

CAPÍTULO 5

ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA E O COMBATE AO NARCOTRÁFICO

Thiago Moreira de Souza Rodrigues

INTRODUÇÃO

No dia 8 de abril de 1986, Ronald Reagan, então presidente dos Estados Unidos, assinou um breve documento de cinco páginas intitulado “Narcotics and National Security”. Tratava-se de uma *National Security Decision Directive* (NSDD), instrumento confidencial pelo qual os mandatários norte-americanos podem estabelecer prioridades e diretrizes para a política exterior e de defesa do país antes que sejam publicizados ou apreciados pelo Congresso. Hoje, a NSDD-221 está liberada para consulta, mesmo que com significativa quantidade de trechos inutilizados para a leitura. Ainda assim, tem-se o suficiente para compreender suas intenções, sumarizadas logo na sua primeira página, onde Reagan afirma que “a expansão do tráfico internacional de narcóticos [...] adiciona outra significativa dimensão aos aspectos de aplicação da lei e saúde pública e ameaça a segurança nacional dos Estados Unidos” (NSDD-221, 1986, p. 1). Essa “ameaça” seria “especialmente séria fora das fronteiras dos EUA”¹ onde “a combinação de organizações narcotraficantes internacionais, insurgentes rurais e terroristas urbanos podem minar a estabilidade de governos locais”².

A preocupação externada por Reagan era a de que aos problemas de segurança já estabelecidos na América Latina – as guerrilhas de esquerda rurais e urbanas – adicionava-se um novo e complicador elemento: o narcotráfico. Esse novo fator não seria, apenas, um vetor a mais e paralelo aos demais, mas um item que comporia uma intrincada conexão com os grupos subversivos.

1 Idem, *ibidem*.

2 Idem, *ibidem*.

Nesse sentido, Reagan sustenta que “alguns grupos insurgentes financiam suas atividades pela taxaço de atividades relacionadas às drogas, fornecendo proteção a traficantes locais ou cultivando suas próprias safras de drogas”, o que teria produzido “um significativo impacto na capacidade das forças insurgentes” (NSDD-221, 1986, p. 2). Do mesmo modo, para o presidente, “alguns grupos terroristas têm-se vinculado ao tráfico de drogas primordialmente para financiar suas atividades”³. Apesar de vagas e generalizantes, as afirmações de Reagan registraram uma avaliação crucial para o redimensionamento da política estadunidense de repressão ao narcotráfico nos anos 1980 associada, precisamente, à vinculação percebida pelos EUA entre ameaças mais tradicionais – as organizações da esquerda armada – e o narcotráfico como um perigo emergente: ameaça que, três anos antes da NSDD-221, o então embaixador norte-americano na Colômbia, Lewis Tambs, nomeara de *narcoterrorismo* (Rodrigues, 2006).

WAR ON DRUGS: GUERRA E NÃO METÁFORA

A expressão “narcoterrorismo” passou a designar a acoplagem entre um “perigo” proveniente do auge da Guerra Fria e ainda forte e presente na América Latina – as guerrilhas de esquerda – e outra atividade – o narcotráfico – que, crescentemente, entrava nos discursos diplomático-militares dos EUA e dos demais países americanos, assumindo o destaque de uma questão de segurança nacional. Essa articulação acabou por expor um movimento, naquele momento ainda em curso, da estratégia de segurança nacional e regional norte-americana que incluía uma nova temática para além da contenção do comunismo. Para compreender esse deslocamento, é interessante lembrar duas intervenções militares protagonizadas pelos Estados Unidos: a primeira, na ilha de Granada, em 1983; a segunda, no Panamá, em 1989.

Em outubro de 1983, um golpe de Estado ocorreu em Granada, em decorrência de uma defecção de militares que depuseram Maurice Bishop, no poder a partir de 1979 após liderar outro golpe. A pequena república caribenha era, desde a ascensão de Bishop, alvo de pressões norte-americanas, devido à sua aproximação com Cuba e à sua inclinação socialista. Quando os militares se levantaram contra Bishop, houve reações populares em apoio ao primeiro-ministro – que acabou por ser executado pelos golpistas –, gerando protestos e conturbações que serviram de sinal para os EUA colocarem em marcha o plano de intervenção. Agravava a situação o fato de que a Universidade de Medicina de St. George, na capital do

3 Idem.

país, contava com estudantes norte-americanos que, na avaliação de Washington, poderiam ser feitos de reféns (fato que repercutia numa opinião pública ainda marcada pela crise dos reféns na embaixada dos EUA em Teerã, em 1979).

Assim, os Estados Unidos organizaram uma força de intervenção militar, incorporando pequeno contingente de tropas da Organização dos Estados do Caribe Oriental, de modo a dar um tom multilateral à ação. Apesar da desaprovação da então primeira-ministra britânica Margaret Thatcher – uma vez que Granada fazia parte da Commonwealth de ex-colônias do Reino Unido –, o presidente Ronald Reagan decidiu pela intervenção e ordenou a invasão da ilha, combatendo (e vencendo em poucos dias) – militares granadenses e, também, um batalhão de engenharia militar cubano presente no país e que se engajou no conflito. A chamada Operação Fúria Urgente foi a primeira operação conjunta (Exército, Marinha e Aeronáutica) norte-americana em combate efetivo desde a Guerra do Vietnã, justificada, ainda, com os argumentos próprios da Guerra Fria: a defesa da “democracia”, da segurança nacional e da estabilidade regional diante de uma “ameaça comunista”.

A próxima intervenção militar dos Estados Unidos na América Latina ocorreu seis anos depois, no Panamá, em circunstâncias bastante distintas. Em dezembro de 1989, as boas relações entre o general Manuel Noriega, então presidente do país, com os Estados Unidos chegaram ao fim. Na passagem dos anos 1970 para os 1980, Noriega havia sido um dos homens fortes do regime ditatorial de Omar Torrijos, ocupando a chefia do serviço de inteligência (Marcy, 2010). Nessa época, estabeleceu contatos com grupos narcotraficantes colombianos e cubanos que seriam importantes para o estabelecimento do auxílio ilegal aos guerrilheiros de direita chamados Contra que, em meados da década de 1980, combateram o regime socialista nicaraguense a partir de bases em Honduras e na Guatemala, e mantidos amplamente com recursos oriundos de taxações sobre carregamentos de cocaína colombiana que seguia para os EUA, com apoio e mediação de Noriega – e chancela oficiosa do governo norte-americano (Dale Scott e Marshall, 1998).

Após a publicização do narcofinanciamento dos Contras na imprensa norte-americana e das investigações levadas a cabo no Congresso e na Justiça dos EUA, Noriega foi rejeitado pelos EUA como aliado estratégico. Contribuiu para esse descrédito a expectativa, por parte de Washington, do enfraquecimento relativo do conflito na Nicarágua e nos demais países da América Central (El Salvador e Guatemala, principalmente) diante da rarefação – nos anos que seriam os finais da Guerra Fria – do apoio cubano-soviético aos regimes e movimentos armados de inspiração socialista nas Américas.

Assim, em 1987, os EUA congelaram a ajuda econômica ao Panamá e reforçaram sua presença militar nas bases da região do Canal. No ano seguinte, Noriega foi indiciado nos Estados Unidos, acusado dos crimes de tráfico de drogas e de lava-

gem de dinheiro. Após Noriega anular as eleições presidenciais de maio de 1989, as relações entre os EUA e o regime panamenho chegaram ao nível mais crítico. Depois de meses de tensões entre os países, a morte de um militar norte-americano por membros da Guarda Nacional do Panamá, em dezembro de 1989, foi o estopim que motivou o presidente George H. W. Bush a autorizar a invasão do país para depor e capturar Noriega. A intervenção amparava-se, para os norte-americanos, numa mudança legislativa encaminhada havia pouco por Bush que permitia “que militares pudessem perseguir fugitivos internacionais” (Marcy, 2010, p. 134).

Nesse momento, já condenado à revelia por tráfico de drogas, Noriega se enquadrava nessa categoria. Capturado, ele foi levado para os EUA, onde passou a cumprir pena de 40 anos de prisão. Sua captura e traslado foram realizados sem qualquer amparo legal internacional, o que gerou protestos, inócuos, na Organização dos Estados Americanos (OEA). Assim, a invasão do Panamá – de sugestivo codinome: *Operação Justa Causa* – mobilizou tropas já posicionadas no Canal e outras deslocadas para a ação, sendo justificada, além dos mais tradicionais elementos de retórica (defesa da democracia, por exemplo), por um novo componente no discurso: o combate ao narcotráfico.

Da invasão de Granada à do Panamá, os elementos centrais a embasar as ações e a amparar a mudança de regime transformaram-se de modo notável: a junta militar granadense foi deposta pela *ameaça* que, para os EUA, ela representava à democracia e segurança regionais por sua *filiação comunista*; já Noriega foi retirado do poder não por ser comunista, mas por ser *narcotraficante*. Entre um momento e outro, estava a Lewis Tambs sobre o narcoterrorismo, ameaça híbrida, que compunha um duplo com o perigo que desvanecia (o comunismo) com o que emergia (o narcotráfico), anunciando adaptações no discurso diplomático-militar norte-americano na sua identificação dos novos problemas de segurança no continente. O termo narcoterrorismo ainda ganharia novos contornos e importância no processo de militarização do combate ao narcotráfico e ao reposicionamento geopolítico norte-americano nas Américas, como será apresentado adiante.

Além da Declaração de Tambs, houve a NSDD-221 de Reagan, que não apenas sustentou claramente que o tráfico de drogas era tido como uma ameaça à segurança nacional dos EUA e regional na América Latina, chancelando o narcoterrorismo como problema regional, como indicou a necessidade de alterações legais nos Estados Unidos a fim de permitir um maior envolvimento dos militares em ações contra o narcotráfico. O ponto central, na perspectiva jurídico-política, era a *Posse Comitatus Act*, lei federal de 1878, que regulamentava a atuação das Forças Armadas dentro do território norte-americano. Elaborada ainda no contexto do reordenamento do país após a Guerra Civil (1861-1865), a lei fixou limites bastante rígidos para o emprego doméstico das Forças Armadas, o que impedia sua utilização, por exemplo, como polícia.

As propostas de alterações na Act de 1878 foram encaminhadas pelo governo Reagan, por meio de instrumentos como a NSDD-221 e o *Anti-drug Abuse Act*, também de 1986, amparadas por um contexto sociopolítico crescentemente conservador, atemorizado pelas notícias de aumento do uso de cocaína e de sua então nova variação, o *crack*, e pela disseminação do medo derivado do crescimento dos crimes violentos que motivaram a produção e pela difusão de práticas punitivas ampliadas, como as políticas de tolerância zero. A já consolidada base social moralista, substrato para as leis proibicionistas desde o início do século XX, foi redimensionada e ampliada nesse período, gerando ambiente propício para o endurecimento das leis penais em geral e daquelas contra o tráfico de drogas, em especial. Esse ambiente renovadamente proibicionista influenciou o debate aberto entre os próprios militares. De um lado, sustenta Marcy (2010), havia segmentos do alto escalão militar contrários à revisão da *Posse Comitatus Act*, temendo uma deturpação do que acreditavam serem as funções das Forças Armadas: a defesa do país diante de ataques convencionais e a ação global em regiões de interesse vital para os Estados Unidos. Para Perl (2006, p. 11):

os oponentes da [atuação militar] na interdição do tráfico de drogas argumentam que se trata de uma missão das forças policiais [*law enforcement*] e não uma missão militar; que a aplicação das leis sobre drogas é uma guerra não-convencional para a qual os militares estariam pouco preparados; que a atuação no combate às drogas afetaria a capacidade de pronta resposta [das Forças Armadas]; que o combate ao narcotráfico exporia os militares à corrupção; que seria pouco prudente uma política pública que exigisse que militares americanos agissem contra cidadãos americanos; e que o uso de militares poderia trazer sérias repercussões políticas e diplomáticas internacionais. Além disso, alguns militares permanecem preocupados com essa expansão de suas funções, vendo a si mesmos como possíveis bodes expiatórios de políticas fracassadas ou com grandes chances de fracassar.

De outro lado, no entanto, a iniciativa do governo Reagan encontrou eco entre militares que temiam um recuo de prestígio, poder, influência e recursos com a distensão da Guerra Fria e esmorecimento do inimigo soviético. Assim, segundo Feitosa e Pinheiro (2012, p. 70):

por trás da mudança [no papel dos militares], esconde-se um esforço para redefinir as prioridades da segurança nacional dos EUA num contexto de fim da Guerra Fria e de crescente crítica aos orçamentos militares. A legitimidade das demandas por manutenção de efetivos e de gastos dependia da capacidade de identificar um novo inimigo que exigisse constante e intensa atenção.

Apesar disso, seguem os autores, “o Pentágono, [que] tradicionalmente, resistia ao emprego de militares em atividades típicas de combate ao crime; [...]

vislumbrou na ação internacional antidrogas uma possibilidade de preservar parcelas do orçamento para a defesa”⁴ (idem). Em 1989, quando Bush Sr. assume a presidência, após dois mandatos como vice-presidente de Reagan, os esforços pelo envolvimento de militares no combate ao narcotráfico são recrudescidos, com as resistências dos militares recalcitrantes cada vez menores. Para Marcy (2010, p. 137), “os militares haviam experimentado oito anos de crescimento do orçamento de defesa, nos governos de Reagan, e os oficiais do Pentágono preocuparam-se quando o Congresso começou a cogitar cortes nos gastos militares”. Com o fim vislumbrado da Guerra Fria, a adesão dos militares à *war on drugs* tornou-se mais ampla e evidente.

Assim, Bush Sr. – que coordenara a *guerra às drogas* quando vice-presidente – tomou medidas logo nos primeiros meses de mandato a fim de estabelecer novos parâmetros para o combate ao narcotráfico. Em agosto de 1989, Bush edita a *National Security Decision* n. 18 (NSD-18), intitulada *International Counternarcotics Strategy*, na qual reforça a identificação do tráfico de drogas como uma ameaça simultaneamente à segurança nacional dos EUA e à segurança regional latino-americana e, com isso, colocando o Departamento de Defesa (e, portanto, as Forças Armadas) na linha de frente da coordenação e execução da luta antidrogas do país. O documento identificou três países andinos como as fontes principais da cocaína direcionada aos EUA – Colômbia, Peru e Bolívia – e delineou um plano de ação destinado a eles, denominado *Estratégia Andina*. Todos os recursos financeiros estariam voltados “à assistência militar [...] com poucas restrições ao seu uso, o que significava que os recursos poderiam ser usados para combater guerrilhas de modo a garantir a eficácia das ações antidrogas” (Marcy, 2010, p. 138).

O compromisso expresso na então confidencial NSD-18 foi tornado público por meio da *National Drug Control Strategy*, documento publicado apenas um mês depois – em setembro de 1989 –, no qual se reiterou o compromisso proibicionista norte-americano e por meio do qual se reafirmou a ênfase punitiva tanto no plano interno quanto no externo, com ampla justificativa para emprego de militares em ações nas fronteiras do país e em outras regiões. Como persistia o receio por parte de setores das Forças Armadas de que o engajamento direto de militares norte-americanos redundasse em mortes que fizessem a opinião pública recordar os embates irregulares do Vietnã, a tática desenvolvida por Bush – que se tornou um padrão nas políticas de apoio militar antidrogas dos EUA desde então – foi o de limitar sua atuação no apoio técnico, treinamento a civis e militares, operação de equipamentos, evitando o desdobramento de tropas no terreno. Associada a essa precaução, foi incentivada a contratação de empresas de segurança privadas, vinculadas à preocupação nascente naquele momento com a garantia de intervenções militares que não causassem mortes

4 Idem, *ibidem*.