro, transformando os *Estados consumidores de drogas* nos reais depositários da responsabilidade pelo controle internacional de drogas ilícitas, as relações de hegemonia que estabeleceram o regime em primeira instância seriam mantidas.

## Capítulo Três: Espaços de hegemonia – estudos de caso sobre Colômbia, Bolívia e Afeganistão

### 3.1 Colômbia: conflitos políticos, ameaça militar e intervencionismo

#### 3.1.1 As origens do conflito e do movimento guerrilheiro

Ainda que a Colômbia, inserida no contexto do regime de controle de drogas ilícitas, seja percebida há duas décadas como um dos grandes atores internacionais afetados pelo tráfico de drogas, seus conflitos intraestatais remontam a uma série de fatores de instabilidade política independentes, a princípio, dessa questão. Nesse sentido, a Colômbia, a partir de sua independência, em 1819, é marcada por uma longa recorrência em direção ao conflito, à violência e ao crime (Sánchez *et al.*, 2003), sem que necessariamente esta dinâmica estivesse envolvida, em sua raiz, com o narcotráfico – um conceito sequer absorvido na época como *problema* pela comunidade internacional. Desse modo, desde as guerras civis do século XIX até a escalada do crime organizado durante os anos 1980 – passando pelo período de grande turbulência política conhecido como *La Violencia* (1946-1965) –, a história colombiana é vista mais especificamente como uma sucessão de confrontos internos, tanto regionais quanto nacionais, que culminaram em períodos de grande instabilidade e altos índices de violência.

Nesse contexto, as condutas ilícitas relacionadas ao tráfico de drogas hoje, na Colômbia, são compreendidas por seus pesquisadores como mais uma faceta da situação de conflito armado político pelo qual atravessa o país (Richani, 1997). Mais ainda, é corrente encontrar abordagens teóricas à conjuntura colombiana que considerem o narcotráfico uma consequência, e não fator causal principal, de sua situação de violência. Ainda assim, há considerável divergência acerca dos reais fatores que incitaram e perpetuaram esse contexto de instabilidade, mutável de acordo com a perspectiva adotada, e entre estas e as políticas que são efetivamente levadas a cabo pelas forças estatais, que tendem a estabelecer um nexo de causalidade entre o conflito colombiano e o tráfico de drogas de maneira mais intensa.

Com relação à primeira questão, uma das perspectivas predominantes é aquela que considera como o principal fator causal de atos e conflitos violentos na Colômbia o confronto social em torno de *questões territoriais* (Universidad Del Rosario, 2006). Nessa linha, autores como Nazih Richani (1997), Catherine LeGrand (1986) e Alejandro Posada (1987) afirmam que a situação colombiana pode ser entendida primariamente a partir das tensões sociais

existentes no campo, tendo origem direta na turbulência política que marca o período conhecido como *La Violencia*, entre os anos de 1946 e 1965. Dentro dessa perspectiva, são dois os fatores causais apontados por esses autores como deflagradores do conflito: em primeiro lugar, as divergências entre camponeses e grandes agricultores em torno da necessidade de redistribuição de terras; em segundo lugar, a ausência de instituições estatais que se propusessem a resolver a contenda entre eles.

Nesse sentido, não teria havido, na Colômbia, políticas efetivas e generalizadas de redistribuição de terras que pudessem solucionar alguma das demandas básicas das forças sociais mais vulneráveis do campo (WOLA, 2008). Ao contrário, as forças do Estado tenderam sistematicamente a *invisibilizar* as causas camponesas e o setor rural, em preferência aos interesses das classes políticas latifundiárias (idem). Essa desatenção política se traduziu historicamente em um “cenário de profunda crise econômica e social, acentuada pelo conflito armado como expressão das contradições e da disputa territorial dos atores que defendem interesses econômicos e políticos de diferentes setores” (ibidem, p. 23).

Nesse contexto, sem que houvesse ator político que mediasse as relações sociais no meio rural, era a *violência* o principal vetor pelo qual as unidades interagiam, usualmente a partir das classes dominantes (Richani, 1997). Essa interação traduzia-se, com frequência, em expulsão em massa de pequenos agricultores de suas terras ou em coação para que vendessem suas propriedades a baixos preços e se tornassem arrendatários de grandes latifundiários (LeGrand, 1986). É a partir dessa conjuntura que teriam nascido as *ligas camponesas* de autodefesa, posteriormente reorganizadas em *guerrilhas* rurais, que se contrapunham militar e ideologicamente à concentração de terra e às crises do minifúndio (Sánchez *et al.*, 2003).

Seguindo tal linha de pensamento, explica Nazih Richani (1997) que a adesão em massa dos camponeses às chamadas *guerrilhas* colombianas deveu-se, primariamente, às necessidades de proteção e contraposição política ao agronegócio e aos grupos de grandes donos de terras. Ainda, a situação dos trabalhadores do campo se agravava a partir das primeiras medidas de abertura de mercado realizadas na Colômbia no marco do neoliberalismo, sem que houvesse, em contrapartida, medidas de proteção à agricultura familiar ou a pequenos agricultores. Já nessa época, os movimentos guerrilheiros ganhavam expressão econômica através da exploração de mercados ignorados pelos atores formais – sobretudo, os ilícitos, como o tráfico de drogas – e sustentavam-se em uma “indústria” de

sequestros e extorsões, que se tornavam recorrentes e apoiavam financeiramente as operações guerrilheiras<sup>14</sup> (Richani, 1997; Universidad Del Rosario, 2006).

Em 1994, as atividades guerrilheiras de cunho ilícito já se constituíam o empreendimento mais rentável da Colômbia (Richani, 1997). Parte desse dinheiro era empregada em uma série de serviços que em muitos territórios substituíam os estatais e ofereciam segurança às camadas mais vulneráveis da população rural. Os camponeses se alinhavam às guerrilhas, então, em troca de proteção contra a violência de outros setores sociais e uma série de garantias financeiras, como sistema de crédito e empréstimos (idem). Nesse sentido, nas guerrilhas enxergava-se a possibilidade de alcance a mecanismos de proteção social não oferecidos pelo Estado.

Ideologicamente, ainda, os camponeses eram cooptados às organizações guerrilheiras em um contexto de contraposição histórica entre conservadores e liberais (Leóngomez, 1991 apud Sánchez *et al.*, 2003). Tal oposição partidária tem origem nas guerras civis pós-independência, em especial, a Guerra dos Mil Dias, considerada o conflito civil mais violento da história colombiana em termos humanitários e econômicos (Sánchez *et al.*, 2003). Segundo alguns autores, as tensões sociais que levaram sistematicamente a outros conflitos sociais – como a *La Violencia* e ao surgimento das guerrilhas de esquerda – passam necessariamente por essa polarização política histórica e pela dinâmica dos conflitos civis anteriores (Alape, 1985 e Guerrero, 1991 apud Sánchez *et al.*, 2003).

É nesse contexto que nasce o grupo guerrilheiro mais importante do país: as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Inicialmente um grupo de autodefesa camponesa de cunho liberal e em contraposição às lideranças conservadoras, as FARC inauguram a conciliação entre os pleitos camponeses e os ideais de esquerda a partir de sua fundação, em 1964, com apoio do Partido Comunista (Alape, 1989 apud Sánchez *et al.*, 2003). Durante a década de 1980, as FARC tornam-se também Exército do Povo (FARC-EP) e passaram a se expandir a outras frentes nacionais, sobretudo em territórios urbanos, a fim de obter maior financiamento, notadamente ilícito, no contexto da diminuição do financiamento externo (Sánchez *et al.*, 2003).

Segundo I. W. Zartman (1993, p. 24-30 apud Richani, 1997), a relação entre as guerrilhas de esquerda e as forças militares, durante as décadas seguintes, caracterizou-se

---

<sup>14</sup> Richani (1997) explica que, durante as décadas de 1960 e 1970, a maior parte dos financiamentos dos movimentos guerrilheiros provinha de atores internacionais, sobretudo, a União Soviética, no contexto da Guerra Fria. Uma vez iniciado o declínio da URSS, durante a década de 1980, as guerrilhas passaram a utilizar outros meios de sustentação financeira, notadamente os ilícitos. Esse período coincidiu também com a ascensão dos grupos paramilitares e consequente intensificação da militarização do conflito.

como de “baixa intensidade<sup>15</sup>”, através de um “impasse militar confortável”. Isso acontecia porque, por um lado, as guerrilhas expandiam-se política e economicamente, e uma confrontação direta com as forças militares do Estado levaria, inevitavelmente, a dispendiosos custos financeiros e operacionais. Por outro lado, interessava ideologicamente às forças armadas a posição de unidade opositora ao movimento guerrilheiro, como uma forma de obtenção de prestígio político e de participação nas tomadas de decisão nacionais. Desse modo, era especialmente importante, para ambos os lados, que o conflito não migrasse para uma confrontação violenta generalizada, o que contribuiu para a preservação de uma *coexistência bipolar* entre eles (Richani, 1997, p. 48).

Sobre o papel das forças armadas na perpetuação do conflito colombiano, Richani é categórico:

A possível reemergência das forças armadas como principal órgão responsável pela ordem pública, particularmente nas áreas rurais [...], é um subproduto de uma longa história em que o Estado falhou em resolver conflitos sem que houvesse violência. Isso permitiu aos militares não apenas adquirir excessiva latitude política como também desenvolver um interesse institucional em preservar o *status quo* de violência, e usar, em troca, a situação da ‘guerra’ como recurso político nas negociações com as autoridades civis (idem, p. 55)

A partir dos anos 1980, inicia-se a associação entre as guerrilhas de esquerda em geral e os grupos criminosos envolvidos no mercado de drogas ilícitas. As relações estabelecidas entre eles são dúbias e envolvem, ao mesmo tempo, ajuda mútua e confrontação político-econômica. De acordo com os estudos de Richani, as guerrilhas ofereciam proteção financeira, militar e operacional em troca da imposição de taxas sobre o tráfico de coca e ópio; desse modo, “assumem o papel do Estado em certas partes da economia paralela: ajudam na regulação das transações econômicas, no policiamento, na penalização de transgressores” (idem, p. 48). As relações com o narcotráfico, nesse sentido, eram duplamente benéficas para os grupos guerrilheiros, pois, ao mesmo tempo em que forneciam significativos ingressos financeiros ao movimento através da imposição tributária, também constituíam fator de legitimação política e social ao oferecer proteção contra as investidas militares do Estado (Meza, 2004).

Igualmente importante, nesse sentido, é a relação entre as guerrilhas e os camponeses que trabalham nas plantações ilícitas. De certa forma, as guerrilhas acabaram se tornando, durante as décadas de 1980 e 1990, símbolos de apoio ao trabalhador do campo envolvido

---

<sup>15</sup> Esta expressão é utilizada por Zartman e Richani a partir do ponto de vista dos grupos armados e com o objetivo de ilustrar a coincidência de interesses entre guerrilhas e militares na manutenção do conflito sob certo grau de estabilidade. Isso não significa, no entanto, que as décadas de tensão social no campo entre ambos os atores não tenham sido acentuadamente violentas e transgressoras dos mais diversos direitos, sobretudo, para a sociedade civil.

com o tráfico de psicoativos. Por um lado, as guerrilhas combatiam os esforços governamentais de erradicação de cultivos pela fumigação aérea; por outro, regulavam politicamente as relações laborais entre os cultivadores ilícitos e os grupos narcotraficantes que utilizavam sua mão-de-obra. Desse modo, as guerrilhas estabeleceram instituições próprias na relação com as forças sociais do meio rural, historicamente ignoradas pelas forças do Estado (Richani, 1997).

### 3.1.2 O sistema de guerra colombiano

São as profundas contradições sociais e políticas existentes no meio rural colombiano os principais fatores que possibilitam o surgimento das guerrilhas e dos conflitos armados procedentes, de acordo com a leitura de Richani. Como consequência dessa dinâmica, desenvolve-se no interior da Colômbia o que o autor denomina de *sistema de guerra*, constituído pelos três elementos principais de perpetuação do conflito: (1) as forças armadas, (2) as guerrilhas de esquerda e (3) os narcotraficantes (Richani, 1997). A denominação dada por ele não tem por objetivo dar tom de securitização ao contexto político colombiano através da expressão ‘guerra’, mas evidenciar a existência de unidades políticas dentro do conflito que, da maneira como se interrelacionam, perpetuam a violência do país, tornando-a, sobretudo, um ‘sistema’. Sendo assim, de acordo com seus argumentos, esses elementos formam um *triângulo da guerra*, beneficiando-se mutuamente da propagação do conflito e disputando o espaço rural através de atividades extremamente violentas – deslocamentos, execuções extrajudiciais, violências sexuais, roubos, homicídios truculentos – em direção à sociedade civil.

É a partir do surgimento do mercado de drogas ilícitas na Colômbia, durante a década de 1980, que essa relação triangular se torna preponderante. Segundo Richani, isso ocorre, principalmente, porque cada um dos três grupos envolvidos no sistema é incapaz de se estabelecer, por si só, como ator hegemônico sobre os demais. Essa multipolaridade, por sua vez, contribui para que a situação de conflito se torne ainda mais instável, em contraposição à coexistência bipolar sustentada, inicialmente, entre as forças armadas e os movimentos guerrilheiros. Desse modo, a existência de mais uma unidade política nessa relação – no caso, os grupos narcotraficantes – desequilibra as relações de poder entre as outras duas e cria um *sistema de guerra* mais violento, cujas unidades estão em constante choque umas com as outras (idem).

Essa tese é corroborada, segundo Richani, pela constituição das *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC). Uma vez que a associação entre as guerrilhas e os camponeses trabalhava em direção contrária aos interesses das forças armadas – responsável pela aplicação das políticas militarizadas de erradicação de cultivos – e dos próprios narcotraficantes – que tinham seus benefícios econômicos cerceados pelas ‘restrições trabalhistas’ impostas pela guerrilha em sua relação com os camponeses –, os dois últimos tenderam a conciliar seus interesses em torno do combate à atuação guerrilheira, sobretudo através da formação de grupos paramilitares *antiguerrilha*. Em confronto direto com os movimentos guerrilheiros, esses grupos ganharam, com o tempo, simpatia ideológica das classes elitistas dominantes e da própria burocracia estatal colombiana, que apoiavam política e financeiramente suas atividades (Richani, 1997).

Também os grupos paramilitares mantinham relações com o tráfico de drogas, de cujas atividades igualmente retiravam financiamento através da cobrança de taxas e do fornecimento de proteção (Bagley, 2001). Em realidade, os três elementos de conformação do sistema de guerras interagem entre si sistematicamente, através de repasse de dinheiro, corrupção, compartilhamento de ideologias (Richani, 1997). Os grupos paramilitares, ainda, durante a década de 1990, tornaram-se um dos principais focos de redes nacionais e internacionais de proteção aos Direitos Humanos, que faziam denúncias recorrentes das relações que os paramilitares mantinham com as forças armadas e a elite burocrática colombiana<sup>16</sup> (Bagley, 2001).

A presença destes grupos, que com o tempo adquiriram identidade política própria, desequilibra ainda mais a relação entre as unidades do sistema. Seguindo o pensamento de Richani, a instabilidade do conflito é acentuada quando novos atores se agregam ao triângulo da guerra principal. Esse é o caso dos grupos paramilitares e das forças privadas de segurança, que exacerbam a militarização do conflito e, por sua vez, a violência. Desse modo, para ele, o “sistema de guerra está em crescimento e integrando um número cada vez maior de setores sociais”, especialmente aqueles relacionados aos “negócios de segurança”, como serviços de

---

<sup>16</sup> León Valencia Agudelo, no livro “Parapolítica”, expõe que entre os agentes estatais havia “uma certa forma de delegação da força aos grupos paramilitares, ou uma tolerância frente a sua operação ou uma incapacidade para combatê-los por parte da força pública que resulta desconcertante” (Romero, 2007, p. 9). Ainda, afirma que, com a repercussão internacional sobre as recorrentes violações de Direitos Humanos praticadas pelos paramilitares e a relação entre estes grupos e as instituições estatais, o Estado colombiano foi deixando de ser entendido, durante as décadas de 1990 e 2000, unicamente como uma *vítima* do conflito armado e passou a ser considerado parte ativa do sistema de violência. Esse movimento também é apresentado de maneira menos explícita em Bagley (2001), durante a década de 1990, quando a comunidade internacional pressiona o governo da Colômbia a combater as atividades paramilitares.

proteção e vigilância particulares, interessados, portanto, na perpetuação da violência (1997, p. 55).

Com o crescimento da visibilidade dos problemas de segurança pública associados ao narcotráfico na Colômbia, no entanto, as teses que consideram a gênese do conflito como uma questão de cunho político-social começaram a dar lugar às chamadas *teses da ação racional* (Universidad Del Rosario, 2006). De acordo com essa perspectiva, os movimentos guerrilheiros não mais poderiam ser abordados como grupos legítimos de contraposição à pobreza ou às injustiças sociais, mas, uma vez envolvidos com a indústria ilegal, percebidos e combatidos como organizações criminosas (idem). A ênfase deveria ser dada, então, à confrontação armada com esses grupos do que à implantação de programas inclusivos e sociais de reparo às contradições sociais que, supostamente, deram início à dinâmica (ibidem).

Foram essas as explicações que ofereceram base teórica à abordagem ao conflito colombiano pela via conjunta de combate à guerrilha e ao narcotráfico. Nesse sentido, as guerrilhas começaram a ser percebidas como *narcoguerrilhas*, que tinham no tráfico de drogas seu principal sustento; reprimir as atividades de narcotráfico, portanto, era combater as guerrilhas e vice-versa (Meza, 2004). Essa estratégia coincidia com o contexto de combate internacional ao tráfico de drogas em finais dos anos 1980, em que as drogas se tornaram questão de segurança nacional e internacional.

Internamente, a afinação do discurso de combate ao movimento guerrilheiro com o discurso internacional de erradicação do narcotráfico foi especialmente benéfica às instituições estatais responsáveis pela repressão ao primeiro – nomeadamente, as forças armadas (Richani, 1997). Utilizando essa perspectiva do conflito, foi possível obter apoio externo para o financiamento, durante a década de 1990, para aparelhamento técnico, inteligência e armamento, entre outras tecnologias (idem). Esse financiamento provinha, especialmente, dos Estados Unidos, sobretudo a partir do mandato presidencial de Bill Clinton, que representou uma mudança na política externa estadunidense em relação à Colômbia (1992-2000).

Segundo Bruce Bagley (1991), foi a partir do governo Clinton que se começou a articular o discurso antidrogas internacional ao combate às guerrilhas de esquerda colombianas. Essa inflexão se deu, de acordo com Bagley, por conta da interiorização, por parte dos Estados Unidos, dos crescentes discursos vindos das instituições estatais da Colômbia – especialmente, as forças armadas – que relacionavam diretamente as atividades guerrilheiras ao narcotráfico e indicavam o fracasso das negociações de paz entre o governo e as autoridades guerrilheiras. Como consequência, durante os anos 1999 e 2000, o governo

Clinton aprovou dois pacotes de ajuda à Colômbia de, respectivamente, 289 milhões e 1,58 bilhões de dólares, este último em movimentação inédita que colocava, pela primeira vez, as forças armadas como principais receptores da assistência, em lugar da Polícia Nacional da Colômbia (Bagley, 1991).

É nessa conjuntura que nasce o pacote mais conhecido de ajuda externa estadunidense à Colômbia: o Plano Colômbia.

### 3.1.3 O Plano Colômbia

Nas relações bilaterais entre Estados Unidos e Colômbia, o Plano Colômbia representa o símbolo maior da vontade política de ambos os Estados em estabelecer um programa efetivo de combate às guerrilhas e ao narcotráfico. Celebrado em 2000, durante os governos de Bill Clinton (1992-2000) e Andrés Pastrana (1998-2002), o Plano marcou em dois sentidos uma mudança na política externa estadunidense em relação ao conflito colombiano: por um lado, inseriu-se no contexto da re-certificação da Colômbia em relação a seus esforços de erradicação do tráfico de drogas; por outro lado, conciliou de vez as agendas de combate aos movimentos guerrilheiros e às redes narcotraficantes, unificando-as em torno de apenas um inimigo – as *narcoguerrilhas* (Bagley, 2001). Desse modo, superava as relações estremecidas entre Estados Unidos e Colômbia durante o governo de Ernesto Samper (1994-1998), acusado de envolver-se com os carteis de drogas colombianos e de aceitar financiamento do narcotráfico em sua campanha presidencial.

Segundo Borja Díaz Rivillas, o Plano Colômbia consistia em uma espécie de “Plano Marshall” latino-americano, previsto em 7,5 bilhões de dólares e dedicado retoricamente a cinco pontos estratégicos: (1) o processo de paz colombiano, (2) a recuperação econômica, (3) o desenvolvimento social e democrático, (4) a luta contra o narcotráfico e (5) a reforma dos sistemas de justiça e de proteção aos Direitos Humanos (Rivillas, 2002). Ademais, previa o financiamento a partir de três fontes distintas – além dos próprios Estados Unidos e a Colômbia, incluía investimentos da União Europeia, especialmente em programas alternativos de cunho sócio-econômico (Tokatlián, 2002). Nesse sentido, como proposto inicialmente pelo presidente Pastrana, o Plano Colômbia pretendia-se uma proposta equilibrada, que abordasse de maneira integral as facetas da crise colombiana.

No entanto, como aponta Rivillas (2002), 78% dos recursos do Plano acabaram destinados às forças de segurança do país, notadamente as forças armadas, em contraste com os 10,3% destinados a programas de desenvolvimento alternativo, aos 3% exclusivos à

assistência à população deslocada e ao pouco mais de 1% destinado a mecanismos de proteção dos Direitos Humanos. Ainda, a participação dos Estados europeus mostrou-se ínfima se comparada aos aportes estadunidenses, não chegando à cifra de 250 milhões de dólares e envolvendo, na prática, poucos países, como Espanha e Noruega (Tokatlián, 2002). O alto componente bélico do Plano Colômbia, nesse sentido, é inquestionável, em uma clara preferência à militarização da assistência pela via do combate às *narcoguerrilhas*, principalmente através do reaparelhamento e da especialização das instituições de segurança do Estado colombiano (Rivillas, 2002).

Internamente aos Estados Unidos, a abordagem de erradicação do consumo de drogas através do ataque à oferta viabilizou a aceitação do Plano Colômbia pela opinião pública, em uma conjuntura que demonstrava o aumento exponencial dos cultivos ilícitos nos países andinos e, por consequência, incitava receios sobre o incremento da demanda (idem). Aliada ao discurso de conciliação entre práticas de tráfico de drogas e movimentos guerrilheiros, tal abordagem difundia a ideia de que, antes que negociações de paz pudessem ser levadas a cabo em território colombiano, era necessária a desestruturação desses grupos, de modo a interromper o fluxo internacional de drogas (ibidem). Nesse sentido, era estratégia dos Estados Unidos incitar a desmobilização das guerrilhas através da força, evidenciando os custos que uma confrontação direta com as forças do Estado impingiria a seus negócios (Bagley, 2001).

É importante situar, ainda, tal conciliação entre os discursos antidroga e antiguerrilha no contexto do final da Guerra Fria. O anticomunismo que marca a política externa dos Estados Unidos para a América Latina, sobretudo através da Doutrina de Segurança Nacional, diluiu-se a partir do final da década de 1980 junto ao fim da União Soviética e dá lugar ao discurso antidrogas, sob o mandato de Ronald Reagan (Fraga, 2007). É durante esse período que se acentua a movimentação estadunidense em torno da questão da produção de drogas em territórios andinos, bem como a assistência técnica e operacional a programas pontuais de cunho antinarcótico na Colômbia, com empréstimo de profissionais de segurança pública e nacional dos Estados Unidos (Dario, 2010). Essa combinação se acentua, sobretudo, a partir do surgimento de governos esquerdistas e nacionalistas na América do Sul, como um modo de neutralizar no combate às *narcoguerrilhas* o avanço das insatisfações de cunho anticapitalista (Petras, 2001).

Após os ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de Setembro de 2001, ainda, às *narcoguerrilhas* foi adicionada mais uma classificação: a de *narcoterroristas*. Segundo João Gabriel Tokatlián (2002), no contexto da difusa e assimétrica “guerra ao terror”, a presença de

intenso conflito interno na Colômbia colocou o país como centro da insegurança hemisférica e concentrou nos movimentos guerrilheiros de esquerda o foco das investidas antiterroristas na América do Sul. A pressão ao Estado colombiano, portanto, é para que as guerrilhas insurgentes sejam abordadas pela via criminal, e não como unidades políticas (idem).

O governo do colombiano Álvaro Uribe (2002-2010), nesse sentido, cumpriu o papel de conciliação entre o combate às narcoguerrilhas e ao terrorismo ao caracterizá-las como “terroristas profissionais”, em consonância com a *tese de ação racional* (Universidad Del Rosario, 2006). Inserido nessa conjuntura está a Política de Segurança Democrática (PSD), programa de defesa colombiano elaborado durante o governo Uribe e que relacionava em definitivo as práticas de guerrilha ao terrorismo internacional:

Uma das características centrais da PSD é afirmar, em contraste com as leituras dos governos anteriores, que o que caracteriza o espaço colombiano é a existência de uma ameaça militar, não um conflito armado; e que tal ameaça militar se caracteriza fundamentalmente pelo uso do terrorismo como técnica de combate (PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 2003). Diante do diagnóstico dessa ameaça como a prioridade maior de segurança nacional do país, o governo Uribe produz seu programa alinhado com a proposta norte-americana de uma guerra global contra o terrorismo (WHITE HOUSE, 2002). Essa posição de alinhamento sugere que a nova postura ofensiva do governo Uribe extrai sua legitimidade dessa adesão à nova postura dos norte-americanos (Dario, 2010, p. 608).

Desse modo, a correlação entre guerrilha, narcotráfico e terrorismo servia a três propósitos distintos: (1) a obtenção de apoio de Estados comprometidos com a luta contra o terrorismo internacional; (2) o controle social de movimentos de protesto, organização democráticas, organizações não-governamentais e grupos políticos de esquerda ao estigmatizá-los como 'terroristas'; e (3) dissuasão das guerrilhas em torno do processo de paz, ao considerá-las grupos rebeldes caso aceitem a desmobilização ou terroristas caso persistam na oposição armada ao Estado colombiano (Universidad Del Rosario, 2006).

Sendo assim, foi a combinação entre os discursos antiguerrilha, antidroga e antiterrorismo que internacionalizou definitivamente o conflito interno colombiano, situando-o nas principais agendas de segurança internacionais das décadas de 1990 e 2000 e, sobretudo, provocando o paulatino envolvimento dos Estados Unidos na questão (Tokatlián, 2002). Essa internacionalização se deu, especialmente, através de um intervencionismo militarista do qual o Plano Colômbia fez parte como peça estratégica. Ainda assim, são muitos os críticos que apontam o fracasso do Plano em alcançar seu objetivo principal como projeto de combate às drogas: a diminuição da oferta de cocaína vinda do país andino, a despeito de seus intensos investimentos na erradicação forçada da produção.

Segundo Daniel Mejía e Pascual Restrepo, há uma falha metodológica em se considerar o sucesso do Plano Colômbia de acordo com o número total de hectares de cultivo ilícito fumigados (Mejía & Restrepo, 2008). Isso ocorre porque, apesar de efetivamente ter havido diminuição absoluta no número de plantações a partir das investidas militares em 2000, o total de cocaína e derivados produzido em território colombiano durante o mesmo período permaneceu estável, bem como a disponibilidade e o preço médio das substâncias em seus mercados consumidores (idem; Mejía & Posada, 2008 *apud* Mejía & Restrepo, 2008). De acordo com os pesquisadores, as razões principais para que não tenha havido alteração significativa no nível de droga ofertado ao mercado internacional consistem, em primeiro lugar, no aumento da produtividade do cultivo, através da elaboração de novas técnicas de produção, e, em segundo lugar, às medidas de dissimulação das plantações, como a rotação de cultivos, a alternância entre cultivos lícitos e ilícitos e a atomização dos hectares, para que a detecção das atividades fosse dificultada (Mejía & Restrepo, 2008; Meza, 2004).

Por último, foi evidenciada, mais uma vez, a ocorrência do conhecido *efeito-balão*, tanto nacional quanto internacionalmente. Durante os anos posteriores ao Plano Colômbia, a erradicação forçada de cultivos difundiu a produção de drogas pela região andina, alcançando índices acentuados em territórios não contemplados, no mesmo nível, por programas de contenção da oferta, como a Bolívia e o Peru (Lupu, 2004). Por outro lado, dentro da Colômbia, as plantações se fragmentaram de modo a alcançar, em 2003, 23 estados colombianos, frente aos 12 que verificavam práticas de cultivo ilícito em 1999 (Meza, 2004). Desse modo, as políticas de erradicação de cultivos incluíram involuntariamente mais atores rurais na dinâmica do mercado ilícito de drogas, agora espalhados geograficamente. O mesmo ocorreu com as rotas utilizadas pelos grupos narcotraficantes, que, com o aumento da fiscalização sobre a região andina, reativaram antigas passagens pela América Central (Bagley, 2001).

#### **3.1.4 Hegemonia, forças sociais e sociedade civil**

Dentro das discussões sobre política internacional de drogas, o caso colombiano é paradigmático por ir ao encontro de algumas das regras e dos procedimentos mais difundidos do regime: a *militarização* e o *intervencionismo* no combate ao tráfico de psicoativos, executado a partir da *criminalização da oferta*. Nesse sentido, a política antidrogas colombiana interiorizou premissas básicas da estrutura hegemônica de controle de drogas, sem que houvesse o questionamento político efetivo sobre seus efeitos internamente e nas

camadas mais vulneráveis de sua população, envolvidas direta ou indiretamente com o mercado ilícito. Os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e de Álvaro Uribe (2002-2010), especialmente, foram responsáveis pela radicalização do combate pela via forçosa, bem como pela correlação retórica entre as políticas antidrogas e os combates às guerrilhas e ao terrorismo internacional.

Nesse sentido, tanto o terrorismo quando o tráfico de drogas cumprem papel semelhante quando coadunados ao conceito de insurgência: eles deslegitimam, frente à opinião pública nacional e internacional, as atividades guerrilheiras<sup>17</sup>. Com relação às drogas, tal fato se mostra demasiado evidente no preâmbulo da Convenção Única de 1961, o qual as considera um “flagelo para o indivíduo” e uma preocupação “moral” para a humanidade (Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961, Preâmbulo). A interiorização do *mal* das drogas como um desvio moral pelas sociedades política e civil é um dos elementos de conformação consensual da ideologia hegemônica que mais sustentam o regime. Associar qualquer tipo de prática a esse flagelo, portanto, é desacreditá-lo politicamente e, sobretudo, direcioná-lo em oposição aos corações e mentes da sociedade civil.

Bruce Bagley, ao falar do que hoje se entende por *narcoguerrilha*, pontua que não necessariamente as guerrilhas podem ser entendidas a partir das dinâmicas do narcotráfico: ao contrário, à parte desse mercado ilícito, os grupos insurgentes seriam capazes de sobreviver política e economicamente sem que houvesse danos irreparáveis à sua organização (Bagley, 2001). Vê-se que, muitas vezes, a associação entre narcotráfico e movimento guerrilheiro é entendida, então, como meramente retórico-discursiva, um instrumento de legitimação de políticas agressivas de combate a ambas as atividades. A criação do conceito de *narcoterrorismo*, nesse sentido, segue lógica semelhante, servindo ao mesmo tempo para a obtenção de recursos nacionais e internacionais – mobilizando as *capacidades materiais* que sustentam as relações de hegemonia –, para o posicionamento legítimo do combate no contexto político específico – manipulando as *ideias* que perpassam a estrutura do regime – e para a garantia de suporte das *instituições* – como uma espécie de amálgama entre os dois elementos de hegemonia anteriores (Ramos, 2005).

Dentre as forças sociais de produção colombianas, o discurso em favor de políticas antidrogas mais efetivas foi ecoado internamente por segmentos político-econômico-sociais que se beneficiaram, direta ou indiretamente, da criminalização e da militarização do conflito.

---

<sup>17</sup> Souza (2006) oferece argumentação similar ao afirmar que a vinculação sucessiva do tráfico de drogas ao crime organizado internacional e, posteriormente, ao terrorismo oferece os argumentos morais para que o cunho repressivo do regime internacional de controle de drogas ilícitas seja reforçado.

Para além das forças de segurança – nomeadamente as forças armadas –, já apontadas anteriormente como unidades políticas de interesse na conformação do conflito, também as classes sociais dominantes se viram confrontadas, por um lado, pelas pautas insurgentes dos movimentos guerrilheiros em relação às tensões sociais do campo – caso dos grandes donos de terra –, e, por outro, pela crescente permeabilização das instituições políticas colombianas por grupos narcotraficantes – o caso das elites burocrático-políticas do país (Richani, 1997; Rivillas, 2002). A cooptação das elites pelo discurso hegemônico antidrogas, nesse sentido, passa necessariamente por seus interesses de classe mais específicos e pela combinação das diferentes facetas que perpassam o conflito – as lutas campesinas, a contraposição entre liberais e conservadores, a insurgência das guerrilhas, o narcotráfico.

Nessa dinâmica, por fim, as vozes contra-hegemônicas recaem, especialmente, sobre as camadas da sociedade civil nela envolvidas da maneira mais desfavorável. Nesse sentido, as discussões acerca das violações de direitos civis e humanos, as propostas alternativas para a negociação de paz, a inclusão de atores sociais sistematicamente marginalizados, como camponeses, jovens e mulheres, todos esses movimentos da sociedade civil que visam à resignificação do conflito colombiano através do empoderamento de seus atores mais vulneráveis, ainda que não perpassem necessariamente pela questão das políticas antidrogas, ajudam a repensar as abordagens executadas oficialmente, que, ao confundir narcotráfico, guerrilhas de esquerda e grupos terroristas em um mesmo conceito, tendem a combatê-los pela via da militarização. Esses movimentos evidenciam as fraturas no consenso acerca da melhor maneira de erradicar internacionalmente, entre outras questões, o *problema* do narcotráfico, colocando em evidência os atores não-hegemônicos mais vulneráveis dessa estrutura, e futuramente podem significar o confronto direto com as premissas hegemônicas do regime internacional de controle de drogas ilícitas; talvez, inclusive, em torno da proibição.

### **3.2 Bolívia: uso tradicional, desenvolvimento alternativo e contra-hegemonia**

#### **3.2.1 A mastigação da folha de coca e as controvérsias internacionais**

Em março de 2011, o governo boliviano anunciou formalmente sua denúncia à Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961. Após levar a cabo, sem sucesso, uma campanha internacional para aprovação de emenda à Convenção que retirasse o *acullico* – palavra *aymara* que designa a mastigação tradicional da folha de coca – do conjunto de

práticas de consumo de psicoativos por ela tornadas ilícitas, a Bolívia decidiu unilateralmente por sua saída, com a intenção de aderir novamente ao tratado em 2012, desta vez sob reservas. O ponto de discordância do atual governo boliviano em relação à Convenção de 1961 diz respeito, especialmente, a seu artigo 49, que determina que o uso tradicional da folha de coca, nos locais em que ele já é verificado, seja abolido em um prazo máximo de 25 anos, a contar da data da ratificação da Convenção por suas partes (Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961, Artigo 49, p. 30).

O questionamento da penalização internacional do *acullico* por parte do governo boliviano constitui uma das peças principais do movimento estatal em favor da *revalorização e dignificação da folha de coca* na Bolívia (Bolívia, 2010). Nessa linha, a nova Constituição boliviana promulgada em 2009 assegura definitivamente à folha de coca o status de patrimônio cultural do país e a classifica como “prioridade cultural e de Estado” (Lorenzo & Rodrigues, 2011, p. 3). A ressignificação da mastigação da folha de coca como atividade intrínseca à vida tradicional do povo boliviano se insere, nesse sentido, em um movimento mais amplo levado a cabo durante o mandato presidencial de Evo Morales (2006-atual) de valorização das populações indígenas nativas, que são maioria étnica no Bolívia e foram historicamente marginalizadas na conjuntura política, social e econômica do país (Fernández, 2004).

Declarações recentes do então vice-ministro de Defesa Social Felipe Cáceres dão conta de que cerca de 60% da população boliviana pratica o *acullico* em suas atividades cotidianas (FM Bolívia, 2009). Uma das poucas estimativas oficiais que existem, no entanto, data de 1976-1978 e é mais conservadora ao considerar a mastigação da folha de coca uma atividade cultural recorrente para 18% da população (Cabieses, 1994). Ainda assim, o uso tradicional é largamente difundido entre populações étnicas específicas como a *aymara*, a *quéchua* e a *guarani*, que, juntas, representam em torno de 35% da sociedade boliviana (Bolívia, 2010; INE, 2001). O governo boliviano assume que a mastigação da coca seja atividade cultural da região andina há, pelo menos, 3 mil anos (Bolívia, 2010).

Em movimentação contrária às recomendações internacionais de controle de drogas ilícitas, o governo boliviano executa, então, uma série de políticas de conservação da tradição do *acullico*. Desde 1988, é assegurada por lei a destinação de 12 mil hectares de terras à plantação de folha de coca, desde que para fins culturais, medicinais e rituais; a partir de 2007, o governo boliviano se propôs a estender a área de cultivo ilícito para 20 mil hectares e a investigar formas de assimilação do excedente de produção da folha por mercados lícitos nutricionais e medicinais (Lorenzo & Rodrigues, 2011). Nesse sentido, a produção de coca na

Bolívia – bem como a classificação usual do país como *Estado produtor de drogas ilícitas* – não deve ser entendida separadamente do uso tradicional que suas populações indígenas fazem da folha, uma vez que o cultivo da coca abastece tanto o mercado ilícito quanto as demandas tradicionais da população boliviana.

### 3.2.2 As políticas de controle da oferta

Costuma-se atrelar o envolvimento da Bolívia com o cultivo de drogas ilícitas pra fins não-tradicionais a dois fatores principais: em uma abordagem histórica, a partir do governo ditatorial de Hugo Banzer (1972-1978), que teria incentivado a proliferação das plantações de folha de coca para o abastecimento do mercado internacional de cocaína visando à recuperação da economia colombiana (Souza, 2006); e em uma abordagem conjuntural, a partir dos contextos de exclusão sócio-econômica que, durante a década de 1980, incitaram os trabalhadores do campo a se envolverem com o cultivo ilícito (Lupu, 2004). Já nos anos 2000, a Bolívia era considerada um dos maiores *Estados produtores de drogas* sul-americanos, responsável, junto à Colômbia e ao Peru, pela classificação da região andina como principal produtora de coca e cocaína do mundo (Phan-Gruber, 2010).

As políticas de drogas executadas na Bolívia, nesse sentido, não fugiram ao padrão de combate à oferta posto em prática durante o final do século XX. Dentro dessa abordagem, o combate à produção de drogas em território boliviano polarizou-se em duas abordagens distintas, ainda que correlacionadas: a erradicação forçada de cultivos, por um lado, e os programas de desenvolvimento alternativo, por outro. Devido ao intenso cultivo para uso tradicional, no entanto, não é permitida a erradicação das plantações através de técnicas de fumigação aérea, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na Colômbia (Veillette & Navarrete-Frías, 2005).

Ainda assim, a partir dos anos 1980, o governo boliviano tendeu a executar políticas de coibição da oferta de drogas em consonância com as metas estabelecidas pelos Estados Unidos (Lupu, 2004). Durante a década de 1990, a partir do primeiro mandato de Sánchez de Lozada (1993-1997) e do segundo de Hugo Banzer (1997-2001), as políticas antidrogas implantadas no país se acentuaram em favor de maior militarização, sobretudo com a implantação do *Plano Dignidade*, em 1998 (idem). A diminuição da quantidade de hectares utilizada para o cultivo de coca em mais de dois terços entre 1994 e 2000 corroborou, durante essa época, a tese de que a erradicação forçada de cultivos poderia ser eficiente (ibidem).

As críticas aos programas de erradicação forçada de cultivos implantados na Bolívia, no entanto, são recorrentes na literatura sobre o tema. O efeito-balão, nesse contexto, é indicado como um dos maiores indicadores da ineficiência da política do *garrote*, em especial, se analisado o índice de produção de coca na região andina como um todo. Segundo Noam Lupu (2004), entre os números absolutos de cultivos entre Bolívia, Colômbia e Peru há uma relação de complementaridade, e, frequentemente, quando há programas de erradicação da produção em vias de implantação, a produtividade de um desses Estados supre a diminuição dos cultivos do outro. Desse modo, concomitante à implantação das medidas de combate às plantações ilícitas em território colombiano no marco do Plano Colômbia, detectou-se o aumento proporcional da produção na Bolívia e no Peru (Rohter, 2003 *apud* Lupu, 2004).

O antropólogo Rosinaldo Silva de Souza (2006), em seu estudo etnográfico sobre o movimento *cocalero* na Bolívia, indica também que os programas de erradicação forçada de cultivos deixavam transparecer duas expectativas em relação à dinâmica do mercado internacional de drogas que não correspondem aos resultados obtidos: em primeiro lugar, que a eliminação de grande cifra da produção de coca aumentasse o preço da cocaína nos mercados consumidores, tornando seu preço mais proibitivo a uma parcela de usuários; em segundo lugar, que ela tornasse o cultivo ilícito mais arriscado política e economicamente e estimulasse, assim, a entrada dos cultivadores *cocaleros* em programas alternativos de substituição de cultivos. Segundo Souza, tais políticas se mostraram ineficientes e contraproducentes, uma vez que, além de a erradicação não ter impactado a estabilidade do preço médio da droga no mercado internacional – sobretudo, por conta das técnicas de mistura do cloridrato de cocaína a outras substâncias, a fim de torná-la menos custosa –, os *cocaleros*, por sua vez, “fortaleceram sua organização política e tornaram a demanda pelo direito de plantar coca uma bandeira de luta” (*idem*, p. 96).

Em contraposição às políticas de erradicação forçada de cultivos ilícitos, os programas de desenvolvimento alternativo, por sua vez, são frequentemente apontados como alternativas eficientes à militarização e à violência associadas ao combate à oferta de drogas. Nessa linha, autores como Emily Phan-Gruber (2010) e Noam Lupu (2004) defendem que os programas de desenvolvimento alternativo, se implantados a partir do conhecimento adquirido das experiências mal-sucedidas anteriores e de forma mais integral e inclusiva, são capazes de impactar de forma eficaz o envolvimento dos trabalhadores rurais com o cultivo de coca. Em relação a isso, Lupu é taxativo:

O desenvolvimento alternativo pode e deve ser elaborado de modo a eliminar a coca e desenvolver e empoderar simultaneamente seus cultivadores. As lições aprendidas

com as experiências passadas sugerem que o processo de redução da dependência dos agricultores bolivianos em relação ao cultivo de coca será longo e requererá o envolvimento ativo dos plantadores. Para fazer isso, o desenvolvimento alternativo necessita ser integrado à estratégia de desenvolvimento da Bolívia de longo prazo [...]. Com o tempo, o desenvolvimento alternativo reduzirá a dependência do agricultor em relação à coca, talvez ajudando também a diversificar a economia boliviana e a estimular o crescimento. (2004, p. 419)

A partir desse pensamento, ambos os autores relacionam uma série de aprimoramentos que poderiam tornar os programas de desenvolvimento alternativo instrumentos efetivos de controle da oferta em *Estados produtores de drogas*. Nesse sentido, entre eles estão: o incremento da participação e do empoderamento dos cultivadores de coca nos processos do programa; a retirada de condições que atam o desenvolvimento alternativo à erradicação forçada; a elaboração de projetos econômicos mais eficientes que contemplem a diversificação da produção e a economia de escala; e a construção de infraestrutura (Phan-Gruber, 2010; Lupu, 2004). Desse modo, para Lupu e Phan-Gruber, é possível conciliar a erradicação da oferta a políticas de desenvolvimento que sejam benéficas à população local, sobretudo se elas são elaboradas a partir de objetivos de longo prazo.

### **3.2.3 A invisibilidade do *acullico*: nasce uma voz contra-hegemônica?**

Ainda que Emily Phan-Gruber e Noam Lupu apontem uma série de falhas dos programas de desenvolvimento alternativo implantados na Bolívia e sugiram importantes alterações nas políticas de modo a torná-las mais eficientes, sobretudo, à população local, suas visões acerca da erradicação da oferta invisibilizam a produção da folha de coca para fins tradicionais. Isso ocorre porque, inseridos no contexto do regime internacional de controle de drogas ilícitas, os programas de erradicação da oferta em geral tendem a considerar o cultivo de coca em si uma conduta ilícita, criminalizando a escala de produção do narcotráfico desde sua matéria-prima natural até os derivados consumidos como psicoativos internacionalmente (Gusmão, 2009). O primeiro marco normativo que torna essa criminalização mandatória aos Estados componentes do regime internacional de controle de drogas ilícitas é a Convenção Única de 1961, que posiciona a folha de coca na mesma lista de substâncias proibidas para fins não-medicinais em que estão as plantas canábicas, os opiáceos e as drogas sintéticas (Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961).

Martin Jelsma, ao falar sobre as origens da criminalização da folha de coca nas convenções internacionais sobre drogas, cita entrevista que teria sido concedida em 1949 por

Howard B. Fonda, então chefe da Comissão das Nações Unidas de Investigação da Folha de Coca<sup>18</sup>, órgão que pretendia estudar os efeitos do *acullico* na saúde das populações indígenas:

“Acreditamos que o uso diário e inveterado das folhas de coca pela mastigação [...] não apenas é completamente nocivo e, portanto, prejudicial, como também é a causa da degeneração racial em muitos centros da população e da decadência que demonstram visivelmente inúmeros Índios - e até mesmo alguns *mestizos* - em certas zonas do Peru e da Bolívia. Nossos estudos confirmarão a certeza das nossas afirmações, e esperamos poder apresentar um plano racional de ação [...] para assegurar a absoluta e garantida abolição desse hábito pernicioso” (Jelsma, 2011, p. 2 – *grifos do autor*).

É o relatório elaborado em 1950 pela Comissão presidida por Howard Fonda que sustenta, até os dias atuais, a criminalização da folha de coca pela Convenção Única de 1961 (Jelsma, 2011). Sobre a sustentação científica da proibição, Jelsma (2003) e outros pesquisadores afirmam que, em 1995, a OMS e o Instituto Interregional das Nações Unidas de Pesquisa sobre Justiça e Crime (UNICRI, em sua sigla em inglês) elaboraram nova pesquisa sobre o tema em 19 países que concluía que a folha de coca não possuía malefícios aparente à saúde dos usuários, mas, ao contrário, gerava efeitos positivos sobre a vida social das populações tradicionais. Tal relatório, no entanto, apesar de ter sido apresentado parcialmente à Assembleia Geral da OMS, nunca chegou a ser publicado devido, entre outras versões, à forte oposição dos Estados Unidos (Jelsma, 2003; Bolívia, 2010).

Souza (2006) aponta que a criminalização da folha de coca se sustenta na crença, por parte dos atores políticos e da opinião pública ocidental, de que a erradicação dos cultivos de coca em *Estados produtores de drogas* é um instrumento eficiente de contenção da produção e do consumo em massa de cocaína. Para o antropólogo, isso ocorre porque, em parte, esses atores não fazem distinção entre a folha de coca em si e seus derivados manufaturados. Desse modo,

Dito de outra maneira, no ocidente a cocaína é tida como droga recreativa que, ao gerar dependência psicológica, tornaria os indivíduos inaptos para cumprir suas funções no mundo do trabalho e no âmbito social. Na cultura indígena, a folha de coca é empregada como um leve estimulante que predispõe ao trabalho, além de ser utilizada ritualmente na organização das relações tradicionais da força de trabalho no meio rural. [Sendo assim] O texto da Convenção Única representa uma visão parcial na medida em que sobrepõe interesses determinados aos valores de outros povos (idem, p. 91).

Souza (2006) afirma que a discrepância existente entre o posicionamento dos marcos normativos internacionais sobre drogas em relação ao *acullico* e os diversos discursos sociais, políticos e acadêmicos a favor do uso tradicional da folha de coca é provocada, sobretudo,

---

<sup>18</sup> No original em inglês, *United Nations Commission of Inquiry on the Coca Leaf*.

pela ideologia da proibição – ou *proibicionismo*, como já explicitado –, ou seja, a convicção moral de que a coca deve ser equiparada às demais substâncias psicoativas. Junto a isso, o antropólogo também acredita que contribuam para o enrijecimento da criminalização do *acullico* os interesses particulares dos atores que compõem o regime, como o caso do governo dos Estados Unidos, que oferece à opinião pública a erradicação de cultivos como solução às taxas de consumo internas (Souza, 2006). Evidenciando sua visão foucaultiana sobre o tema, Souza analisa que é a partir daí que surgem os “saberes” sobre drogas, alheios às pesquisas científicas sobre a questão, que formam um arcabouço de conhecimento paralelo de sustentação da proibição (idem).

Nesse mesmo contexto, a saída da Bolívia da Convenção Única de 1961 representa um forte discurso contra-hegemônico dentro do regime internacional de controle de drogas ilícitas. Ainda que haja a intenção de retorno à Convenção e que não sejam contestadas diametralmente as premissas básicas da estrutura hegemônica do regime, o questionamento sobre a criminalização da folha de coca para usos tradicionais vai de encontro à naturalização e à interiorização, por parte dos atores do regime, de que seus princípios e normas são legítimos, incontestáveis e a-históricos. A denúncia boliviana, nesse sentido, abre a possibilidade para que, futuramente, novas rupturas se apresentem, a partir de atores que, assim como os povos indígenas da Bolívia, sintam-se de alguma forma em posição de desvantagem frente ao regime internacional.

Dos dezoito Estados que rejeitaram a proposta boliviana de emenda à Convenção – entre eles, os Estados Unidos –, a argumentação oferecida pela Suécia é especialmente ilustrativa do que significaria, para os atores hegemônicos do regime, uma mudança normativa direta da estrutura: “a proposta boliviana representa o risco de criar um precedente político e pode infringir diretamente o quadro internacional de luta contra as drogas” (Jelsma, 2011). Dessa maneira, a preservação da própria ordem hegemônica é mais importante, para estes atores, que a correção de alguns dos efeitos lesivos às partes não-hegemônicas do regime. Nesse contexto, a criminalização do *acullico* representa, em última instância, uma forma de marginalização das populações tradicionais que o praticam.

### **3.3 Afeganistão: a guerra às drogas, a guerra ao terror e a invisibilidade de atores sociais**

#### **3.3.1 Uma breve história da produção afegã de ópio**

Os estudos sobre a produção de drogas no Afeganistão, bem como na Colômbia, necessitam de breve revisão histórica para que se entenda com abrangência o papel do mercado ilícito em sua sociedade. Uma série de conflitos políticos e violentos marcou, nesse sentido, a história recente do país, cujos atores principais envolveram-se em menor ou maior escala com o tráfico de substâncias psicoativas ilícitas. Os fatores que posicionaram o Afeganistão como um dos principais *Estados produtores de drogas* da Ásia passam necessariamente pelas dinâmicas da invasão soviética ao país entre os anos de 1979 e 1988, da guerra civil que se intensificou após o fim da ocupação e, de maneira peculiar, também da “guerra contra o terrorismo” ampliada pela agenda internacional a partir de 2001.

Segundo Francisco Thoumi (2005), a produção de ópio no Afeganistão durante o período anterior ao conflito afegão-soviético era marcada, basicamente, por dois fatores: em primeiro lugar, até a década de 1970, pelo mercado local, alimentado pelo pontual e espacialmente limitado uso tradicional que faziam determinadas parcelas da população afegã; em segundo lugar, a partir desse período, também pelo mercado internacional, devido parcialmente à repressão aos cultivos ilícitos em Estados vizinhos como Irã, Paquistão e Turquia. Diz Thoumi, no entanto, que a produção de ópio em seu território não era o suficiente para que o Afeganistão fosse considerado, àquela época, um importante *Estado produtor de drogas* mundial, e seus níveis de cultivo só sofreram aumento exponencial a partir das guerras de libertação, no marco da invasão soviética ao país.

De acordo com Thoumi, alguns foram os fatores que possibilitaram a intensificação do cultivo ilícito da papoula de ópio no Afeganistão durante esse período. Entre eles, estariam a destruição de plantações legais no contexto dos conflitos violentos, a ausência de instituições estatais que fiscalizassem as movimentações ilícitas próprias da guerra e, também, a presença de atores externos que demandavam o produto a fim de obter financiamento ilícito para suas próprias atividades, como no caso do exército paquistanês (*idem*). Ainda, eram os *mujahidins* um dos principais grupos insurgentes à ocupação, financiados, no contexto da Guerra Fria, por atores internacionais interessados no conflito – nomeadamente, os Estados Unidos, a Arábia Saudita e a China – e, em menor escala, também pelo mercado ilícito de ópio (Labrousse, 1991; Thoumi, 2005).

Após o fim da invasão soviética em seu território, em 1990, o Afeganistão já era apontado como responsável por 42% da produção de ópio mundial (Thoumi, 2005). Durante a guerra civil entre ramificações diferentes dos *mujahidins* e entre estes e os talibãs que se seguiu ao conflito afegão-soviético, no entanto, essa cifra se multiplicou consideravelmente, chegando aos 79% em 1999 (UNODC, 2004 *apud* Thoumi, 2005). Thoumi explica que o

crescimento da produção de papoula durante esse período está relacionado, inicialmente, à maior participação do tráfico ilícito de ópio como fonte de financiamento de ambos os atores da guerra; após 1995, quando os talibãs adquiriram vitória política sobre os *mujahidins*, o mercado ilícito de ópio já estaria acentuadamente integrado à incipiente economia local, de modo a tornar difícil sua dissociação (Thoumi, 2005).

A produção intensiva da papoula de ópio no Afeganistão abasteceu o mercado ilícito internacional de opiáceos – sobretudo, o de heroína – até o ano 2000. Foi em julho daquele ano que o regime talibã, em movimentação inédita no cenário internacional, decretou o banimento absoluto do cultivo de ópio nos territórios afegãos sob sua tutela política (Armenta *et al.*, 2001). Entre 2000 e 2001, os níveis de produção da substância no país caíram em 95%<sup>19</sup>, alcançando a quantidade mínima de 185 hectares de cultivo (Thoumi, 2005). Essa cifra remanescente era produzida quase que totalmente em Badakshan, região que não era controlada politicamente pelos talibãs, mas sim pela Aliança do Norte<sup>20</sup>, e em que havia, ainda, uso tradicional da substância (idem).

As investigações que procuram entender os fatores causais por trás da inflexão da postura talibã em relação ao ópio são controversas e apontam para direções distintas. Duas argumentações principais, no entanto, parecem obter considerável espaço na literatura sobre a questão. Por um lado, relatórios oficiais do Escritório das Nações Unidas para a Droga e o Crime sugerem que o decreto de banimento do ópio no Afeganistão foi uma tentativa, por parte do regime talibã, de ganhar legitimidade política e evitar sucessivas sanções internacionais acerca de seu aclamado envolvimento com grupos terroristas (UNODC, 2003 *apud* Thoumi, 2005). Argumentações alternativas, no entanto, dão conta de que, além disso, os talibãs teriam cedido à pressão internacional – sobretudo, do próprio Escritório – para que houvesse diminuição significativa das plantações ilícitas, que teria condicionado ao alcance desta meta, supostamente, 250 milhões de dólares em uma década para a implantação de programas de desenvolvimento alternativo – uma promessa que, todavia, nunca se concretizou (Jelsma, 2005; Armenta *et al.*, 2001). De qualquer modo, a justificativa utilizada pelos talibãs para sustentar a proibição era de cunho religioso, fundamentada no islamismo, que consideraria a papoula de ópio uma “planta diabólica” (Thoumi, 2005, p. 12). A produção de ópio em território afegão permaneceu diminuta até o fim de 2001, quando os Estados Unidos,

---

<sup>19</sup> Esta cifra, em realidade, apresenta pequenas alterações de acordo com a fonte, mas, no geral, sustenta-se acima dos 90%.

<sup>20</sup> A Aliança do Norte diz respeito à unificação implantada a partir de 1996 de um conjunto de ramificações étnico-políticas distintas do território afegão em torno do combate à sobreposição política dos talibãs no país. Em Badakshan, a Aliança do Norte se beneficiava financeiramente do mercado ilícito de ópio e foi diretamente responsável por sua expansão (BBC, 2001; Scott, 2003).

no contexto do pós-11 de Setembro, declararam guerra ao terrorismo e invadiram o Afeganistão.

A percepção estadunidense acerca dos vínculos existentes entre o regime talibã, a Al-Qaeda e os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 levaram os Estados Unidos, em conjunto com outros atores internacionais<sup>21</sup>, a invadir e ocupar o território afegão naquele ano. O ressurgimento em peso do tráfico ilícito de papoula de ópio deve-se, neste sentido, a tal cenário de intervenção, com a posterior diluição do poder político oficial do Talibã sobre grande parte do Afeganistão (Armanta *et al.*, 2001). Se, em 2001, o total de hectares de ópio plantados no Afeganistão era de apenas 7.606 devido ao banimento talibã, já em 2003 essa cifra teria chegado, novamente, a números perto dos 80 mil (Thoumi, 2005).

De fato, os discursos antidrogas coadunados à guerra contra o terrorismo acompanharam a invasão estadunidense ao Afeganistão em 2001 e, a partir do novo recrudescimento das plantações de ópio, concretizaram-se em uma série de políticas militarizadas de combate à produção (Jelsma & Kramer, 2009). Medidas de erradicação forçada de cultivos foram executadas simultaneamente ao crescimento da participação do ópio afegão no mercado ilícito mundial, em similitude ao que já haviam feito os Estados Unidos na Colômbia (TNI, 2005). Nesse sentido, a guerra ao terror e a guerra às drogas guardam claras correspondências entre si, como será explicitado mais a frente.

### **3.3.2 Políticas antidrogas e questões de desenvolvimento**

O banimento do cultivo da papoula de ópio durante os anos de 2000 e 2001 pode ser considerado um evento peculiar e inédito na política internacional sobre drogas em termos de erradicação da produção (Jelsma, 2005). Como afirma Thoumi (2005), a queda brusca nos índices de cultivo da droga põe em evidência o argumento de que um governo altamente autoritário – em termos físicos, ideológicos e morais – é capaz de eliminar virtualmente os cultivos ilícitos. Ainda assim, questiona-se de maneira significativa se o banimento levado a cabo pelo regime talibã seria de fato sustentável em termos econômicos, políticos e sociais, e quais foram seus impactos nas populações diretamente envolvidas com o mercado ilícito de ópio (ver Thoumi, 2005; Jelsma, 2005; Mansfield, 2001).

---

<sup>21</sup> De fato, além das tropas estadunidenses, envolveram-se no conflito as forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, posteriormente, sua Força Internacional de Assistência em Segurança (ISAF, em sua sigla em inglês).

Segundo Armenta *et al.* (2001, p. 17), Sandeep Chawla, chefe da divisão de pesquisa do UNODC, teria sido enfático ao classificar o banimento talibã: “em termos de controle de drogas, foi um sucesso sem precedentes, mas, em termos humanitários, foi um total desastre”. Estudos do UNODC afirmam, por exemplo, que a decisão repentina pelo banimento sem que tivessem sido providas alternativas de cultivo aos camponeses levou a um quadro de maciço endividamento e fome geral, com registros, inclusive, de mortes por desnutrição (UNODC, 2003). Ainda, o banimento foi responsável pelo registro de inúmeros movimentos de deslocamento interno ou a Estados vizinhos, como Paquistão e Irã (Jelsma, 2005). Os fatores explicativos de tais situações residem, em grande parte, na profunda dependência que o Afeganistão desenvolveu em torno do mercado de ópio, tanto em termos econômicos quanto sociais, durante o século XX.

De maneira geral, a economia afegã, durante os anos de conflito afegão-soviético e, depois, com a guerra civil, sofreu um processo gradual e significativo de desestruturação em suas instituições, especialmente em termos financeiros (Thoumi, 2005). O mercado ilícito de ópio, neste sentido, a partir da desestabilização política do país, expandiu-se em território afegão também para suprir as lacunas institucionais colocadas pelos sucessivos conflitos armados (Jelsma, 2005). Essa sustentação se estabeleceu tanto no nível macroeconômico – o ópio chegou a ser responsável por um terço da economia afegã (Byrd & Ward, 2004) – quando em termos microeconômicos, representando garantia de crédito e financiamento aos cultivadores e até mesmo substituindo a moeda corrente afegã em algumas situações (Mansfield, 2001; Thoumi, 2005). Por esse motivo, a queda repentina da produção ilícita de ópio significou uma grave crise humanitária no país (Jelsma, 2005).

À parte do banimento talibã ao ópio, uma série de programas de coibição da produção da papoula de ópio também foi implantada no Afeganistão a partir do fim da ocupação soviética, com participação majoritária de atores internacionais. A história dessas políticas antidrogas, no entanto, deve ser entendida a partir da divisão entre o “antes” e o “depois” da ocupação estadunidense em território afegão. Nesse sentido, enquanto a década de 1990 foi marcada por uma série de programas de desenvolvimento alternativo, executados, sobretudo, por agências internacionais (Mansfield, 2001), a partir de 2001, os esforços de erradicação de cultivos sofreram uma inflexão em direção a incursões militarizadas, sob o comando dos Estados Unidos e de seus aliados na Guerra do Afeganistão (Jelsma & Kramer, 2009).

Segundo David Mansfield (2001), entre os anos de 1989 e 2000, dois grandes programas de desenvolvimento alternativo foram implantados no Afeganistão sob os auspícios do atual UNODC – o Programa de Controle de Drogas e Reabilitação Rural do

Afeganistão (ADCRP, em sua sigla em inglês), entre 1989 e 1996, e o Projeto de Redução de Cultivos de Papoula (C28), entre 1997 e 2000. Atuando de formas parecidas, ambos os projetos contemplavam a substituição de cultivos, a geração de renda e a criação de infraestrutura, com o objetivo de diminuir a dependência afegã do mercado ilícito de ópio e, especialmente, de *reconstruir* o país pós-conflito. O C28, no entanto, foi uma tentativa, por parte do UNODC, de aprimorar as políticas de coibição de cultivos levadas a cabo pelo ADCRP, reconhecendo suas falhas e contemplando outras facetas de desenvolvimento (Mansfield, 2001).

Ainda assim, a questão do condicionamento entre os programas de desenvolvimento alternativo e as políticas de erradicação de cultivos foi um dos principais focos de crítica e justificação principal para seus limitados efeitos (Armenta *et al.*, 2001). As chamadas *poppy clauses*<sup>22</sup> dos projetos comprometiam os camponeses ao abandono de seus cultivos – de imediato, no caso do ADCRP, ou em até quatro anos, no caso do C28 – e demandavam das autoridades locais e dos representantes comunitários esforços para a erradicação das plantações (*idem*). Como consequência, os programas registravam alto índice de desconfiança e abandono e excluía dos processos de desenvolvimento alternativo seus plantadores mais vulneráveis, contribuindo de maneira limitada para que houvesse, de fato, uma diminuição total na produção ilícita afegã (Mansfield, 2001). Em 2000, os programas de desenvolvimento alternativo já estavam esvaziados, em grande parte por conta da fuga de doadores devido às críticas recebidas e à inconveniência política de terem de lidar com os Talibãs (Armenta *et al.*, 2001).

Com o início da Guerra do Afeganistão em 2001, os programas de desenvolvimento alternativo cessaram em sua grande maioria, especialmente após o anúncio da saída do UNODC do território afegão (Jelsma, 2005). Como consequência do cenário de intenso conflito e da fragmentação do poder político dos Talibãs, a produção total de ópio voltou a crescer, atingindo níveis superiores ao do período anterior ao banimento (Thoumi, 2005; Jelsma & Kramer, 2009). A partir do contexto de recrudescimento da produção da droga no país simultaneamente ao início da Guerra do Afeganistão, a atenção da comunidade internacional voltou-se para ambas as questões e, de modo similar ao caso colombiano, houve profunda conciliação entre os discursos de combate às drogas e aqueles de combate ao terrorismo (Armenta *et al.*, 2001).

---

<sup>22</sup> 'Cláusula da papoula', em tradução literal.

Já em 2001 a retórica de *guerra às drogas* havia sido inserida significativamente na *guerra ao terror*. Os governos dos Estados Unidos e do Reino Unido, como principais atores de ocupação do Afeganistão, defendiam que uma das principais fontes de financiamento de grupos terroristas – em especial, a Al-Qaeda, responsabilizada pelos atos terroristas de 11 de setembro – provinha do mercado internacional de drogas ilícitas, em especial em período anterior ao banimento talibã dos cultivos ilícitos no Afeganistão (Armenta *et al.*, 2001). Nesse sentido, para além das incursões militarizadas com o objetivo de dismantelar grupos terroristas e capturar seus líderes, seria imprescindível o combate também dos “galhos e raízes” do terrorismo internacional, o que passava necessariamente, no caso afegão, pelo combate à produção de ópio (*idem*, p. 4).

Em declaração sobre a relação entre narcotráfico e terrorismo, Tony Blair, então primeiro-ministro do Reino Unido, teria explicitado esta argumentação de forma clara: “as armas que os Talibãs estão comprando hoje são pagas com as vidas dos jovens britânicos que compram suas drogas nas ruas” (*ibidem*, p. 3). Uma vez inserida na dinâmica do combate ao terrorismo, uma série de políticas militarizadas de erradicação de cultivos começaram a ser implantadas, com apoio não somente dos Estados Unidos, mas das forças da OTAN (Jelsma & Kramer, 2009). Em menor escala, a estas políticas também foram previstas conciliações com programas de substituição de cultivos e de prevenção ao cultivo de ópio, ainda que haja lacunas de informação acerca da real implantação destes programas e de seus impactos (ver UNODC, 2011).

Uma das principais críticas feitas às políticas de erradicação de cultivos implantadas após o início da Guerra do Afeganistão diz respeito à falta de coordenação entre os esforços, que ocorrem de maneira isolada e são implantados por uma diversidade de atores internos e internacionais (Jelsma & Kramer, 2009). Somado a isso, há considerável desentendimento entre os governos dos Estados Unidos e do Reino Unido acerca da utilização das técnicas de erradicação de cultivos, como a fumigação aérea (*idem*). Enquanto os Estados Unidos, entre os anos de 2004 e 2009, pressionavam o governo afegão em sua tentativa de executar programas de erradicação química das plantações em consonância com o que havia sido feito na Colômbia, o Reino Unido passou a se colocar diretamente contra a medida, e a pleitear programas mais abrangentes de desenvolvimento alternativo (TNI, 2005). É questionado, sobretudo, se a fumigação aérea, ainda que mais rápida e mais eficaz em seu objetivo de empobrecer as plantações, não acentuaria o distanciamento entre o governo de Hamid Karzai (2004-atual) e a população afegã e beneficiária, por consequência, a insurgência talibã (TNI, 2007).

Apesar das políticas antidrogas implantadas incessantemente em território afegão a partir de 1989 por atores externos, o Afeganistão ainda é, hoje, o maior *Estado produtor de ópio* do mundo (UNODC, 2011). O único período da história do país em que uma política de erradicação da produção teve sucesso em diminuir a oferta foi durante o banimento talibã dos cultivos de papoula, ocasionando uma crise humanitária que acentuou sobremaneira a já enfraquecida conjuntura política, econômica e social do Afeganistão. Desse modo, o que se verifica, no caso afegão, é uma sucessão de medidas que visam à coibição do mercado internacional de ópio e de seus derivados, sem que sejam contemplados, de fato, os interesses de seus atores mais vulneráveis e os possíveis impactos que tais políticas podem vir a ter sobre eles.

### **3.3.3 A invisibilidade dos atores vulneráveis e a sustentação da hegemonia**

O caso do Afeganistão é emblemático no estudo das políticas de combate às drogas porque delimita de forma muito clara as fronteiras temporais em que as abordagens de desenvolvimento alternativo e de erradicação forçada de cultivos foram executadas; além disso, evidencia como, em seus contextos específicos, nenhuma das duas surtiu os efeitos esperados. Nesse sentido, o Afeganistão permanece um *problema* para o regime internacional de controle de drogas ilícitas ainda que o próprio regime tenha atuado de maneira ininterrupta no país durante os últimos 20 anos, através de, pelo menos, três estratégias distintas. Tais fatos suscitam o questionamento sobre se as políticas de combate às drogas, em geral, tenderiam mais a invisibilizar a vulnerabilidade de determinados atores, territórios e Estados frente a problemas não necessariamente intrínsecos às drogas em vez de procurar solucionar, de fato, a crise em que eles se encontram.

David Mansfield (2001), por exemplo, tece uma série de críticas metodológicas aos programas de desenvolvimento alternativo executados no Afeganistão durante a década de 1990, em especial sobre a ineficácia dos mesmos em detectar os fatores causais que, de fato, perpassam o cultivo ilícito. Acerca desta questão, Mansfield aponta que estas políticas descartaram a execução de uma abordagem multifacetada aos cultivos ilícitos em favor de medidas que subestimaram as relações sócio-econômicas e a dependência que a população afegã – sobretudo, os cultivadores mais vulneráveis – tem da microeconomia do ópio. Nesse sentido, mais uma vez Mansfield fala da tendência dos executores das políticas de desenvolvimento alternativo a, primeiramente, dar mais ênfase à “macroconjuntura das

drogas” – as cifras de produção, a participação no Produto Interno Bruto, os hectares erradicados – e, em segundo lugar, a homogeneizar a parcela da população que é cultivadora de substâncias ilícitas, oferecendo-lhe soluções que usualmente não vão ao encontro de suas necessidades e que vêm atreladas a condições que tornam sua situação ainda mais frágil.

Caberia questionar aqui se, de fato, os programas de desenvolvimento alternativo – e as medidas de erradicação da produção em geral – representam uma tentativa franca de seus executores de empoderar os cultivadores de ópio afegãos ou se, de maneira reversa, reforçam sua condição de atores invisíveis da dinâmica da produção de ópio. Se a segunda hipótese for verdadeira, então tornam-se mais importantes os números, os preços e as respostas que, de fato, a construção de alternativas de subsistência viáveis e de longo prazo a esses atores. A mesma reflexão deve ser feita em relação às políticas de erradicação da oferta de cunho repressivo-militarista, e em até que ponto os discursos que as sustentam comprometem-se com a solução de um *flagelo* que atinge a todos ou se, por outro lado, acabam por defender os interesses dos atores hegemônicos dessa dinâmica, não raramente os próprios executores de tais políticas.

Nesse sentido, a partir da ocupação estadunidense no Afeganistão, as políticas de combate à produção de drogas sofreram uma transformação brusca em suas estratégias. No entanto, uma vez conformados os discursos antidrogas e antiterrorismo, o que ocorre é a justificação das incursões militarizadas em nome da erradicação forçada de uma produção de drogas considerada “alarmante” – justificando, também, a violência e o conflito. Ademais, a conciliação à *guerra ao terrorismo* acentua o caráter estigmatizante da *guerra às drogas* que já vinha sendo combatida no país, o que contribui para colocar em segundo plano toda uma gama de problemas de cunho político e sócio-econômico – da qual o tráfico de drogas e o terrorismo são apenas facetas – em favorecimento a uma abordagem que frequentemente reduz a situação do Afeganistão a essas duas questões.

Junto a isso, o discurso antidrogas estadunidense mostra-se também incoerente em relação às estratégias de combate ao terrorismo levadas a cabo pelos Estados Unidos e seus aliados, sobretudo em relação aos vínculos que foram estabelecidos entre as tropas ocidentais e a Aliança do Norte, como grupo político minoritário no Afeganistão. Apesar de aliada a esses atores no combate ao talibã, a Aliança do Norte tem no cultivo ilícito de ópio uma importante fonte de financiamento, e foi ela que sustentou a oferta mínima da droga no mercado internacional por parte do Afeganistão durante o ano de banimento, em 2001 (Armenta *et al.*, 2001; Thoumi, 2005). Não raramente é o combate ao narcotráfico que oferece os argumentos morais para que políticas menos consensuais sejam absorvidas de maneira

positiva pela sociedade civil e, por esse motivo, deve-se examinar se a retórica da *guerra às drogas*, em concomitância ao combate ao terrorismo, demonstra ter, de fato, fundamentos políticos reais ou se é apenas discursiva e em favor de maior militarização do conflito afegão.

Por último, é necessário por em discussão uma vez mais o papel da abordagem ao tráfico ilícito de drogas pela via *contraofertista*, ou seja, através de políticas que priorizam o combate à produção das substâncias – seja pela erradicação forçada de cultivos ou por programas de desenvolvimento alternativo. De acordo com as discussões elaboradas nos capítulos anteriores, compreende-se que o regime internacional de controle de drogas ilícitas sobredimensiona o papel da produção de drogas na sustentação do mercado ilegal, em uma tendência que claramente coloca rótulos em determinados Estados como *Estados-problema* e segmenta o regime entre os atores que *sofrem do mal* das drogas e aqueles que o *causam*. Apesar dos esforços destes atores estatais em dissipar tal percepção através de conceitos como o da *responsabilidade compartilhada* – provindo dos Estados latino-americanos –, o caso do Afeganistão põe em evidência que, ainda hoje, esta é a estratégia priorizada pelos atores mais atuantes do regime, sobretudo em territórios acentuadamente vulneráveis. Dita abordagem, portanto, ajuda a sustentar as relações hegemônicas do regime, ao propor a distribuição desigual de poder na estrutura e também dos custos de sua manutenção.

## Conclusão

O regime internacional de controle de drogas ilícitas é uma estrutura *naturalizada* nas relações internacionais. Neste sentido, parece a seus atores que o modo como ele lida com determinadas substâncias psicoativas sempre fez sentido político e que outras ordens sociais que intentaram abordá-las de maneira distinta não obtiveram – e não obterão – sucesso. Como estrutura hegemônica, o regime deixa de ser entendido como uma ordem histórica para tornar-se fato internacional interiorizado por seus atores.

Uma vez sucedida esta naturalização, no entanto, os atores internacionais deixam de considerar, como opção para uma sucessão de políticas mal avaliadas e de abordagens equivocadas, a possibilidade de transformação da estrutura. Isto ocorre quando surgem discursos *antiproibicionistas*, que questionam a existência do regime como um todo, ou quando são evidenciados discursos contra-hegemônicos específicos, como no caso da descriminalização da folha de coca pleiteada pela Bolívia, que discutem a legitimidade do regime em determinadas partes. De qualquer maneira, a não-consideração das vozes dissoantes ao regime colabora para que as relações desiguais entre os atores que o conformam se perpetuem, distribuindo de maneira desequilibrada responsabilidades e custos de uma abordagem que nem sempre serve aos interesses de todos.

O regime internacional de controle de drogas ilícitas, no entanto, estende-se para além da naturalização, porque também constitui em si mesmo um discurso moralizador, com acentuadas raízes na ética religiosa protestante (Restrepo, 2002). Neste sentido, o regime tende a marginalizar seus atores mais vulneráveis, notadamente aqueles em relações profundas com o consumo ou o mercado de drogas, posicionando-os ora como *agressores* à sociedade ora como *vítimas* de sua condição, sem que sejam abordados como peças relevantes para a dinâmica do regime. Este é o caso, por exemplo, dos camponeses envolvidos com o cultivo de substâncias ilícitas e dos usuários de psicoativos, frequentemente *alvos* de movimentos criminalizantes, por um lado, ou paternalistas, por outro, mas raramente *agentes* (ver Del Olmo, 1989 e Sodelli, 2010).

Como consequência, os reais interesses e necessidades destes atores são invisibilizados, em nome de uma estrutura hegemônica maior que tende a por em evidência outras vozes e outros discursos. É importante remarcar, mais uma vez, que as relações hegemônicas do regime internacional de controle de drogas ilícitas, antes de favorecer determinados *Estados* sobre outros, prioriza determinadas *forças sociais, sociedades, comunidades, populações e*

*indivíduos* sobre outros. É necessário considerar, portanto, as retóricas contra-hegemônicas especialmente quando estas surgem destes atores mais vulneráveis, pois são eles que conseguem evidenciar com mais clareza as rupturas da estrutura e as falhas que ela apresenta.

Sobre as políticas priorizadas no contexto do regime internacional de controle de drogas ilícitas e sua real efetividade, Rosa Del Olmo discorre resumidamente:

Pode-se demonstrar que o início da proibição das drogas teve a ver com o racismo; mais tarde, com a rebelião juvenil e, atualmente, com problemas de segurança nacional e, ocasionalmente, com problemas econômicos da América Latina, predominando sempre a visão de que o problema é externo aos Estados Unidos e que existem drogas boas e drogas más. Enquanto isso, o problema segue sem solução e o negócio se fortalece (1989, p. 81).

Involuntariamente, nesta passagem, Del Olmo mostra o caminho percorrido pela proibição de substâncias psicoativas de uma imposição hegemônica interior a determinados Estados – no exemplo explicitado, os Estados Unidos –, perpassando o complexo Estado/sociedade civil e tornando-se, enfim, um regime internacional<sup>23</sup>. Uma vez constituída tal estrutura, a invisibilização dos atores e discursos não-hegemônicos leva à priorização de políticas equivocadas de abordagem aos diversos problemas que se apresentam ao regime internacional de controle de drogas ilícitas, que, por sua vez, acentuam ainda mais a situação de vulnerabilidade em que tais atores se encontram. Dar voz a estes atores, portanto, é peça-chave para que mudanças ocorram no regime, em direção a novas abordagens e práticas ou, até mesmo, uma nova estrutura.

Robert Cox (2007), ao falar das perspectivas de contra-hegemonia, destaca a importância da conscientização da sociedade civil em torno das relações de hegemonia que a elas afetam, com a inclusão significativa das populações marginalizadas. Nesta linha, Cox acredita que o trabalho de construção de uma nova estrutura contra-hegemônica (ou de constituição de uma ordem não-hegemônica) passa necessariamente pelas fronteiras nacionais, antes de migrar para o meio internacional. Esta é a movimentação que fez, recentemente, a Bolívia, em que o discurso contra-hegemônico a favor do *acullico* tornou-se parte da identidade boliviana frente ao regime e migrou para o cenário internacional, questionando as instituições normativas que sustentam a estrutura.

A América Latina parece ser, hoje, o ponto focal de aparecimento de discursos contra-hegemônicos em política de drogas. Neste sentido, é reforçada a percepção de Cox de que os discursos de contraposição à hegemonia tendem a vir em maior intensidade a partir dos atores/Estados periféricos. Durante duas décadas, os países latino-americanos foram alvo de

---

<sup>23</sup> Tal como explicado por Robert Cox (1981), acerca dos níveis em que as relações de hegemonia são estabelecidas – “forças sociais de produção”, “complexo Estado/sociedade civil”, “ordens mundiais”.

uma sucessão de políticas e programas de coibição da produção e do tráfico de drogas, sem que suas situações tenham sido atenuadas de maneira significativa. Este é o caso dos Estados andinos, como os *Estados produtores de drogas*, dos países centro-americanos, como grandes territórios de passagem, do México, como principal porta de entrada ao mercado ilícito estadunidense, e também do Brasil, como crescente país de destino das substâncias psicoativas. Todos estes atores são percebidos, pelo regime internacional de controle de drogas, em maior ou menor escala, como Estados que não conseguem efetivar seu poder coercitivo no território, que não são capazes de ir ao encontro das necessidades sócio-econômicas básicas de suas populações e, frequentemente, que têm no mercado ilícito parte significativa de sua economia, como se fossem *narco-Estados*.

Em declaração recente, no entanto, Felipe Calderón, atual presidente do México, vai diametralmente de encontro à percepção comum que responsabiliza estes Estados pelo problema do tráfico de drogas e propõe uma mudança de visão:

"Estamos vivendo no mesmo edifício. E nosso vizinho é o maior consumidor de drogas no mundo. E todos querem lhe vender drogas através das nossas portas e janelas. [...] Devemos fazer de tudo para reduzir a demanda por drogas, mas se o consumo de drogas não puder ser limitado, então quem toma as decisões deve buscar mais soluções - incluindo as alternativas de mercado - para reduzir os lucros astronômicos das organizações criminais." (Graham, 2011).

Calderón, para além de se ater somente ao discurso da responsabilidade compartilhada, colocou como demanda da sociedade política (ou parte dela) algo que já vinha sendo pleiteado por atores da sociedade civil de maneira difusa: a busca por alternativas ao regime. O regime internacional, como uma estrutura hegemônica, tende a impedir que contestações de contra-hegemonia cheguem ao nível da sociedade política, frequentemente absorvendo-as institucionalmente. Neste caso, no entanto, a declaração de Calderón explicita uma ruptura retórica do consenso de que o regime internacional de controle de drogas ilícitas segue a melhor abordagem aos problemas relacionados ao consumo e ao comércio de substâncias psicoativas, rompendo, em certa medida, com a naturalização da estrutura.

Igualmente, outros discursos vindos de atores latino-americanos vêm aparecendo de maneira sistemática como uma contraposição ao regime internacional. É o caso da Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia, que, através dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, César Gaviria, da Colômbia, e Ernesto Zedillo, do México, pedia por "um novo paradigma de políticas [de drogas] mais seguras, eficientes e humanas" (CLDD, 2009, p. 6), ou, mais recentemente, da entrevista dada por Juan Manuel Santos, atual presidente da Colômbia, em que afirma que "[se] para acabar com a violência que vem com o

tráfico de drogas [...] isso significa a legalização, e o mundo pensa que esta é a solução, darei as boas vindas, não sou contra" (El País, 2001). Por mais que tais discursos estejam, ainda, limitados mais à esfera retórica do que à esfera política, é possível identificar neles um padrão latino-americano de contestação da estrutura que começa a se desvelar.

O presente trabalho, como uma tentativa de compreender as relações de poder entre os atores do regime internacional em questão, não se dedicou a investigar quais seriam tais alternativas. Superficialmente, algumas opções discursivas parecem surgir de atores difusos, como a *legalização* – da *cannabis* ou de todas as drogas, dependendo do discurso – e a *regulamentação* de tais substâncias – que tende a ser equiparada à primeira, embora semanticamente implique um maior controle sobre a substância, um arcabouço normativo. Tais discursos, no entanto, restringem-se quase que exclusivamente a determinadas parcelas da sociedade civil, sem que haja o envolvimento político direto nos debates acerca da manutenção do regime, a despeito do fato de que, frequentemente, como demonstrado aqui, tal regime fracasse em alcançar seus objetivos.

A questão principal, que surge a partir dos estudos deste trabalho e necessita ser evidenciada, é que o regime internacional de controle de drogas ilícitas, como uma estrutura hegemônica, coíbe as discussões sobre seu funcionamento e suas possibilidades de mudança. Esse desestímulo é verificado na sociedade política, por ser a elaboradora e executora dos principais instrumentos de sustentação do regime, mas, principalmente, na sociedade civil, que ainda se prende à naturalização do regime internacional através do consenso hegemônico. Este debate, no entanto, é imprescindível para que políticas ineficientes sejam contestadas e revistas; para que atores vulneráveis sejam visibilizados e empoderados; e para que relações de desequilíbrio entre indivíduos, atores e Estados sejam reavaliadas. Isso passa, necessariamente, pela formação de uma estrutura não-hegemônica, que rejeite as relações de hegemonia que conformam o regime internacional de controle de drogas ilícitas atual.

## Referências Bibliográficas

### I. Documentos oficiais de organizações

**Convenção contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas.** Organização das Nações Unidas: 1988. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/entorpecentes.htm>. Último acesso em: 20/11/2011, 20:00.

**Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas.** Organização das Nações Unidas: 1971. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/psicotr%C3%B3picas.htm>. Último acesso em: 20/11/2011, 20:00.

**Convenção Única sobre Entorpecentes.** Organização das Nações Unidas: 1961. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/brazil/Convencao%20Unica%20de%201961%20portugues.pdf>. Último acesso em: 20/11/2011, 20:00.

**JIFE. Report of the International Narcotics Control Board for 2008.** Organização das Nações Unidas, 2009. Disponível em: [http://www.incb.org/pdf/annual-report/2008/en/AR\\_08\\_English.pdf](http://www.incb.org/pdf/annual-report/2008/en/AR_08_English.pdf). Último acesso em: 14/12/2011, 23:00.

**ONU. A/C.3/48/2. México y la cooperación internacional contra la producción, demanda y tráfico ilícito de drogas.** Carta dirigida ao Secretário Geral pelo Representante Permanente do México na Organização das Nações Unidas, 20 de outubro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development.** 1998. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/alternative-development/UNGASSActionPlanAD.pdf>. Último acesso em: 20/11/2011, 21:00.

União Europeia. **EU Strategy on Drugs - The Way Forward.** *Discussion Paper*, 2004.

UNODC. **Afghanistan Opium Survey 2011.** Winter Rapid Assessment for Central, Eastern, Southern and Western Regions. Organização das Nações Unidas: 2011. Disponível em:

[http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/ORAS\\_report\\_2011.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/ORAS_report_2011.pdf).

Último acesso em: 20/11/2011, 16:00.

\_\_\_\_\_. **The Opium Economy in Afghanistan: An international problem**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2003. Disponível em: [http://www.unodc.org/pdf/publications/afg\\_opium\\_economy\\_www.pdf](http://www.unodc.org/pdf/publications/afg_opium_economy_www.pdf). Último acesso em: 20/11/2011, 17:00.

\_\_\_\_\_. **World Drug Report 2004**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2004. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2004.html>. Último acesso em: 15/12/2011, 14:00.

## II. Bibliografia acadêmica virtual

ARMENTA, Amira; JELSMA, Martin; BLICKMAN, Tom; MONTAÑÉS, Virginia; VARGAS, Ricardo (Eds). **Desarrollo alternativo y erradicación: Un enfoque desequilibrado**. Transnational Institute (TNI), 2002. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/200703161806508757.pdf>. Último acesso em: 14/12/2011, 15:00.

ARMENTA, Amira; JELSMA, Martin; BLICKMAN, Tom; MONTAÑÉS, Virginia (Eds.). **Afghanistan, Drugs and Terrorism: Merging Wars**. Debate Papers, n. 3, 2001. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/debate3.pdf>. Último acesso em: 14/12/2011, 14:00.

JELSMA, Martin. **Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs**. International Journal on Drug Policy, n. 14, p. 181-195, 2003. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/unwritten.pdf>. Último acesso em: 14/12/2011, 11:00.

\_\_\_\_\_. **Learning Lessons from the Taliban opium ban**. International Journal on Drug Policy, v. 16, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/archives/jelsma/taliban.pdf>. Último acesso em: 14/12/2011, 12:00.

\_\_\_\_\_. **Lifting the ban on coca chewing: Bolivia's proposal to amend the 1961 Single Convention.** Série Reformas Legislativas em Política de Drogas, n. 11, 2011. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr11.pdf>. Último acesso em: 13/12/2011, 18:00.

JELSMA, Martin; KRAMER, Tom. **Redefining Targets: Towards a Realistic Afghan Drug Control Strategy.** Drug Policy Briefing, n. 30, 2009. Disponível em: [http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief30\\_0.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief30_0.pdf). Último acesso em: 14/12/2011, 14:00.

MANNAVA, Priya; ZEGENHAGEN, Sasha Z.; CROFT, Nick. **Dependent on Development.** The Nossal Institute for Global Health, 2010. Disponível em: <http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Dependent-on-Development.pdf>. Último acesso em: 14/12/2011, 13:00.

PETRAS, James. **La geopolítica del Plan Colombia.** Havana: Cuba Siglo XXI, 2001. Disponível em: [www.cubaxxi.f2s.com](http://www.cubaxxi.f2s.com). Último acesso em: 20/11/2011, 20:00.

TNI. **Crop spraying: a déjà vu debate.** Drug Policy Briefing, n. 25, 2007. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief25.pdf>. Último acesso em: 14/12/2011, 14:00.

\_\_\_\_\_. **Plan Afghanistan.** Drug Policy Briefing, n. 10, 2005. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief10.pdf>. Último acesso em: 14/12/2011, 12:00.

WOLA. **La aspersion de cultivos de uso ilícito en Colombia: una estrategia fallida.** Colômbia, Bogotá: Forma Gráfica, 2008. Disponível em: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/past/Una%20Estrategia%20Fallida%20%28compressed%20version%29.pdf>. Último acesso em: 14/12/2011, 11:00.

### III. Bibliografía acadêmica física

ALAPE, Arturo. **La Paz, la Violencia: Testigos de excepción.** Colômbia, Bogotá: Editorial Planeta, 1985.

\_\_\_\_\_. **Las Vidas de Pedro Antonio Marín, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo.** Colômbia, Bogotá: Editorial Planeta, 1989.

BAGLEY, Bruce M. **Colombia and the War on Drugs.** Foreign Affairs, vol. 67, nº 1, p. 70-92, 1988.

\_\_\_\_\_. **Drug Trafficking, Political Violence, and U.S. Policy in Colombia in the 1990s.** Working Paper. University of California, Center for Latin American Studies: 2001.

BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. **Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A Reinterpretation.** Série Reformas Legislativas em Política de Drogas, n. 12, 2011.

BYRD, William; WARD, Christopher. **Drugs and Development in Afghanistan.** Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction. N. 18, 2004.

CABIESES, Hugo. **Narcotráfico y hoja de coca: algunas propuestas alternativas.** Revista Debate Agrario, n. 22, 1994.

CARNEIRO, Henrique. **As necessidades humanas e o proibicionismo das drogas no século XX.** Revista Outubro, IES, São Paulo: v. 6, 2002, p. 115-128.

CARVALHO, Salo de. **A atual política brasileira de drogas: os efeitos do processo eleitoral de 1998.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 34, 1998.

CLDD. **Drogas e Democracia: Rumo a uma mudança de paradigma.** 2008.

COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. Em: GILL, Stephen (org.); AZEVEDO, Dinah de Abreu (trad.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007 (Pensamento Crítico, v. 7).

\_\_\_\_\_. **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.** Millenium: Journal of International Studies, Vol. 10, No. 2, 1981.

DARIO, Diogo Monteiro. **A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia**. Revista Contexto Internacional, v. 32, n. 2, 2010.

DEL OLMO, Rosa. **Drogas: distorciones y realidades**. Revista Nueva Sociedad, n. 102, 1989, p. 81-93.

\_\_\_\_\_. **La internacionalización jurídica de la droga**. Revista Nueva Sociedad, n. 112, 1991, p. 102-114.

FERNÁNDEZ, Rodrigo Valenzuela. **Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolívia**. CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, Serie Políticas Sociales, n. 83, 2004.

FRAGA, Paulo César. **A geopolítica das drogas na América Latina**. Revista Em Pauta, n. 19, 2007, p. 67-88.

GERRERO, Javier. **Los Años de Olvido: Boyacá y los Orígenes de la Violencia**. Colômbia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Tercer Mundo, 1991.

GRAMSCI, Antonio. **Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci**. Nova Iorque: International Publishers; Londres: Lawrence & Wishart, 1971.

GUSMÃO, Luiz Antônio. **Marcos Reguladores do combate às drogas nos países andinos**. Observador On-Line, v. 4, n. 12, 2009.

GUZZI, André C. **As relações EUA-América Latina: medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNESP, UNICAMP, PUC-SP: 2008, 132 p.

HASENCLEAVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theory of International Regimes**. Universidade de Cambridge, 1997.

\_\_\_\_\_. **Integrating theories of international regimes**. Review of International Studies, 2000, n. 26, p. 3-33.

HUNT, Michael H. **Ideology and U.S. Foreign Policy**. New Haven-Londres: Yale University Press, 1987.

KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. Nova York, Cornell University Press: 1983.

LA FEBER, Walter. The American Search for Opportunity, 1865-1913. Vol. II. Em: Cohen Warren I. (ed). **The Cambridge History of American Foreign Relations**. Nova Iorque-Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

LABROUSSE, Alain. **Geopolítica das drogas**. São Paulo: Desatino, 2010. 143 p.

\_\_\_\_\_. **L'Argent, la drogue et les Armes**. Paris, Fayard: 1991.

LE GRAND, Catherine. **Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia: 1850-1936**. México, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986.

LEITE, Ravênia M. O. **A admoestação ao usuário de drogas e a descriminalização da conduta de uso, ante a nova lei anti-drogas**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia: v. 37, 2009.

LEÓNGOMEZ, Eduardo Pizarto. **Las FARC 1949-1966**. Colômbia, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores: 1991.

LESSING, Benjamin; OLINGER, Mariana. **Drogas - Questões e Perspectivas: Política Internacional**. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007.

LORENZO, G.; RODRIGUEZ, A. **La hoja de coca en Bolivia ¿Un dilema de la Convención de Viena o la defensa del akulliku?** Revista Andina de Estudios Políticos, Lima, Peru: n. 7, 2011.

LUPU, Noam. **Towards a New Articulation of Alternative Development: Lessons from Coca Supply Reduction in Bolivia**. Development Policy Review, 2004, n. 22, v. 4, p. 405-421.

MANSFIELD, David. **Alternative Development: the modern thrust of supply-side policy**. Bulletin on Narcotics, vol. LI, nº 1 e 2, 1999.

---

\_\_\_\_\_. **Alternative Development in Afghanistan: The Failure of Quid Pro Quo.** 2001.

MEJÍA, Daniel; POSADA, C. **Cocaine Production and Trafficking: What do we know?** Policy Research Working Paper 4618, Banco Mundial, 2008.

MEJÍA, Daniel; RESTREPO, Pascual. **The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia.** Universidad de los Andes, Bogotá, Colômbia: Serie Documentos CEDE, 2008.

METAAL, Pauline. **América Latina y Europa y las políticas sobre drogas.** Revista Debate Agrário, n. 39, p. 247-265, 2005.

MEZA, Ricardo V. **Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia.** Revista Nueva Sociedad, n. 192, 2004.

PARDO, Diana; CARDONA, Diego. **El procedimiento de la Certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos.** Revista Semana, 1995, p. 23-25.

PHAN-GRUBER, Emily. **The Role of Alternative Development in the "War on Drugs": The Case of Bolivia.** Journal of Civil Society and Social Tranformation. v. 1, 2010.

PICÓN, Ángela M. **Desarrollo de las relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea para la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas.** Revista Papel Político, Bogotá (Colômbia), v. 11, n. 1, p. 253-294, 2006.

POSADA, Alejandro Reyes. **La violencia y el problema agrario en colombia.** Colômbia, Revista Análisis Político, n. 2, 1987.

PROCÓPIO Filho, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. **O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. Revista Brasileira de Política Internacional.** 40 (1): 75-122, 1997.

PUCHALA, Donald J.; HOPKINS, Raymond F. International regimes: lessons from inductive analysis. Em: KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes.** Nova York, Cornell University Press: 1983.

RAMOS, Leonardo César Souza. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana**. Rio de Janeiro: 2005. 219 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

RESTREPO, Andrés López. **Por tu bien, y sobre todo por el mío: fundamentos y altibajos del prohibicionismo estadounidense**. Análisis Político, n. 46, 2002.

RICHANI, Nazih. **The Political Economy of Violence: The War-System in Colombia**. Journal of Inter American Studies and World Affairs, 1997, v. 39, n.2.

RIVILLAS, Borja Díaz. **Política exterior de los EE.UU. hacia Colombia: El paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al Plan Colombia y la región andina**. América Latina Hoy, v. 31, p. 145-186, 2002.

RODRIGUES, Luciana. B. F. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, Thiago. **Política de drogas e a lógica dos danos**. Verve, 3: 2007, p. 257-277.

ROHTER, L. **Bolivian Leader's Ouster Seen as Warning on US Drug Policy**. New York Times, 23 de outubro de 2003.

ROMERO, Mauricio (ed.). **Parapolítica: la ruta de expansión paramilitar y los acuerdos políticos**. Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, Colômbia: 1 ed., 2007.

ROOM, Robin; FISHER, Benedikt; HALL, Wayne; LENTON, Simon; REUTER, Peter. **Cannabis Policy: Moving beyond stalemate**. Oxford University Press, 2010.

SÁNCHEZ, Fabio; DÍAZ, Ana Maria; FORMISANO, Michel. **Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial**. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes: 2003.

SCOTT, Pete D. **Drugs, Oil and War: The United States in Afghanistan, Colombia and Indochina**. Rowan & Littlefield Publishers, 2003.

SODELLI, Marcelo. **A abordagem proibicionista em desconstrução: compreensão fenomenológica existencial do uso de drogas.** Revista de Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro: v. 15, n. 3, 2010.

SOUZA, Rosinaldo Silva de. **Os Cocaleros de Chapare: coca, cocaína e políticas internacionais antidrogas na Bolívia.** 2006. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Universidade de Brasília - 217 p.

THOUMI, Francisco. **Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas em Afeganistán y Colombia.** Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito (CEODD): Bogotá, 2005.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. **Colômbia: Mais Insegurança Humana, Menos Segurança Regional.** Contexto Internacional, Rio de Janeiro: v. 24, nº 1, 2002, p. 129-166.

Universidad del Rosario. **Las explicciones sobre el conflicto armado en Colombia.** Colômbia, Bogotá, Colección Universidad, Ciencia y Desarrollo, fascículo 9, 2006.

VEILLETTE, Connie; NAVARRETE-FRÍAS, Carolina. **Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes.** CRS Report for Congress, Estados Unidos: 2005.

VILLA, Rafael; OSTOS, Maria. **As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança.** Revista Brasileira de Política Internacional, 48 (2), 2005, p. 86-110.

YOUNG, Oran. **Regime dynamics: the rise and fall of international regimes.** Massachusetts Institute of Technology, International Organization, 36, 2: 1986.

ZARTMAN, I. W. The Unfinished Agenda: Negotiating International Conflicts. Em: LICKLIDER, Roy (Ed.). **Stopping the killing.** Nova Iorque, NY: New York University Press, 1993.

#### **IV. Outras fontes virtuais**

BBC News. **Afghanistan's Northern Alliance.** 19 de setembro de 2001. Disponível em: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/1552994.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1552994.stm). Último acesso: 20/11/2011, 17:00.

Bolívia. **La revalorización y dignificación de la hoja de coca. Documento de trabajo, Embajada de Bolívia en Argentina.** Disponível em: [http://www.embajadadebolivia.com.ar/cultura/revalorizacion\\_coca.htm](http://www.embajadadebolivia.com.ar/cultura/revalorizacion_coca.htm). Último acesso em: 20/11/2011, 22:00.

El País. **"Si legalizar las drogas acaba con la violencia, no me opongo"**. 14 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/si-legalizacion-drogas-acaba-con-violencia-me-opongo>. Último acesso em: 20/11/2011, 16:00.

FM Bolívia. **Viceministro dice que el 62,2% de los bolivianos acullica coca. 28 de julho de 2009.** Disponível em: <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia14198-viceministro-dice-que-el-622-de-los-bolivianos-acullica-coca.html>. Último acesso em: 20/11/2011, 22:00.

GRAHAM, Dave. **Presidente do México insinua apoio à legalização das drogas.** Jornal O Globo, 20 de outubro de 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/presidente-do-mexico-insinua-apoio-legalizacao-das-drogas-2696580>. Último acesso em: 20/11/2011, 15:00.

IHRA. **O que é redução de danos? Uma posição oficial da Associação Internacional de Redução de Danos.** Londres, Grã Bretanha: 2010. Disponível em: [http://www.ihra.net/files/2010/06/01/Briefing\\_what\\_is\\_HR\\_Portuguese.pdf](http://www.ihra.net/files/2010/06/01/Briefing_what_is_HR_Portuguese.pdf). Último acesso em: 14/12/2011, 14:00.

INE. **Censo de Población y Vivienda - 2001.** Disponível em: <http://www.ine.gob.bo/comunitaria/comunitariaVer.aspx?Depto=00&Prov=00&Seccion=00>. Último acesso em: 20/11/2011, 19:00.