

“Colombianização” do México? Economia política das drogas ilegais e cooperação securitária interestatal

*“Colombianization” of Mexico?
Political economy of illegal drugs
and interstate security cooperation*

Pedro Borba

Resumo

O presente trabalho tem como objeto de estudo o narcotráfico no continente americano, a partir de sua interface com a segurança internacional e com a cooperação interestatal. Nosso objetivo é compreender a atual “guerra às drogas” no México a partir da experiência histórica recente da região, em especial da Colômbia nos anos 1990, dialogando os estímulos econômicos do negócio com a lógica político-estratégica da repressão antidrogas. Para tal, empregam-se revisão da bibliografia do tema, análise de fontes primárias (oficiais e jornalísticas) e recursos estatísticos básicos. Apontam-se, como conclusão, diferenças conjunturais e estruturais entre as duas experiências, revelando-se a inadequação da ideia de “colombianização” para se compreender a atual crise mexicana.

Palavras-chave: Narcotráfico; Relações interamericanas; Cooperação securitária; Colombianização.

Abstract

The article focuses on drug-trafficking in the Americas, combining the analytical framework of international political economy with international security studies. Our objective is to understand the recent “war on drugs” in Mexico based on the historical experience of the region, particularly Colombia during the 1990, joining the economic stimulus of the business with the political-strategic rationale of the antidrug repression. For this purpose, we make a revision of the bibliography on the subject, using also primary sources and statistical resources. As a conclusion, we suggest that there are structural and conjunctural differences between the two cases, revealing that the idea of “colombianization” is inappropriated to comprehend the security crisis in Mexico.

Key words: Drug-trafficking; Interamerican relations; Security cooperation; Colombianization.

O presente trabalho tem como objeto de estudo o narcotráfico no continente americano, a partir de sua interface com a segurança internacional e com a cooperação interestatal. Nosso objetivo é compreender a atual “guerra às drogas” no México a partir da experiência histórica recente da região, dialogando os estímulos econômicos do negócio com a lógica político-estratégica da repressão antidrogas. À luz da experiência colombiana e dos desdobramentos correntes do narcotráfico, pretende-se discutir a hipótese de “colombianização” do México para explicar a atual crise securitária do país.

Com isso em mente, o trabalho divide-se em duas seções: primeiro, estudam-se as grandes tendências que movimentaram a economia da droga nas últimas décadas, buscando-se entender, primeiro, como nasce o modelo organizacional de narcotráfico complexo, e, segundo, como os estímulos econômicos, políticos e estratégicos favoreceram, em determinado momento, a ascensão das organizações mexicanas. Na segunda seção, inserimos a cooperação securitária entre Estados Unidos e México, traçando paralelos entre a Iniciativa Mérida (2007) e o Plano Colômbia (2000), a fim de avaliar a hipótese de uma “colombianização” do México.

Histórico e tendências do mercado da droga nas Américas

A relação das drogas com a sociedade acompanhou boa parte da história humana, não cabendo aqui uma regressão tão extensa. Tampouco pode-

remos cobrir a construção secular de uma lógica proibicionista nessa relação, isto é, no reconhecimento das drogas como uma prática social moralmente negativa e juridicamente subversiva. Tendo em mente os objetivos do presente trabalho, teremos como referência a transformação do negócio ilegal dos psicoativos em um complexo arranjo internacional de produção, distribuição e comercialização do produto, em uma inversão na estrutura das organizações narcotraficantes e na sua relação com o Estado que insere a questão da droga na agenda de segurança internacional.¹ Admitindo-se o continente americano como região de análise, é plausível situar essa inversão na virada dos anos 1970 para os 1980, tendo-se então consolidado ao longo dessa década.

As razões para uma mudança dessa natureza são múltiplas e complexas, podendo ser resumidas² no que segue: (1) uma *elevação sustentada da demanda*, com a formação de centros consumidores nas cidades norte-americanas, europeias e, mais tardiamente, nas metrópoles latino-americanas. Além disso, a elevação da demanda no período também está diretamente associada ao *boom* da cocaína nos Estados Unidos, que combinou a euforia da geração yuppie com um contingente de jovens viciados em heroína herdados da Guerra do Vietnã. Além do estímulo de demanda, o enrobustecimento das organizações narcotraficantes é explicado pela (2) *estrutura de incentivos econômicos* à disposição das populações marginalizadas nas grandes cidades e das populações camponesas na América Latina. A rentabilidade potencial oferecida pelo narcotráfico, em um contexto de paralisia econômica generalizada no continente, permitiu um maior contingente disponível como mão de obra para as ascendentes narco-organizações, então centradas na Colômbia; os países que iniciaram a produção massiva de folha de coca, Peru e Bolívia, foram particularmente afetados pela crise da dívida e pela recessão dos anos 1980. Um terceiro elemento importante para o processo são (3) *as condições sociais e geográficas* existentes na América Latina, que fizeram da região um terreno fértil para o novo tipo de organização; pode-se salientar, dentre elas, o clima e o relevo favoráveis ao plantio de coca, o significado civilizacional dessa cultura para os povos originários e a existência de circuitos preexistentes, especialmente na Colômbia, de contrabando e criminalidade internacional (tráfico de esmeraldas, roubo de carros, contrabando etc.).

1. Estudos sobre essa inversão podem ser encontrados em Hurrell (1998), Mares (2006), Rodrigues (2003), Serrano & Toro (2002) e Tokatlián (1988), enquanto abordagens da agenda regional de segurança podem ser encontradas em Cepik & Ramirez (2004), Pagliari (2008) Rojas Aravena (2006) e Diamint (2004).

2. As razões aqui apresentadas podem ser encontradas em mais detalhe nos trabalhos de Andreas (1995), Macke (2007), Mares (2006), Procópio Filho (1999), Serrano & Toro (2002), Tokatlián (1999) e particularmente em Rodrigues (2002; 2003).

Outros três fatores indispensáveis para o amadurecimento das organizações narcotraficantes nas Américas foram: (4) *a penetração burocrática do crime organizado*³ – que lhe permitiu não só certa conivência das forças policiais, mas também um processo proativo de fomento e de substituição da presença social do Estado pelo clientelismo local dos traficantes –, (5) *a liberalização financeira e o desenvolvimento da tecnologia bancária* – que facilitou a lavagem dos narcodólares e a evasão de divisas, em especial com a valorização do peso colombiano na década de 1980; e (6) *a lógica político-estratégica do proibicionismo* – que se, por um lado, elevou consideravelmente os preços da droga no varejo, também obrigou, por outro, que as organizações incorporassem grupos armados e milícias locais em sua estrutura interna.

A conjunção desses fatores permitiu que, em um período historicamente breve, o narcotráfico adquirisse uma dinâmica regionalizada, englobando, nas operações de produção, tráfico e lavagem de dinheiro, países das Américas do Sul, Central e do Norte. Segundo as estimativas de Serrano e Toro, a cadeia da droga envolvia, em 1990, 300 mil pessoas na Bolívia, de 175 a 300 mil no Peru, 160 mil na Colômbia e de 200 a 300 mil no México (SERRANO; TORO, 2002, p. 162).

A transformação da estrutura do narcotráfico nos anos 1980 é verificada também pela substituição dos *capos* (chefes) provenientes da esfera da produção (grandes latifundiários) por uma segunda geração proveniente da esfera da distribuição e do transporte (grandes narcotraficantes). Conforme o mercado se internacionaliza e o tráfico ganha proporções continentais, o setor hegemônico da cadeia em termos de riqueza e poder passa a ser a mediação produtor/consumidor, isto é, a circulação, e não mais a agroindústria extensiva de fabricação da mercadoria. A partir de então, o mercado internacional da droga passaria a se comportar conforme a analogia da “ampulheta deitada” ou do “oito”, segundo a qual os extremos da cadeia (cultivo da matéria-prima e comércio varejista) passariam a ser setores altamente concorrenciais e dinâmicos, apresentando baixa agregação de valor; em oposição, os setores centrais da cadeia (distribuição e transporte) são progressivamente mais concentrados, culminando em um vértice oligopolístico (centro da ampulheta), em que grandes organizações controlam o mercado (*price-makers*), repartem áreas de influência e acumulam o maior quinhão dos lucros (PROCÓPIO; VAZ, 1997; RODRIGUES, 2003; SALAMA, 2004).

3. Tal mecanismo de corrupção e perversão da lógica do Estado é bem exemplificado pelas “máximas” do narcotráfico, como, por exemplo, “a droga tem suas próprias leis” ou a disjunção “plata o plomo” (suborno ou morte).

Dessa forma, a configuração de mercado gestada nos anos 1970 e 1980 criou um novo padrão de organização criminosa, adaptada ao vértice da ampulheta, com alta capacidade operacional, relativa hierarquização interna, ampliado escopo territorial aliados à penetração política e aos recursos de força. Com o intuito de simultaneamente diferenciar essas organizações da atividade criminosa assistemática sem reduzi-las a uma perspectiva economicista (microeconômica), o conceito mais apropriado seria o de "estruturas complexas e narcotráfico",⁴ sendo elas uma combinação de um eixo de poder político – baseado no consenso, na coerção e na corrupção – e um eixo de acumulação de riqueza – através da cadeia de produção, beneficiamento, distribuição e comercialização das drogas ilícitas, acoplada à lavagem de dinheiro em todas as etapas do processo. A convergência desses eixos se dá pelo estabelecimento de áreas geográficas de dominação político-econômica, com o fortalecimento de *cajones* da droga através da benevolência clientelista e dos bandos armados, confeccionando um tecido de compromissos e fidelidades interpessoais que dá sustentação à organização e a seus líderes. Sem um mecanismo rígido de comando e controle, a efetividade operacional e a coesão interna dessas "estruturas complexas" se dariam em grande parte pelo recurso à intimidação e ao suborno (entendido genericamente como capacidade de comando informal do trabalho por meio do dinheiro), mas também por meio do que Tokatlián chamou de "laços internos, familiares, regionais, étnicos, nacionais e até religiosos (...) [que] se justapõem sob a forma de agrupamento e aliança múltiplos" (TOKATLIÁN, 1999, p. 168). Vistas em retrospectiva, essas estruturas complexas têm demonstrado um alto grau de flexibilidade e adaptabilidade aos constrangimentos impostos pelo proibicionismo estatal e pelas políticas repressivas; seja por meio da realocização da produção, da reciclagem de lideranças ou da substituição de narcorrotas, a oferta de drogas nas últimas décadas verificou poucos momentos de retração. Se a vitalidade das estruturas complexas advém da lucratividade extraordinária do setor, sua sobrevivência se explica pela plasticidade com que reagem à repressão e à concorrência, utilizando-se da força, do suborno e do convencimento.

4. Há um debate relativamente rico a respeito da caracterização das organizações narcotraficantes, destacando-se: Mares (2006), Procópio & Vaz (1997), Rodrigues (2003), Santana (1999), Serrano & Toro (2002), Stratfor (2008f), Tokatlián (1988; 1999) e Williams (1994). Os equívocos mais recorrentes nessa caracterização são a ideia de "cartel" (que sugere uma formação cartelizada de preços), "corporação" (que pressupõe um centralismo e uma coesão inexistentes), "Estado paralelo" (que pressupõe uma lógica "estatal" nessas organizações), "Estado dentro do Estado" (que, além de incorrer no erro anterior, ainda ignora a transnacionalidade do tráfico).

Os exemplos desse novo padrão organizacional são – por excelência – os “cartéis” de Cali e Medellín, pivôs da crise securitária que a Colômbia vivenciou nos anos 1980.⁵ Reconhecidamente mais afeito às soluções de força, o cartel de Medellín declarou “guerra ao Estado” em 1984 e “guerra aos cartéis” em 1987, colocando em xeque a própria institucionalidade da república colombiana e evidenciando a capacidade de essas organizações levarem a cabo um conflito assimétrico prolongado. A crise securitária colombiana – que englobava também a insurgência política, os paramilitares e as forças de segurança governamentais e estrangeiras – criou uma dinâmica regional de tensão, através do transbordamento para os países vizinhos de desalojados, de armas, de cultivos ilícitos, de operações antidrogas, de poluição, de bases militares e de refúgios onde os insurgentes buscavam abrigo (BONILLA, 2006; TOKATLIAN, 2002; VARGAS VELÁSQUEZ, 2003).

A virada da década marcou novas transformações na cadeia da droga e em seu combate. A primeira delas foi o resultado obtido pelos governos colombianos na contenção do conflito interno. Enquanto Virgílio Barco (1986-1990) estreitou a cooperação bilateral com os EUA e fortaleceu a repressão indistinta ao tráfico e à guerrilha, Cesar Gaviria (1990-1994) buscou uma política de submissão à justiça e negociação com os insurgentes, enquanto ampliava a cooperação internacional para o tratamento das drogas. A morte de Rodríguez Gacha e a prisão de Pablo Escobar seriam um golpe fatal contra o cartel de Medellín, que seria então suplantado pelos traficantes de Cali, mais afeitos à corrupção do que à violência, que se manteriam hegemônicos até meados dos 1990 (GUÁQUETA, 2006; RODRIGUES, 2003). A queda das estruturas complexas colombianas durante esses dois governos não seria revertida no período seguinte, muito embora o volume de psicoativos no mercado não tenha recuado e, pelo contrário, cresceria na segunda metade da década de 1990 (ver Tabela I). Uma segunda transformação relevante no período é a ascensão de parâmetros continentais para a chamada “guerra às drogas”, através da diplomacia de cúpulas (Cartagena I, San Antonio e Miami), da Iniciativa Andina e do *Andean Trade Preferences Act* (ATPA), que fortalecia o emprego da “certificação”, unilateral e anual, como ferramenta da política externa norte-americana. Assim, a cooperação passaria de um estágio de intercâmbio de inteligência e iniciativas conjuntas (Operação Condor no México, Operação *Blast Furnace* na Bolívia, Operação Fulminante na Colômbia) para um patamar

5. Como aponta Proença Júnior (1996, p. 26), havia em verdade quatro “cartéis” principais na Colômbia, sendo que o de Cali e o de Medellín representavam entre 70% e 80% da massa crítica total.

estratégico, organizado através de planos plurianuais com amplitude regional. Essa transição não se daria somente no plano qualitativo, mas também no aporte orçamentário dos Estados Unidos para as iniciativas antidrogas no exterior, que cresceria em razão inversa ao preço dos psicoativos (ver Tabela II). Segundo J. G. Tokatlian (1995, p. 84-87), nesse período, a política dos Estados Unidos para o narcotráfico interamericano teve três vértices: a "cocainização" (que negligenciava a expansão da heroína e da maconha), a "andinização" (isto é, o foco na região do Andes, que desconsiderava a integridade da cadeia da droga) e, por fim, a "militarização" (que fortalecia a dinâmica político-estratégica da questão, construída já nas operações dos anos 1970 e 1980). As cúpulas interamericanas e o processo de certificação foram o mecanismo de disseminação dessa doutrina, ao passo que a Iniciativa Andina, que mais que decuplicou o auxílio aos países exportadores de cocaína, era o eixo central de sua execução (ver Tabela III).

A terceira transformação verificada no período está associada às duas já tratadas. O novo padrão de cooperação pautado pelos EUA e o desmonte das estruturas complexas na Colômbia foram fatores decisivos para a realocação da produção de coca e de cocaína, verificando-se uma progressiva passagem, ao longo dos anos 1990, da produção de folha de coca no Peru (Alto Huallaga, Apurimác) e na Bolívia (Yungas, Chapare, Apolo) em direção ao interior da Colômbia (Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare). Se, durante a década de 1980, Peru e Bolívia correspondiam a cerca de 80% da produção mundial de coca em folha, em 1999 a produção colombiana já respondia sozinha por 72% desse valor (ver Tabela IV). Podemos sumariar as razões para essa transformação, seguindo o argumento de Peter Reuter (2006), em três tendências correlatas: primeiro, a intensificação do controle de fronteira Peru/Colômbia (com forte respaldo estadunidense) dificultava a passagem da matéria-prima, elevando seu preço e forçando, junto com o chamado "efeito-balão",⁶ a realocação da produção; segundo, o conflito paramilitar colombiano estimulou ondas de migração interna – estimadas em 800 mil pessoas – em direção às regiões remotas do país, onde a produção de coca encontraria mão de obra para se desenvolver; (3) com a desestruturação do cartel de Cali, em meados dos 1990, o tráfico na Colômbia passou a ser operado por pequenas células com menor alcance internacional, o que também complicou as conexões com agricultores peruanos e bolivianos para a obtenção da folha (REUTER, 2006, p. 104).

6. "Efeito-balão" foi o termo cunhado nos anos 1990 para designar a realocação da produção graças a medidas repressivas (erradicação aérea, desmantelamento de laboratório etc.) adotadas em um determinado país (GUSMÃO, 2009; MARES, 2006, p. 13-14).

Essa alteração estrutural no mercado da droga seria, aliada a outras motivações políticas, um catalisador do Plano Colômbia (2000), cujo impacto sobre o narcotráfico interamericano tendeu a intensificar as tendências que se propunha a combater.⁷ A produção potencial de cocaína nos Andes não só cresceu cerca de 12% no quinquênio 2000-2005, como tornou-se mais dispersa, dificultando o rastreamento e a erradicação. Reconhecido recentemente pelo *Government Accountability Office* (GAO) dos EUA, esse aparente fracasso foi acompanhado por uma redução significativa da capacidade combatente das Farc (de 17 mil a 9 mil homens no mesmo quinquênio), que foram suplantadas na proteção das lavouras por milícias e grupos armados locais (GAO, 2007; STRATFOR, 2008; *New York Times*, 2008). Deslegitimando, dessa forma, a suposta vinculação direta entre narcotráfico e guerrilha política, o Plano Colômbia não desmantelou o negócio da cocaína pela operação de dois efeitos reativos: primeiro, os incrementos biotecnológicos e a racionalização logística permitiram inéditos ganhos de produtividade na Colômbia no período 2000-2005.⁸ Nesse quinquênio, a produção total de cocaína cresceu 11% e o preço do produto nos EUA (atacado e varejo) foi reduzido em cerca de 22%, mesmo com uma contração de 28% da área plantada total. Como segundo contra-efeito do plano, nota-se uma tendência de transbordamento da dinâmica colombiana – seja pela emigração massiva, pela transferência de área plantada, pelos impactos da erradicação aérea ou ainda pelos novos “refúgios” da guerrilha – para os países vizinhos, que acabou por configurar-se como o principal fenômeno da agenda securitária sul-americana, através da tentativa informal de um “cordão sanitário” em relação ao conflito colombiano.⁹ Por fim, o Plano Colômbia, ao desestruturar a capacidade logística das organizações colombianas sem reduzir o estímulo de mercado subjacente, acabou por fomentar a emergência das estruturas complexas mexicanas como articuladoras do tráfico interamericano.

Em verdade, o surgimento do México no mapa do narcotráfico é muito anterior ao período histórico de que estamos tratando. Durante a vigência da Lei Seca nos EUA (1919-1933), boa parte da produção de bebidas

7. Não cabe aqui uma análise profunda do Plano Colômbia, que já foi objeto de inúmeros estudos; ver Borges (2006), Guáqueta (2006), Loveman (2006), Macke (2007), Pagliari (2009), Vargas Velásquez (2003), Villa & Ostos (2005).

8. Conforme Tabela V, verifica-se que a produtividade colombiana atingiu picos próximos a 250:1 (relação folha de coca/cocaína), uma proporção consideravelmente superior àquela calculada por Proença Júnior (1996), que oscilava entre 300:1 e 350:1.

9. É interessante notar, como demonstra a Tabela VI, que a taxa de homicídios por centena de milhar de habitantes foi sensivelmente reduzida na Colômbia durante a vigência do Plano Colômbia; no entanto, houve um crescimento dessa taxa no Peru (de 2,4% para 11,4%), no Equador (6,4% para 15%) e na Venezuela (33% para 37%).

alcoólicas foi clandestinamente realocizada ao sul do Rio Grande. Já no pós-II Guerra (até a década de 1960), a produção mexicana de heroína e de maconha cresceu consideravelmente, puxada pela demanda estadunidense, mas ainda controlada por organizações do país importador (via movimento pendular) com a conivência das autoridades mexicanas (SERRANO; TORO, 2002, p. 157-158). No entanto, as estruturas complexas do narcotráfico latino-americano só germinariam no México na década de 1980, quando as linhas aéreas Caribe-Flórida passaram a ser interceptadas, a partir da *South Florida Task Force* lançada por Reagan em 1982, pelas forças constabulares estadunidenses. Graças a isso, os pontos de referência no litoral mexicano (Tampico, Veracruz, Culiacán e outros) ganharam importância crescente para o reembarque da droga proveniente dos Andes. Aproveitando um circuito de ilegalidade já existente, o narcotráfico colombiano fomentaria e tutelaria as organizações mexicanas para assegurar uma rota mais segura aos Estados Unidos; no entanto, essas organizações ganharam mais poder e autonomia a partir de meados dos 1990 em virtude da queda dos "cartéis" de Cali e Medellín, aproveitando-se da crescente importância logística do México. Atualmente, segundo relatório do *National Drug Intelligence Center* (DoJ/EUA), o narcocorredor México-América Central corresponde a 90% dos carregamentos de cocaína detectados rumo aos Estados Unidos (NDIC, 2009).¹⁰

Pode-se, com o objetivo de ampliar a análise, elencar quatro razões complementares para a emergência do México (e de suas organizações complexas) na economia da droga. A primeira, e mais intuitiva, é a proximidade que o México conta em relação ao principal centro importador (EUA), sendo essa compreendida não só em termos geográficos como comerciais (NAFTA, 1994), demográficos (imigração latina) e logísticos (conexões rodoviárias). Não só próximo, o México conta com linhas de contrabando em direção aos EUA muito anteriores ao comércio de drogas, que criaram, como no caso colombiano, uma base criminosa preexistente que foi incorporada ao narcotráfico e ao contrabando de armas, potencializando seu desenvolvimento. Segundo, a maior capacidade de interceptação das linhas aéreas diretas e a rigidez na inspeção das cargas (importações e bagagem pessoal) estimularam novas dinâmicas de contrabando, com destaque para as rotas anfíbias e de curso fracionado. O emprego de lanchas rápidas para trechos de pequena extensão, em trajetos

10. Para mais informações a respeito da transição entre as estruturas colombianas e as mexicanas, ver: Benítez Manaut (2007), Mares (2006, p. 84-86) Hernández Navarro (2007), Stratfor (2008e). As razões apresentadas na sequência para o fortalecimento das organizações mexicanas estão alicerçadas nas mesmas referências.

pouco afastados da costa, obrigava a que houvesse mais pontos de reembarque (assim como linhas complementares por terra), o que ampliou o pessoal envolvido pelas organizações mexicanas no negócio, enrobustecendo-as. Terceiro: a partir de 1989, os serviços de reembarque passaram a ser pagos pelas organizações de Cali e Medellín em espécie (e não mais em dólares), o que obrigou as organizações mexicanas a desenvolver um braço varejista para efetivar seus lucros. O recrutamento exigido para tal atividade ampliou significativamente o contingente envolvido no narcotráfico mexicano, assim como o mercado consumidor interno e a penetração dos narcotraficantes nas instâncias locais de governo. O quarto fator é justamente a relativa convivência do Partido Revolucionário Institucional (PRI) em relação ao desenvolvimento do narcotráfico no país, em especial nos Estados do norte do país.¹¹ Esse fator não deve ser superestimado nem descontextualizado, sob o risco de cair em um discurso parcial sobre a política partidária mexicana: por um lado, a posição do PRI não diferia da maior parte dos países latino-americanos, que não percebiam, antes da “cruzada” lançada pelos EUA, as drogas como uma prioridade policial; de outro, não é argumento suficiente para que se possa tomá-lo isoladamente. Antes de tornar-se uma questão de segurança, o negócio da droga era visto como mais uma das atividades articuladas à organicidade do Estado, sendo, conforme aponta Luis Astorga, “vigiada, administrada ou controlada pelo poder político” (ASTORGA, 2003, p. 9).

Além disso, é necessário reconhecer que a lógica repressiva adotada na Colômbia teve como consequência o enfraquecimento relativo das organizações colombianas (sem reduzir a produção bruta dos Andes), o que gerou um vácuo político e econômico do qual se aproveitariam os grupos mexicanos. Segundo notícias recentes, a produção peruana de folha de coca vem sendo adquirida, desde 2000, por traficantes mexicanos, sendo 80% dela pela *Federação de Sinaloa*, organização liderada por Joaquín “El Chapo” Guzmán; além disso, tem-se reportado que os mexicanos negociam diretamente com as Farc para a compra de folha ou de pasta de coca. Tradicionalmente responsáveis pelas “portas de entrada” na fronteira, as organizações mexicanas estariam ganhando terreno no outro extremo da cadeia (negociando com os produtores andinos), obtendo, na última década, um controle estratégico sobre as etapas centrais de transporte e distribuição no atacado.¹²

11. Para uma análise da narcocorrupção no México, ver Andreas (1998), e para um estudo histórico da relação entre PRI e narcotráfico, ver Astorga (2003).

12. A respeito dessa expansão recente, ver: Bastenier (2009), Cordero (2009), *Economist* (2009) e *NewYork Times* (2008).

A ascensão das organizações mexicanas a essa posição trouxe inovações logísticas importantes no transporte da droga. A primeira delas, já referida, foi a substituição da aviação leve (predominante na década de 1980) por lanchas rápidas, que abriram as rotas litorâneas e anfíbias – utilizando o transporte por terra, alternado em pequenas e grandes quantidades, para desviar de trechos com grande controle policial. A segunda inovação importante é a incorporação de rotas marítimas de longa distância, fenômeno relativamente recente e pouco estudado. O emprego de submarinos semissubmersíveis (SPSS-LPV)¹³ permite o transporte direto, via vetor Pacífico Leste, de grandes quantidades (em torno de 6.000kg) a um baixo risco de detecção. Em 2006, o governo dos EUA rastreou três desses submarinos, e o cálculo é de que 1,6% do total tenham sido contrabandeados por esse método. No relatório de 2009, o NDIC já estima que 30% da cocaína consumida nos EUA tenha sido transportada por SPSS-LPV (NDIC, 2009).

Embora o México tenha um papel relevante na reestruturação do narcotráfico interamericano, o que tem captado mais atenção é a crise securitária do país, que é frequentemente associada aos “cartéis”¹⁴ da droga. O número de prisões e mortes relacionadas ao narcotráfico tem aumentado consideravelmente no país, e o governo de Felipe Calderón mantém um *status* de mobilização civil-militar para combate ao narcotráfico, que, desde 2006, já envolveu cerca de 45 mil soldados e causou mais de 10 mil mortos.¹⁵ Segundo estudo recente da *RAND Corporation*, três parâmetros podem ser empregados para justificar a maior preocupação em relação à violência no México: primeiro, a maior sofisticação das armas empregadas pelo crime organizado (RPGs, AR-15s, metralhadoras c.50 etc.); segundo, o caráter público, midiático, generalizado e aparentemente descontrolado da violência; terceiro, os assassinatos e sequestros seletivos que atingem figuras do alto escalão político e policial (BAHNEY; SCHAEFER; RILEY, 2009, p. 3-4). Além disso, a proximidade em relação aos Estados Unidos – aliada à crescente presença de

13. *Self-Propelled Semisubmersible Submarine Low Profile Vessel*. Para mais detalhes, consultar: globalsecurity.org

14. Como se sabe, o termo “cartel” é altamente impreciso para qualificar as estruturas complexas de narcotráfico. Usar-se-á aqui tal expressão somente entre aspas, reconhecendo que a mesma opera (tal qual “federação”, “família” etc.) como apelido estilizado empregado na linguagem coloquial.

15. A presente análise da crise securitária mexicana tem por base os seguintes trabalhos: Astorga (2006), Bahney, Schaefer & Riley (2009), Benítez Manaut (2009), Brands (2009), Escalante Gonzalbo (2009), O’Neill (2009), Stratfor (2007, 2008b, 2008c, 2008d).

narcotraficantes mexicanos em cidades estadunidenses¹⁶ – fortalece a percepção de ameaça nesse país.

Já em relação às causas do fenômeno, o debate é mais complexo, pois envolve escalas temporais diferenciadas: poder-se-ia buscar suas raízes no fim do regime priísta (2000), na crise financeira de 1994-95, na moratória da dívida externa (1982), no surgimento do narcotráfico organizado no país (década de 1950) e assim sucessivamente. Optar-se-á aqui por uma escala restrita, com o fim de não confundir a crise securitária atual com as transformações estruturais acima descritas. Além disso, elencamos as causas em dois grupos: o primeiro enfatiza as estruturas complexas mexicanas, e o segundo, o governo.

Quanto ao primeiro grupo, tenhamos em mente os seguintes fatores: (1) a captura de vários *capos* (inclusive com a colaboração escusa de organizações rivais) acirrou as rivalidades intra e interorganizações, desestabilizando os arranjos geográficos de influência; (2) a elevação do consumo interno no México estimulou a disputa por áreas até então pouco valorizadas, em especial no interior do país; (3) o fortalecimento (em contingente e armamento disponível) e a autonomização dos braços armados de suas respectivas estruturas complexas (*Zetas*/ “Cartel” do Golfo, *Negros e Pelones*/ “Cartel” de Sinaloa)¹⁷ contribuem para o descontrole da violência pública, pois esses grupos, ao invés de se organizarem em torno do narcotráfico, tem-no como mais uma de suas atividades, que incluem também latrocínios, sequestros e assaltos; esses grupos, ademais, têm uma cultura fortemente violenta para a resolução de disputas internas e externas. Por fim, o conflito interestruturas atual é particularmente violento, pois (4) envolve a disputa pela “porta de entrada” nuclear para um determinado grupo narcotraficante, isto é, a cidade de fronteira da qual depende sua sobrevivência econômica. No início dos anos 1990, tal sucedeu com a organização da família Arellano Felix, que precisou defender a cidade de Tijuana frente ao “Cartel” de Sinaloa, gerando ondas de violência pública. Após a morte de Amado Carrillo Fuentes em 1997, a organização fundada por ele (“Cartel” Juárez) teve seu domínio sobre Ciudad Juárez contestado por organizações rivais, só readquirindo estabilidade sob a liderança de seu irmão Vicente Carrillo Fuentes a partir de 1999, pondo fim a

16. O relatório do *National Drug Intelligence Center*, órgão subordinado ao ministério de justiça dos EUA, aponta a presença de organizações narcotraficantes mexicanas em mais de uma centena de cidades estadunidenses (ver Mapa 1), especialmente no Sul e Nordeste do país. Segundo o relatório, “as organizações narcotraficantes mexicanas representam a maior ameaça criminosa organizada para os Estados Unidos” (NDIC, 2009, p. III)

17. Para uma análise das principais organizações narcotraficantes do México e de sua relação com os grupos armados, ver Stratfor (2008c e 2008e).

um sangrento conflito interorganizações (O'NEILL, 2009). Em 2008-2009, a crise securitária envolvendo Ciudad Juárez abarca uma disputa entre os *Zetas*, a chamada *Federação de Sinaloa* e o declinante "Cartel" Juárez, o último buscando defender seu controle sobre essa "porta de entrada" (Juárez-El Paso), que é o núcleo de suas operações narcotraficantes.

Quanto ao segundo grupo (referente ao governo), duas razões interconexas precisam ser consideradas: primeiro, a política repressiva lançada pelo governo Calderón (2006) com o objetivo de dismantelar as estruturas complexas do narcotráfico mexicano, através da mobilização policial-militar e da cooperação com os Estados Unidos. Nesse ponto, vale também a ressalva de que tal política não deve ser simplisticamente associada ao PAN (Partido de Ação Nacional), pois o mesmo, durante o governo de Vicente Fox (2000-2006), não aderiu a esse grau de militarização e manteve certo distanciamento em relação à doutrina norte-americana sobre a questão. Segundo, é necessário mencionar o consenso bipartidário criado no México (PRI e PAN) acerca da "guerra às drogas", que permite maior autonomia para o executivo mesmo sem maioria no parlamento (a partir de julho de 2009). Esse fator se combina a, por um lado, uma elevada taxa de aprovação do atual governo, e, por outro, à estreita cooperação securitária com os Estados Unidos, alavancada por Calderón, que potencializa a cruzada contra o crime organizado e contra o narcotráfico no México.

Analisar a atual crise mexicana com base no estudo que traçamos da economia da droga pode nos sugerir três conclusões:

- Estritamente no campo da cadeia da droga, não há recentemente uma mudança qualitativa (função) ou quantitativa (volume/valor transacionado) da inserção mexicana na dinâmica interamericana. Em suma, o país permanece como produtor e exportador de *cannabis* (tal qual o era na década de 1960), um polo secundário de produção/exportação de heroína e uma plataforma de acesso para a cocaína andina (tal como o foi sob os auspícios das estruturas complexas de narcotráfico sediadas em Cali e Medellín);
- Em termos político-estratégicos, as organizações narcotraficantes mexicanas conquistaram, na última década, um papel essencial no planejamento e execução das narcorrotas do corredor México-América Central; em outras palavras, o topo da ampulheta (setor oligopolístico de elevada agregação de valor) passou a ser ocupado por estruturas complexas mexicanas, em detrimento das colombianas. Paralelamente, essas organizações expandem sua presença em direção aos extremos da ampulheta (como é demonstrado por seus

negócios nos Andes e nas cidades estadunidenses) a fim de garantir mais controle no processo, verticalizando-o para obter vantagens competitivas sobre seus rivais;

- Como fenômeno recente, o México tornou-se trincheira de uma violenta guerra do governo aos “cartéis” e desses entre si. Se, por um lado, não se verifica uma tendência ascendente nas apreensões de cocaína ou na área plantada de *cannabis*, por outro, o mesmo não é verdade para as prisões e mortes relacionadas ao narcotráfico, que cresceram significativamente de 2006 para cá. No curto prazo, a crise é um desdobramento da política repressiva lançada por Calderón, que identificou o “narcotráfico” como questão de “segurança nacional”; em uma perspectiva mais ampliada, a crise está associada à construção de estruturas complexas de narcotráfico no México (nos moldes organizacionais colombianos) a partir dos anos 1990.

O México e a Iniciativa Mérida

Assinado em outubro de 2007, o acordo de cooperação antidrogas entre Estados Unidos e México, chamado de Iniciativa Mérida em alusão à sede do encontro presidencial, gerou bastante repercussão internacional e interpretações contraditórias. Para situarmos a discussão, começemos por alguns dados básicos: o escopo de vigência do acordo corresponde ao triênio 2008-2010; seu orçamento total é de US\$ 1,4bi; a área de sua atuação engloba, para além da ênfase no território mexicano, os sete países da América Central. A elaboração do documento foi levada a cabo exclusivamente pelos executivos de cada país, ainda que o resultado final tenha tramitado no Congresso. A previsão de gastos com o acordo seria um salto no montante de auxílio estadunidense ao México, que não chegou a US\$ 400mi no total do período 2000-2006, levando em conta todas as agências governamentais envolvidas (ver Tabela VII). Durante o mesmo período, o auxílio anual dotado à Colômbia foi sempre superior a US\$ 400mi. A ênfase orçamentária da Iniciativa Mérida é, como ocorrera na Colômbia, o aparelhamento e o treinamento das forças de segurança do México, passando de uma dotação favorável a exército e marinha no primeiro ano (em especial para compra de oito helicópteros de transporte Bell 412s e dois aviões de reconhecimento Casa-CN-235) em direção a um gasto maior com equipamento policial nos anos seguintes. No entanto, a Iniciativa Mérida não prevê a presença de tropas norte-americanas em território mexicano nem tampouco privilégios de extraterritorialidade, como ocorrera no Plano Colômbia;

entretanto, o México assinou em 1980 um acordo bilateral com os EUA sobre extradição, como a Colômbia fizera em 1979. Do orçamento previsto de US\$1,4bi para a Iniciativa Mérida, US\$ 1,3bi já havia sido liberado em abril de 2010, enquanto o governo de Barack Obama formulava quatro pilares do que ficou conhecido como a estratégia “além Mérida”, revelando sua disposição em renovar a cooperação securitária com o vizinho do sul (OLSON; WILSON, 2010).

Tendo o México como referência de análise, podemos analisar a Iniciativa Mérida sob dois pontos de vista: de um lado, como parte de uma política de segurança pública que visa a desestruturar os “cartéis” e reduzir a violência pública, e, de outro lado, como parte da agenda internacional do país, pautada desde os 1990 por uma aproximação estratégica com os Estados Unidos.

No âmbito interno, a radicalização da política de segurança do governo mexicano é anterior à Iniciativa Mérida, já que, em junho de 2005, o governo de Fox lançou a chamada “operação México Seguro” na cidade de Nuevo Laredo, que funcionou como preâmbulo da militarização dos anos de Calderón (BENÍTEZ MANAUT, 2009). Alguns meses após tomar posse, o novo governo panista lançou a Estratégia Integral para Combate e Prevenção do Crime Organizado (EICPCO), que tinha dois eixos principais: “(a) a recuperação territorial dos espaços públicos para a comunidade e o restabelecimento das condições mínimas de segurança, e (b) o combate da estrutura criminal com a restrição de sua logística operativa e a desarticulação das organizações delitivas” (GOBIERNO DE MÉXICO, 2007, p. 5). A principal preocupação da EICPCO era reformar a força policial, incrementando sua profissionalização, centralização e capacidade. A existência de mais de 1600 corporações policiais no país (federais, estaduais e locais, sem sequer um banco de dados comum) é um obstáculo à sua efetividade, favorecendo a corrupção e o clientelismo local. Em oposição, a EICPCO estabeleceu o mando único da Polícia Federal Preventiva (PFP), que teve seu efetivo dobrado. A reforma da polícia mexicana era uma proposta dos Estados Unidos já na década de 1980, quando a *Drug Enforcement Administration* (DEA) buscou treinar e equipar uma força antidrogas no México nos moldes estadunidenses. Essa não seria a única medida do governo Calderón que agradaria a Washington. O número de criminosos extraditados para os Estados Unidos passaria de 41 em 2005 para 81 em 2007, verificando-se um aumento de 575% em relação ao ano 2000 (GAO, 2007, p. 57). Além disso, a proibição de venda no México de diversos remédios contendo efedrina (insumo para a produção de ecstasy)

foi vista com bons olhos pelas agências antidrogas dos EUA, visto que o químico abastece laboratórios ilegais em ambos os lados da fronteira através de um método apelidado de *smurfing*.¹⁸

A Iniciativa Mérida foi importante para fortalecer as tendências de militarização e centralização projetadas pelo governo mexicano, visto que o auxílio norte-americano priorizava as agências federais e as forças armadas. O papel dos militares ficou evidente na operação de pacificação de Ciudad Juárez iniciada em março de 2009, em que um efetivo de 8.000 homens assumiu as funções de segurança pública da cidade, que então registrava 1.600 mortes anuais. Quando se retiraram, em abril de 2010, os militares exerciam mais de trinta cargos relacionados à segurança da municipalidade (VILLALPANDO; CASTILLO, 2010). Atualmente cerca de 18% das forças armadas mexicanas estão envolvidas em operações antidrogas, e a confiança da população nessa corporação está na segunda melhor posição em escala nacional, só superada pelas instituições universitárias (BENÍTEZ MANAUT, 2009, p. 180). Em abril de 2009, o governo mexicano reformou a Lei de Segurança Nacional, reformulando o conceito de “segurança interior” para permitir a atuação do exército em operativos antidrogas e de segurança interna, em casos considerados emergenciais à ordem e à paz pública. Não obstante, a Constituição Mexicana afirma, em seu artigo 129, que “em tempos de paz, nenhuma autoridade militar pode exercer mais funções que as que tenham exata conexão com a disciplina militar. Somente haverá comandos militares fixos e permanentes nos castelos, fortalezas e armazéns que dependam imediatamente do governo da União; ou nos acampamentos, quartéis ou depósitos em que, fora dos povoados, estabeleça-se a paragem de tropas”. Em pesquisa de setembro de 2009, 82% dos mexicanos demonstravam concordância com o emprego dos militares na guerra contra o narcotráfico (MORENO; MANCILLAS, 2009).

No plano externo, a Iniciativa Mérida se insere no estreitamento político-estratégico entre Estados Unidos e México pós-11/9, com a assinatura do acordo de fronteiras inteligentes (março/2002), o estabelecimento do Comando Norte (outubro/2002), a Aliança para a Prosperidade e Segurança da América do Norte (2005) e o Plano Antinarcóticos da Fronteira Sudoeste (2006). Inspirado por sua doutrina de contenção ao terrorismo, os Estados Unidos promoveram um intenso intercâmbio com seus parceiros

18. *Smurfing* é uma forma de obtenção de grandes quantidades de efedrina e pseudoefedrina no mercado varejista convencional, através da aquisição em múltiplos estabelecimentos de quantidades dentro do limite permitido. Geralmente envolve o recrutamento temporário de um grande contingente de compradores em troca de pequenas recompensas (NDIC, 2009, p. 16).

mexicanos na área de defesa e inteligência; ainda que não integrem formalmente o Comando Norte, os militares mexicanos receberam treinamento e artefatos bélicos no âmbito dessa cooperação securitária.

Essa aproximação deve ser inserida na estratégia global dos Estados Unidos para a América Latina após o 11/9. Segundo Tokatlián (2006), a doutrina dos regimes de segurança nacional, que integrou a estratégia de contenção da Guerra Fria, foi substituída pela junção entre securitização de "novas ameaças", difusas e transnacionais, com a indistinção entre segurança interna e defesa externa, criando uma sinergia entre polícia e militares que configuraria uma "doutrina de insegurança nacional" (TOKATLIAN, 2006, p. 255-257).

Esse é um bom ponto de partida para discutir a hipótese de "colombianização" do México, que parte do paralelo entre esse país e a crise colombiana dos anos 1980 e 1990. Os pontos em comum nas duas experiências são três: a elevação considerável dos índices de violência, a atuação de estruturas complexas de narcotráfico e a cooperação interestatal com os Estados Unidos, baseada na repressão proibicionista. A verificação dessa hipótese exige dois questionamentos: primeiro, os três elementos supracitados são condições suficientes para a "colombianização" do México? Segundo, se não o são, a diferença existente entre os dois casos é uma diferença de grau ou de conteúdo? Ou seja, a crise securitária mexicana não atingiu o patamar colombiano porque não se desenvolveu plenamente (mas está "em processo de colombianização") ou há uma (ou mais) distinção *qualitativa* no conflito assimétrico colombiano em relação ao México atual? A resposta para ambas as questões parece ser negativa.

No primeiro caso, pode-se apontar diversos elementos centrais da crise colombiana que não estão presentes no caso mexicano. Em primeiro lugar, a produção em larga escala de folha de coca, que é o cultivo mais visado para erradicação aérea e manual. As operações antidrogas no México, por ser um terreno de trânsito, são concentradas na interdição, o que diminui enormemente a escala da população afetada. Segundo, a presença de grupos paramilitares e de guerrilha política, que tornam o conflito civil colombiano muito mais complexo e desafiador. Terceiro, a presença geográfica do narcotráfico que, como aponta Escalante Gonzalbo (2009), tem no México uma predominância urbana e localizada, enquanto que, na Colômbia, dispersou-se nas áreas rurais e atingia grande parte do país. Quarto, a regionalização do conflito, pois, como vimos, houve um transbordamento de tensões intenso no caso colombiano, enquanto que, no México, as constatações sobre uma internacionalização de sua crise securitária são incipientes ou especulativas.

Quanto à segunda pergunta, devemos reconhecer que grande parte dessas diferenças pode ser apagada caso as estruturas complexas mexicanas se expandam e o conflito interno se retroalimente em um processo degenerativo. Há, contudo, duas condições insuperáveis. A primeira delas é a presença de insurgência política massiva, pois não há evidência de que mais narcotráfico, ou mais repressão antidroga, gere subversão política organizada. Essa é uma diferença profunda, pois afeta a disposição das elites nacionais e a natureza da cooperação interestatal. Há pouca divergência quanto ao caráter contrainsurgente do Plano Colômbia, ainda inspirado por uma doutrina de contenção ideológica no hemisfério. Tampouco há dúvida de que os paramilitares colombianos, que foram essenciais na dispersão social do medo, foram um contraprodução da guerrilha política no país.

A segunda diferença estrutural entre os dois casos é a integração política e territorial da sociedade ao Estado (ESCALANTE GONZALBO, 2009). No caso colombiano, a ocupação efetiva do território foi historicamente débil, com vastas zonas de população rarefeita, despovoadas ou dominadas por *terratenientes*. Por essa razão, há uma baixa integração de transportes e comunicação nessas regiões, exatamente onde o narcotráfico, os paramilitares e a guerrilha tiveram mais facilidade de florescer. No México, o regime revolucionário promoveu a reforma agrária e a colonização do interior, deixando poucas terras devolutas ou inacessíveis. Em paralelo, houve no México um tecido político que envolvia as regiões rurais na institucionalidade do Estado, ainda que por mediações corruptas e personalistas. Mesmo que não fosse impessoal e burocrática, a presença estatal no México sempre garantiu certa integração política do país, interpondo mediações ao poder local que o vinculavam à estrutura Estado/partido centralizada. A negligência sistemática das elites colombianas em relação a esse ponto tornou a pacificação do país um processo traumático e difícil, pois a integração do território teve de ser feita pelo uso da força.

Em oposição à ideia de “colombianização”, o estudo que realizamos dos aspectos interno e externo da segurança no México sugere a hipótese de que o país ingressou e se aprofundará no chamado *dilema colombiano*. Segundo Tokatlian (1995), o “dilema colombiano” se caracteriza pela escolha trágica entre

mais conflito violento interno alimentado por uma narcocriminalidade poderosa e autoritária, com a conseqüente maior insegurança doméstica em um cenário potencializado de repressão que pode culminar no colapso político do sistema vigente, ou mais conflito político externo estimulado pela incapacidade de controlar o narcocrime organizado e pela imodificável definição estadunidense das drogas psicoativas como uma ameaça de se-

gurança nacional que pode, por sua vez, terminar no uso da força para evitar a instauração de um regime dominado pelo poder dos narcotraficantes. (TOKATLIÁN, 1995, p. 122)

Em outras palavras, haveria uma contradição patente entre o ferrenho proibicionismo que pauta a cooperação interestatal mexicana e a racionalidade econômica das organizações não-estatais envolvidas na violência contra a qual se volta essa cooperação. Não obstante, a abordagem repressiva contra as drogas, ainda que vá de encontro a uma solução realista da questão, também é o meio pelo qual a parceria estratégica entre Estados Unidos e México se lubrifica. Tanto na Estratégia Nacional de Controle Antidrogas de 2008 como nos quatro pilares da estratégia "além-Mérida" de Obama, a ênfase repressiva, inibidora de oferta e baseada no *law-enforcement* se fortalece na teoria e na prática da política da cooperação mexicano-estadunidense. O esforço de construção de capacidades e a mobilização para uma guerra em última instância inesgotável sugerem que, ao invés de supor uma "colombianização", poder-se-ia interpretar a crise securitária mexicana através de uma "política colombianizante", baseada em dogmas proibicionistas e no interesse estratégico em constantemente renovar a agenda bilateral de cooperação.

Referências

- ANDREAS, P. Free market reform and drug market prohibition: US policies at cross-purposes in Latin America. *Third World Quarterly*, v. 16, n. 1, p. 75-87, 1995.
- ANDREAS, P. The political economy of narco-corruption in Mexico. *Current History*, p. 160-165, abr. 1998.
- ASTORGA, L. México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo. In: CAMACHO GUIZADO, A. (Org.). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (Obreal). Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, 2006. p. 139-162.
- ASTORGA, L. The field of drug trafficking in Mexico. In: GEFFRAY, Fabre; SCHIRAY (Org.). *Globalization, drugs and criminalization: final research report on Brazil, China, India and Mexico*. Nova York: Unesco, 2003. p. 6-22
- BAHNEY, B.; SCHAEFER, A. G.; RILEY, K. J. *Security in Mexico: implications for US policy options*. Santa Monica: Rand Corporation, 2009.
- BASTENIER, M. A. Narcoguerra en Mexico y Colombia. *El País* (Madrid), 1/4/2009. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Narcoguerra/Mexico/Colombia/elpepiint/20090401elpepiint_10/Tes. Acesso em: 11 nov. 2011.
- BENÍTEZ MANAUT, R. La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen organizado en México. *Real Instituto Elcano*, ARI n.130, 2007. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI130-2007_Benitez_Plan_Merida.pdf. Acesso em: 3 nov. 2009.

BENÍTEZ MANAUT, R. La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, n. 220, p. 173-189, 2009.

BONILLA, A. U.S. Andean policy, the Colombian conflict, and security in Ecuador. In: LOVEMAN, B. (Org.). *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006. p. 103-129.

BORGES, F. *Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros (1985-2005)*. 2006, 133f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Unesp/Unicamp/PUC SP, São Paulo.

BRANDS, H. *Mexico's narco-insurgency and U.S. counterdrug policy*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI), 2009.

CEPIK, M.; RAMIREZ, S. (Org.). *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: Iepri-Fescol, 2004.

CORDERO, Jaime. Auge de la narcoviolenca en Peru. *El País* (Madrid), 18/2/2009. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Auge/narcoviolenca/Peru/elpeuint/20090218elpeuint_2/Tes. Acesso em: 11 nov. 2011.

DAMMERT, Lucía. Drogas y inseguridad en América Latina: una relación compleja. *Nueva Sociedad*, n. 222, p. 112-131, jul./ago. 2009.

DIAMINT, Rut. Security challenges in Latin America. *Bulletin of Latin America Research*, v. 23, n. 1, p. 43-62, 2004.

ESCALANTE GONZALBO, F. ¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado. *Nueva Sociedad*, n. 220, p. 84-96, 2009.

GOBIERNO DE MÉXICO. *Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia*. Cidade do México: Secretaría de Seguridad Pública, 2007. Disponível em: http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf. Acesso em: 13 maio 2010.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Drug control: U.S. assistance has helped Mexican counternarcotics efforts, but tons of illicit drugs continue to flow into United States*. Washington: GAO, 2007.

GUÁQUETA, A. Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000). In: CAMACHO GUIZADO, A. (Org.). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (Obreal). Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, 2006. p. 185-225.

GUSMÃO, A. Para onde foi o efeito balão? *Meridiano*, v. 47, n. 108, 2009.

HERNÁNDEZ NAVARRO, L. México: polícia dos Estados Unidos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, dezembro/2007. Disponível em: http://diplo.uol.com.br/2007-12_a2085. Acesso em: 11 nov. 2011.

HURREL, A. Security in Latin America. *International Affairs*, n. 74, v. 3, p. 529-546, 1998.

LOVEMAN, B. US security policies in Latin America and the Andean region. In: LOVEMAN, B. (Org.). *Addicted to failure: U.S. security policy in Latin America and Andean region*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006. p. 1-52.

- MACKE, B. *Drogas e conflito armado na Colômbia: permanência e desenvolvimentos recentes*. 2007. Monografia (Conclusão de Curso) – Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- MARES, D. R. *Drug wars and coffee houses: the political economy of international drug trade*. Washington: CQ Press, 2006.
- MORENO, Alejandro; MANCILLAS, Maria Antonia. Aplauden guerra al narco. *Metro*, Cidade do México-DF, p. 11, 1/9/2009.
- NATIONAL DRUG INTELLIGENCE CENTER. *National Drug Threat Assessment*. Washington, 2009. Disponível em: <http://www.justice.gov/ndic/topics/ndtas.htm>. Acesso em: 30 set. 2009.
- New York Times*. Colombian rebels linked to Mexico drug cartels. *New York Times/Associated Press* (New York), p. A11, 8/10/2008. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2008/10/08/world/americas/08mexico.html>. Acesso em: 11 nov. 2011.
- New York Times*. Colombia aid failed to halve drug making, report finds. *New York Times/Associated Press* (Nova Iorque), 6/11/2008(b). Disponível em: <http://www.nytimes.com/2008/11/06/world/americas/06colombia.html>. Acesso em: 11 nov. 2011.
- OLSON, E.; WILSON, C. *Beyond Merida: the evolving approach to security cooperation*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2010. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Beyond%20Merida.pdf>. Acesso em: 13 maio 2010.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Seguridad pública en la América: retos y oportunidades*. Washington: Secretaría-General de OEA, 2008.
- O'NEILL, S. The real risk in Mexico. *Foreign Affairs*, v. 88, n. 4, p. 63-77, 2009.
- PAGLIARI, G. de C. *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul (1990-2006)*. 2009. 284f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.
- PROCÓPIO FILHO, A. *O Brasil no mundo das drogas*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- PROCÓPIO FILHO, A.; VAZ, A. Brasil e o narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 40, v. 1, p. 75-122, 1997.
- PROENÇA JÚNIOR, D. O tráfico de cocaína Colômbia-EUA: elementos para uma logística do crime. In: BINGEMER, M. C.; BARTHOLO Jr., R. (Org.). *Violência, crime e castigo*. São Paulo: Loyola, 1996. p. 23-48.
- REUTERS, P. Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia. In: CAMACHO GUIZADO, A. (Org.). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (Obreal). Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, 2006. p. 77-106.
- RODRIGUES, T. A infundável guerra norte-americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. *São Paulo em Perspectiva*, n. 16, v. 2, p. 102-111, 2002.
- RODRIGUES, T. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Desatino, 2003.
- ROJAS ARAVENA, F. Panorama da segurança na América do Sul. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, v. 1, n. 2, p. 53-77, 2005.

PEDRO BORBA

- SALAMA, P. La economía de los narcodólares. *Espiral* (México), v. 6, n. 16, p. 59-91, set./dez. 1999.
- SANTANA, A. A globalização do narcotráfico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 42, v. 2, p. 99-116, 1999.
- SERRANO, M.; TORO, M. C. From drug trafficking to transnational organized crime in Latin America. In: BERDAL, M.; SERRANO, M. (Org.). *Transnational organized crime and international security: business as usual?* Londres: Lyenne Rienner, 2002. p. 155-182.
- STRATFOR. *The price of peace in cartels war*. Austin: Strategic Forecast Inc., 2007.
- STRATFOR. *The cartels reorganize*. Austin: Strategic Forecast Inc., 2008.
- STRATFOR. *Mexico and the war against the drug cartels in 2008*. Austin: Strategic Forecast Inc., 2008 (b).
- STRATFOR. *Mexico drug cartels: government progress and growing violence*. Austin: Strategic Forecast Inc., 2008 (c).
- STRATFOR. *Mexico in crisis: critical confluence of events (part 1) and a war of attrition is a limited strategy (part 2)*. Austin: Strategic Forecast Inc., 2008 (d).
- STRATFOR. *Organized crime in Mexico*. Austin: Strategic Forecast Inc., 2008 (e).
- STRATFOR. *Geopolitics of dope*. Austin: Strategic Forecast Inc., 2008 (f).
- The Economist*. Dealing with drugs: on the trail of the traffickers. *The Economist*. Londres, p. 30-34, 5/3/2009.
- THOUMI, F. Illegal drug in Colombia: from illegal economic boom to social crises. *Anais da Academia Americana de Ciências Sociais e Políticas*, janeiro/2002.
- TOKATLIAN, J. G. Segurança e drogas. *Contexto Internacional*, n. 7, v. 1, p. 39-49, 1988.
- TOKATLIAN, J. G. *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada em Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1995.
- TOKATLIAN, J. G. Crime organizado e drogas psicoativas: o caso da Colômbia. *Contexto Internacional*, n. 21, v. 1, p.165-191, 1999.
- TOKATLIAN, J. G. Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional. *Contexto Internacional*, n. 24, v. 1, p. 129-166, 2002.
- TORO, M. C. Internationalization of police: the case of DEA in Mexico. *Journal of American History*, v. 86, n. 2, p. 623-640, set. 1999.
- VARGAS VELÁSQUEZ, A. Efectos posibles sobre la paz y la guerra en la región andina. *Espacio Crítico*, 2003. Disponível em: <www.espaciocritico.com/articulos/av-a05.htm>. Acesso em: 3 nov. 2009.
- VILLA, R. D.; OSTOS, M. P. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: reflexões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48, v. 2, p. 86-110, 2005.
- VILLALPANDO, Rubén; CASTILLO, Gustavo. Asume la PF las tareas de seguridad en Ciudad Juárez. *La Jornada*, Cidade do México-DF, 9/4/2010. Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/09/politica/011n1pol>. Acesso em: 11 nov. 2011.

WILLIAMS, P. Transnational criminal organizations and international security. In: ARQUILA, J.; RONFELDT, D. (Org.). *Athena's camp: preparing for conflict in information age*. Santa Monica: Rand Corporation, 1997. p. 315-337.

YOUNGERS, C. Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina. In: CAMACHO GUIZADO, A (Org.). *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Observatorio Relaciones UE-América Latina (Obreal). Barcelona: Publicacins i edicions de la Universitat de Barcelona, 2006. p. 107-132.

Anexos

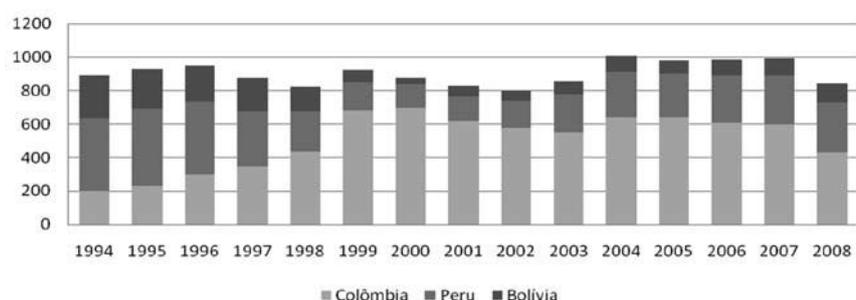


Gráfico 1 - Produção potencial de cocaína (toneladas).

Fonte: UNODC. World Drug Report (vários anos). Disponível em: unodc.org

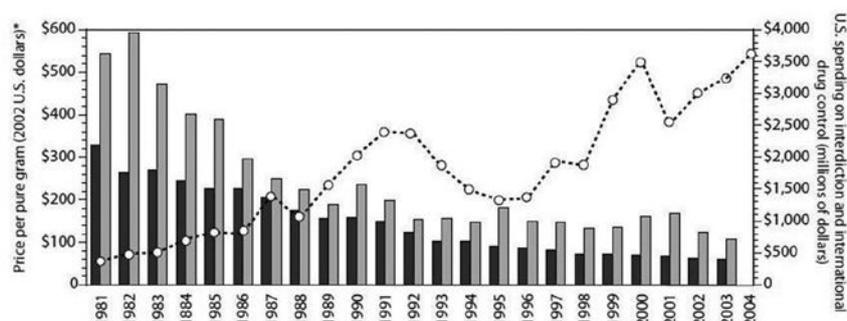


Gráfico 2 - Gasto estadunidense em controle internacional de drogas (US\$ milhões) e Preço da cocaína e heroína nos EUA (US\$/grama) - 1981-2004. Fonte: Wola. Are we there yet? Measuring progress in US war on drugs in Latin America, 2005, p.8. Disponível em: <http://www.wola.org/media/Are%20we%20there%20yet.pdf>

Tabela 1 - Auxílio norte-americano sob a iniciativa andina (US\$ milhões)

	1989	1989	1990	1991	Total
Bolívia	88	85	138	210	521
Colômbia	14	21	62	130	227
Peru	71	64	98	168	401
Total	173	170	299	508	1150

Fonte: PAGLIARI, 2009, p. 153.

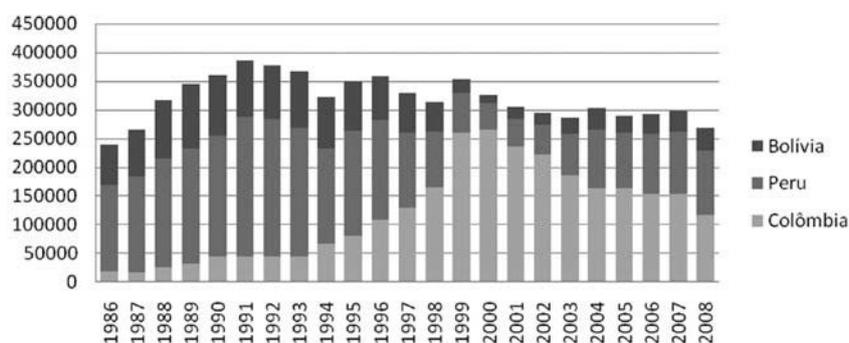


Gráfico 3 - Produção de folha de coca nos Andes (1986-2008)

Fonte: UNODC. World Drug Report (vários anos). Disponível em: unodc.org

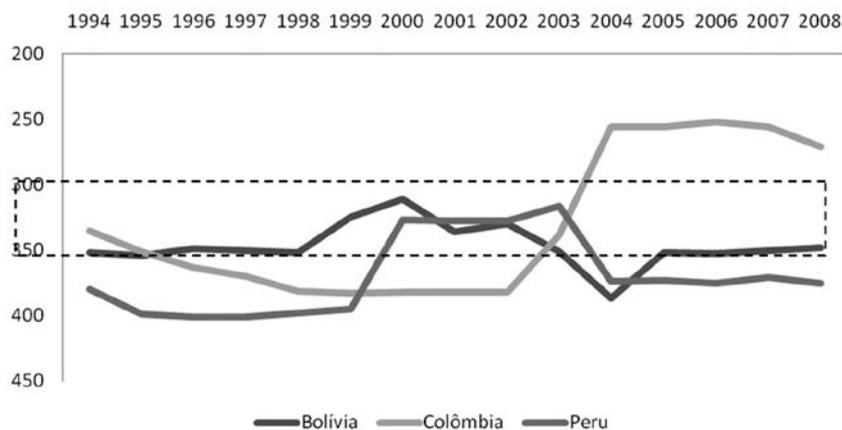


Gráfico 4 - Produtividade da produção de cocaína nos Andes (1994-2008). Fonte: UNODC. World Drug Report (vários anos). Disponível em: unodc.org. Observação: foi destacada a faixa de produtividade média apontada por Proença Júnior (1996).

Tabela 2 - Taxas de homicídio por 100.000 (2000-2005)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	7,2	8,4	9,3	7,9	6,2	5,8	5,3
Brasil	26,7	27,8	28,5	29,1	27,0	22,0	-
Chile	2,6	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9
Colombia	62,7	64,6	65,7	52,7	44,1	39,3	37,3
Ecuador	6,4	10,3	14,8	15,0	15,0	15,0	15,0
El Salvador	37,3	34,6	31,1	32,7	41,0	54,9	55,3
Guatemala	25,8	25,2	30,7	35,0	36,3	42,0	45,2
Honduras	49,9	53,7	55,9	33,6	31,9	35,0	42,9
Jamaica	44,0	40,0	36,0	54,0	58,0	49,0	49,1
México	32,0	31,0	28,0	27,0	25,0	24,0	25,0
Nicaragua	9,0	10,0	10,0	12,0	12,0	13,0	12,4
Panamá	10,1	10,1	12,4	10,8	9,7	11,2	11,3
Peru	2,4	11,5	10,3	5,0	5,12	11,4	-
Uruguay	5,2	4,9	5,3	4,5	4,4	4,5	4,3
Venezuela	33,0	35,0	42,0	49,0	42,0	37,0	-

Fonte: DAMMERT (2009, p. 115)

Tabela 3 – Auxílio das agências norte-americanas para esforço anti-drogas no México no período 2000-2006 (US\$ milhões)

State (INL)	
Port and border security	72,7
Law enforcement infrastructure	28,4
Interdiction and eradication	23,3
Aviation	22,2
Training	14,8
Other	7,5
<i>Subtotal</i>	<i>168,5</i>
Justice (DEA)	
Mexico filed offices	123,9
Intelligence and enforcement groups	8,9
Special support and administrative support units	7,2
<i>Subtotal</i>	<i>140,0</i>
USAID	
Rule-of-law	15,6
Anti-corruption	13,0
Financial transparency	1,3
<i>Subtotal</i>	<i>29,9</i>
Total for all agencies	396,6

Fonte: GAO, 2007 p.8