

Terecita Elizabeth Gil

**GUERRA ÀS DROGAS NO MÉXICO:  
*NARCO WARS* NO CONTEXTO DAS NOVAS GUERRAS**

Dissertação submetida ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do Grau  
de Mestre em Relações  
Internacionais.

Orientador: Prof.<sup>a</sup>, Dr.<sup>a</sup> Graciela de  
Conti Pagliari

Florianópolis, SC  
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária  
da UFSC.

Gil, Terecita Elizabeth

GUERRA ÀS DROGAS NO MÉXICO: NARCO WARS NO CONTEXTO  
DAS NOVAS GUERRAS / Terecita Elizabeth Gil ;  
orientadora, Dr.<sup>a</sup> Graciela de Conti Pagliari, 2019.  
192 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de  
Santa Catarina, , Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais, Florianópolis, 2019.

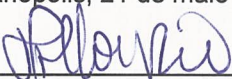
Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. México. 3.  
segurança nacional. 4. guerra assimétrica. 5.  
narcotráfico. I. de Conti Pagliari, Dr.<sup>a</sup> Graciela .  
II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.  
III. Título.


Terecita Elizabeth Gil


**GUERRA ÀS DROGAS NO MÉXICO:  
NARCO WARS NO CONTEXTO DAS NOVAS GUERRAS**

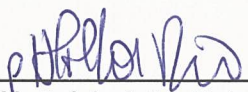
Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de "Mestre" e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação Relações Internacionais Florianópolis, 21 de maio de 2018.

  
\_\_\_\_\_  
Prof., Dr. Helton Ricardo Ouriques  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup>, Dr.<sup>a</sup> Graciela de Conti Pagliari  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>o</sup>, Dr.<sup>o</sup> Daniel Castelán  
Universidade Federal de Santa Catarina

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>o</sup>, Dr.<sup>o</sup> Jacintho Maia Neto  
Escola Superior de Guerra

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques  
Coordenador  
Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais  
Port. 1184/2017/GR



## AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, Rafael e Eliza, e meus avós, Antônio e Eliza, por serem exemplos de pessoas trabalhadoras, persistentes e amorosas. Agradeço à minha mãe que sempre me apoiou, mesmo que isso significasse estar a mais de oito mil quilômetros de casa. Agradeço ao meu pai, que já no céu está, pelo seu apoio incondicional e por esse orgulho que ele sempre expressou ter de mim.

Agradeço aos meus irmãos, Paloma, Joshua, e Isabel, por sempre me encorajar a seguir minhas aspirações. Vocês todos sempre foram um porto de sensatez e compreensão quando eu mais precisei. Eu amo vocês infinitamente! Este trabalho é para todos vocês.

Agradeço aos meus amigos pela compreensão e por me dar apoio, pelos momentos de distração, principalmente durante os momentos de maior ansiedade e nas horas quando eu tinha mais saudades da casa. Agradeço *a los chicos del 88*, – Jardel, Camilo, Magali, Henrique e Cigala – que fizeram parte da minha primeira casa em Floripa. Vocês se tornaram os irmãos mais velhos que eu nunca tive.

Em especial agradeço à Kalil, Belén, e Jaime – vocês me acompanharam de perto durante todo este processo, mesmo à distância. Aos meus amigos Santiago e Israel, obrigada pelo apoio que me deram no processo deste trabalho. Vocês todo fizeram de Florianópolis um segundo lar para mim.

A Daisy, minha colega de casa em Barcelona, eu não posso colocar em palavras o quanto sua amizade significa para mim. Você esteve comigo durante meus piores momentos de ansiedade e dúvida. Você sempre esteve lá para bater um papo, oferecendo-se para me ouvir, e até mesmo cozinhar uma refeição. *Te echo mucho de menos!*

À Universidade de Santa Catarina, aos funcionários administrativos e corpo docente do PPGRI, obrigada por contribuir para o meu desenvolvimento profissional e acadêmico.

Aos meus colegas da turma, muitíssimo obrigada pelo companheirismo e paciência.

À minha orientadora, professora doutora Graciela de Conti Pagliari que aceitou o desafio de orientar esta dissertação e quem me apoiou durante todo esse processo.



“Tudo no México tem para mim uma força secreta que me seduz. Sua tradição e sua esperança para o futuro, a vida de seu povo, a riqueza de sua paisagem.”

(Alfredo Zalce, 1908-2003)





## RESUMO

A partir do século XXI, o México viu crescentes quantidades de violência relacionadas ao crime organizado, particularmente após a declaração de guerra contra o tráfico de drogas de Felipe Calderón (2006-2012), homicídios e outras manifestações de violência aumentaram em ritmo acelerado no país. O governo de Calderón passou a securitizar o narcotráfico, definindo-o como uma ameaça ao Estado e ao bem-estar do povo mexicano, justificando assim a implementação de um padrão bélico sem precedência no país. Neste contexto, esta dissertação procura compreender o tipo de conflito armado que se desenvolveu durante o governo de Calderón contra as organizações de narcotráfico e as repercussões que esta abordagem militarizada teve na segurança humana. Para a realização desta pesquisa utilizou-se uma perspectiva teórica de novas guerras, através da qual analisamos a guerra às drogas no México. Especificamente, esta dissertação procura examinar aspectos do regime internacional de drogas, que cada vez mais avançaram em direção a políticas repressivas e militarizadas, destacando os aspectos que contribuíram para o modo como a política antidrogas têm sido abordada pelo governo mexicano. Particularmente, avaliamos a relação bilateral entre os EUA e o México, e como isso moldou a política mexicana. Examinamos como as organizações de narcotráfico no México historicamente se desenvolveram e os aspectos que levaram à ampliação delas. Analisamos as políticas de segurança de Calderón, junto com a dinâmica do mercado ilegal de drogas, geraram violência e insegurança. Descobrimos que o tráfico de drogas se torna um problema de segurança internacional com a expansão da agenda de segurança pós-Guerra Fria. Vemos esta abordagem espelhado na agenda de segurança de Calderón, quando o tráfico de drogas é securitizado, justificando a mobilização militar e legitimando ações extraordinárias contra organizações criminosas. A guerra às drogas no México envolve o Estado contra grupos de atores não-estatais, principalmente grupos de traficantes armados, alguns com grupos paramilitares sob seu controle. Vimos que, embora a violência não tenha aumentado da mesma forma em todo o país, e que essa violência decorre, em grande parte, de lutas entre cartéis rivais, como um todo, concluímos que de 2006 a 2012, em vez de conter a violência relacionada aos cartéis, ela foi generalizada em todo o país, conforme a implementação de políticas repressivas pelo governo de Calderón.

**Palavras-chave:** Narcotráfico. México. Guerra assimétrica. Segurança nacional.



## ABSTRACT

Beginning in the XXI century, México experienced increasing amounts of violence related to organized crime. More specifically, after Felipe Calderon's (2006-2012) declaration of war against drug trafficking, homicide and other manifestations of violence thrived at a rapid pace. The Calderón administration moved to securitize drug trafficking, defining it as a threat to the State and the well-being of the Mexican people, justifying the implementation of a military standard without precedence in the country. In this context, this dissertation seeks to understand the type of armed conflict that developed during the Calderón administration against drug trafficking organizations and the repercussions that the militarized approach to address drug trafficking had on human security. To do so, this dissertation applies a new wars perspective through which we analyze the Mexican drug war. Specifically, this dissertation seeks to examine aspects of the international drug regime, which have increasingly moved towards repressive and militarized policies, highlighting those aspects which have contributed to how antidrug policy has been approached by the Mexican government historically. Particularly, we evaluate the bilateral relationship between the USA and Mexico, and how this has shaped Mexican policy. We explore how drug trafficking organizations in Mexico have historically developed, and the aspects which have been conducive to their enlargement. We proceed to analyze Calderón's security policies, and how these, along with the dynamics of the illegal drug trade, generated violence and insecurity. Drug trafficking became an international security problem with the expansion of the post-Cold War security agenda. We see this approach mirrored this Calderón's security agenda, where drug trafficking was securitized, justifying military mobilization and legitimizing extraordinary actions against criminal organizations. The drug war in Mexico involves the State against groups of non-state actors, mainly groups of armed traffickers, some with paramilitary groups under their control. We have seen that although violence did not increase in the same way throughout the country, and that this violence largely stems from fights between rival cartels, as a whole, we conclude that from 2006 to 2012, instead of containing the violence related to the cartels, it was widespread throughout the country pursuant to the implementation of repressive policies by the Calderón administration.

**Keywords:** Drug trafficking. Mexico. Asymmetric warfare. National security.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1.	Mapa do México: O Triângulo Dourado.....	104
-----------	--	-----



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Tipologias das Organizações de Tráfico de Drogas no México.....	118
Quadro 2.	OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DO PND 2007-2012: Estado de Direito e Segurança.....	129
Quadro 3.	OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DO PND 2007-2012: Combater o Crime Organizado.....	131





## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Apreensões de Ópio feitas entre 1932-1941.....	51
Gráfico 2.	Apreensões de Ópio feitas entre 1946-1951.....	53
Gráfico 3.	Estimativa de usuários de cocaína nos E.U.A. acima de 12 anos, 1975-1989 (em milhares) .....	65
Gráfico 4.	Taxa de homicídio por cada 100.000 habitantes no México (2000-2012) .....	126
Gráfico 5.	Quantidade de Deserções da SEDENA 2006-2010.	137
Gráfico 6.	Orçamento das Instituições de Defesa 2006-2011, em milhões de pesos mexicanos (MXN) .....	138
Gráfico 7.	Orçamento de Segurança Pública Federal 1994-2013 (milhares de milhões) .....	142
Gráfico 8.	Orçamento da Iniciativa Mérida para o México através do programa INCLE 2008-2012 (em milhões de dólares) .....	151
Gráfico 9.	Índice de Paz no México, 2003-2012 .....	158
Gráfico 10.	Mortes por homicídio no México, 2003-2012 .....	159



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Estimativa da quantidade de usuários pela primeira vez de drogas (em milhares) nos E.U.A., na população acima de 12 anos (1965-1974) .....	62
Tabela 2.	Medidas Nacionais de Combate ao Narcotráfico (média anual) .....	81
Tabela 3.	Pessoas em situações de pobreza extrema e pobreza, 1963-1996 (milhões de pessoas e percentuais) .....	109
Tabela 4.	Pessoas em situações de pobreza extrema e pobreza, 1963-1996 (milhões de pessoas e percentuais) .....	119
Tabela 5.	Despesas militares no México 2006-2012 .....	135
Tabela 6.	Despesas acumuladas do Setor Orçamental Público, 2003-2010 (em percentagem do PIB) .....	145
Tabela 7.	Orçamento para o México sob a Iniciativa Mérida 2008-2012 por conta de Assistência (em milhões de dólares) .....	154
Tabela 8.	Orçamento sob a Iniciativa Mérida para o México e Investimento pelo Governo Mexicano no sector de Segurança e Defesa, 2008-2012 (em milhões de dólares) .....	156
Tabela 9.	Índice de Paz no México por estado, 2003-2012 .....	160
Tabela 10.	Mortes por Homicídio no México por Estado, 2003-2012 .....	163
Tabela 11.	Tipologia das mortes vinculadas ao crime organizado, 2007-2011 .....	166
Tabela 12.	Orçamento do setor de segurança e defesa, 2003-2012 (em milhões de pesos mexicanos) .....	168
Tabela 13.	Mortes relacionadas ao crime organizado em relação ao número total de homicídios no México, 2007-2011 .....	169



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFO	Organização Tijuana/Arellano Felix
CIA	Agência Central de Inteligência
CFO	Organização Juarez/Vicente Carrillo Fuentes
CND	Comissão das Nações Unidas sobre Drogas Narcóticas
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i>
DFS	Departamento Federal de Segurança
DOD	Departamento de Defesa
DND	Divisão de Narcóticos
DSB	Conselho da Supervisão de Drogas
Ecosoc	Conselho Econômico e Social
ESF	<i>Economic Support Fund</i>
ETA	Estimulantes de tipo anfetaminas
EUA	Estados Unidos da América
EZLN	<i>Ejército Zapatista De Liberación Nacional</i>
FAA	<i>Foreign Assistance Act</i>
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FFAA	Forças Armadas dos Estados Unidos
FMF	<i>Foreign Military Financing</i>
IEP	Instituto para Economias e Paz
IM	Iniciativa Mérida
INCB	<i>International Narcotics Control Board</i>
INCD	Instituto Nacional Contra a Droga
INCLE	<i>International Narcotics Control and Law Enforcement</i>
INEGI	Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática
IPM	Índice de Paz México
Issfam	<i>Instituto de Seguro Social para las Fuerzas Armadas</i>
LFM	<i>La Familia Michoacana</i>
MXN	Pesos Mexicanos
NAFTA	Acordo de Livre Comércio Norte Americano
NDAA	Lei de Autorização da Defesa
OAC	<i>Opium Advisory Committee</i>
OBL	<i>Organización Beltrán Leyva</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	Partido Ação Nacional
PF	Polícia Federal
PGR	Procuradoria Geral da República

PIB	Produto Interno Bruto
PJF	Polícia Judiciária Federal
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRD	Partido da Revolução Democrática
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PSDN	Programa Sectorial de Defesa Nacional
RICO	<i>Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act</i>
Sedena	Ministério Nacional de Defesa
SEMAR	Ministério da Marina
SSP	Secretaria de Segurança Pública
Univic	Unidade de Vinculação Civil
Undcp	Programa das Nações Unidas para o Controle de Drogas
Unodc	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
Unfdac	Fundo das Nações Unidas para o Controle do Abuso de Drogas
USD	Dólar estadunidense

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>25</b>
<b>1.</b>	<b>GUERRA ÀS DROGAS: UM COMBATE MILITARIZADO AO TRÁFICO DE DROGAS</b>	<b>29</b>
1.1.	CONTRIBUIÇÕES DA ESCOLA DE COPENHAGUE	29
1.2.	NOVAS GUERRAS	32
1.2.1.	Atores e táticas no âmbito das novas guerras	34
1.2.2.	Mecanismos de financiamento e objetivos das unidades de luta	36
1.2.3.	O poder do Estado em situações de novas guerras	40
1.3.	REFLEXÕES PARCIAIS	44
<b>2.</b>	<b>REPRESSÃO DAS DROGAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	<b>45</b>
2.1.	REPRESSÃO ÀS DROGAS COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL	45
2.2.	DESENVOLVIMENTO DO PARADIGMA INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS	47
2.2.1.	Situação do México no século XX: Expansão da economia ilícita 1920-1940	53
2.2.2.	As principais convenções da UNODC referente ao controle de drogas	56
2.3.	AUGE DO CONSUMO DE DROGAS NOS EUA E O EFEITO BALÃO DAS POLÍTICAS ANTIDROGAS NAS AMÉRICAS	61
2.4.	REFLEXÕES PARCIAIS	67
<b>3.</b>	<b>O TRATAMENTO DO TRÁFICO DE DROGAS NO MÉXICO</b>	<b>71</b>
3.1.	POSIÇÃO DO GOVERNO MEXICANO PERANTE AS DROGAS	72
3.2.	POLÍTICA ESTADUNIDENSE DE REPRESSÃO ÀS DROGAS: CONSEQUÊNCIAS PARA O ESTADO MEXICANO	81
3.2.1.	O Caso Camarena	89
3.2.2.	Corrupção institucionalizada: Relação entre as organizações de tráfico de drogas e instituições governamentais	92
3.2.3.	Continuação do tráfico de drogas como ameaça para a segurança nacional dos EUA	95
3.3.	DESENVOLVIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES	103

	CRIMINOSAS MEXICANA	
3.4.	REFLEXÕES PARCIAIS	120
4.	<b>AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO PERÍODO DE GOVERNO DE FELIPE CALDERÓN (2006-2012)</b>	<b>125</b>
4.1.	A AGENDA INTERNA DO CALDERÓN EM MATÉRIA DE SEGURANÇA	127
4.2.	INVESTIMENTO NAS FORÇAS ARMADAS MEXICANAS	132
4.3.	INVESTIMENTO NA SEGURANÇA PÚBLICA FEDERAL	141
4.4.	OPERAÇÕES ANTINARCÓTICAS: CONJUNTA MICHOACÁN	146
4.5.	ACORDOS BILATERAIS E MULTILATERAIS ENTRE E.U.A. E O MÉXICO: INICIATIVA MÉRIDA	147
4.6.	VIOLÊNCIA E INSEGURANÇA HUMANA NO MÉXICO APÓS A MILITARIZAÇÃO DO CONFLITO ÀS DROGAS	156
4.7.	REFLEXÕES PARCIAIS	167
5.	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>173</b>
6.	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>179</b>



## INTRODUÇÃO

Durante o período de governo de Felipe Calderón (2006-2012) o México testemunhou uma escalada de violência que se estima que tenha atingido entre 50.000 a 70.000 homicídios (LESSING, 2015). Em grande parte, se estima que esta violência esteve vinculada ao crime organizado<sup>1</sup> no país, particularmente em relação ao tráfico de drogas. Como será tratado a seguir neste trabalho, o tráfico de drogas no México remonta a inícios do século XX, no entanto as organizações de tráfico de drogas nunca tinham manifestado os níveis de violência pública que eles fizeram mais recentemente. Frequentemente se aponta para a securitização do narcotráfico e declaração de guerra às drogas pelo presidente Calderón como a fonte desse auge de violência no México a partir do ano 2007.

Ainda que em grande medida essa violência possa ser relacionada ao crime organizado, tal aumento dificilmente pode ser explicado a partir de um fator único - militarização do combate ao tráfico de drogas - pois existe uma história de repressão às drogas que têm causado repercussões que o México está vivenciando agora. Como o presente trabalho irá debruçar, existiram múltiplas variáveis que contribuíram para as tendências da violência registradas durante o governo de Felipe Calderón (2006-2012), sejam como resultado das disputas entre as organizações criminosas, enfrentamentos entre o governo Mexicano e as organizações criminosas, ademais das tendências no mercado de ilícitos, e as políticas antidrogas - que contribuíram de forma negativa mesmo que de forma não intencional.

Este trabalho tem como objetivo fazer uma análise da guerra às drogas no México durante o período de governo de Calderón, desde uma perspectiva de novas guerras a fim de compreender o tipo de conflito que se desenvolveu entre o Estado e os grupos de tráfico de drogas neste período e as implicações que teve na segurança. Iremos debruçar principalmente sobre os aportes teóricos de Mary Kaldor (2010) quem cunhou o termo novas guerras para descrever situações de conflitos armados que vem se desenvolvendo a partir da década de 1980 paralelo ao fenômeno da globalização e perda de autonomia por parte do Estado. Estes conflitos se distinguem das guerras clássicas por haver uma alteração na maneira na qual são executadas, ou seja, as regras e táticas assim também como os objetivos de luta são distintos.

---

Mesmo que sejam conflitos diferentes aos tradicionais entre Estados, ainda têm a capacidade de desafiar a autoridade e a estabilidade do Estado, além de infligir violência em larga escala contra civis, bem como entidades dos Estados. As unidades de luta nas novas guerras podem incluir grupos paramilitares, mercenários, forças policiais e grupos criminosos (KALDOR, 2010). As armas que estiveram presentes nas novas guerras incluem rifles, metralhadoras, granadas, minas, e inclusive artilharia de baixo calibre e mísseis de curto alcance estão incluídos, assim como outros avanços tecnológicos no contexto mesmas (ibid.).

O primeiro capítulo inicia apresentando as contribuições teóricas da Escola de Copenhague para o campo de segurança, particularmente abordando o conceito securitização de Barry Buzan e Ole Waever (BUZAN et. al., 1998; BUZAN, 1991). A teoria da securitização da Escola de Copenhague, o qual proporciona uma perspectiva através da qual entender como um objeto passa para ser colocado dentro de uma agenda de segurança. Com o objetivo de compreender o processo político pelo qual o assunto do narcotráfico passa, para permitir estratégias militarizadas para o seu combate.

Dentro da segunda seção do primeiro capítulo, fazemos uma revisão teórica das novas guerras apresentando as contribuições principalmente de Mary Kaldor (2010). Porém, para fazer uma análise do conflito mexicano iremos também considerar perspectivas analíticas de outros estudiosos na área de conflitos armados e da economia política, a fim de complementar nossa análise, pois contribuem para entender outras dinâmicas e aspectos que podem se apresentar neste tipo de conflito armado, que como iremos a tratar, no caso do México, é em grande parte motivado pela racionalidade econômica. Assim, para compreender este estado de violência prolongada torna-se importante considerar também esta lógica por trás do narcotráfico. Ainda mais, fica pertinente questionar se o uso de violência prolongada é inato ao crime organizado e considerar as diferentes lógicas do uso da violência por grupos criminosos.

A escolha por analisar a conflito bélico no México pela ótica de novas guerras uma vez que é um conflito contemporâneo interno que envolve o Estado e grupos de atores não estatais. Além de o conflito tem sido tratado pelo governo Calderón como uma guerra às drogas, desde logo militarizando o combate ao narcotráfico. Visamos apresentar as características destes novos tipos de conflitos, procurando identificar e explicar principalmente as seguintes categorias em relação ao México: atores, causas e métodos estratégicos.

O segundo capítulo, tem como objetivo examinar o processo de

desenvolvimento do regime internacional das drogas. Fazendo apenas uma sucinta aproximação histórica do desenvolvimento do regime de controle de drogas dentro deste segundo capítulo. Através de um apanhado histórico do tema, se pretende frisar que o proibicionismo é um acontecimento contemporâneo, que está em conformidade com um modelo de controle social, caracterizado por ter sido liderado de forma unilateral, e que continua a reproduzir argumentos discriminatórios através da estigmatização dos seus usuários e justificações morais. Rodrigues (2012) aponta para “à repressão seletiva de grupos sociais historicamente visados pelas táticas de controle social como fator que prolonga a guerra às drogas” (p. 34). Ademais também o autor aponta para a interseção de espaços domésticos e internacionais na securitização do narcotráfico, como fator que justifica a aplicação das Forças Armadas no combate. Desta forma, enquanto este discurso securitizador seja utilizado, o conflito armado poderá ser prolongado.

Assim, para o terceiro capítulo pretendemos analisar o tratamento das drogas no México ademais do processo evolutivo do tráfico de drogas e as organizações de tráfico no país. Nesta seção, destaca-se a influência que o regime internacional de drogas exerceu sobre as políticas de drogas do México e, mais particularmente, as políticas de drogas dos EUA. Fazer isso, ao mesmo tempo em que leva em conta as realidades mexicanas ao longo de sua história, lança luz sobre a posição secundária que o controle de drogas tomou dentro da agenda nacional, e, portanto, contribui para compreender como o narcotráfico chegou para ser considerado como ameaça para o Estado e a sociedade mexicana.

Dentro do quarto capítulo, abordamos as políticas de segurança de Felipe Calderón, a materialização da agenda de segurança. A partir dessa análise de políticas poderemos interpretar como o tema do narcotráfico foi securitizado através da retórica empregada pelo governo Mexicano, para levantar o assunto como uma ameaça ao Estado e, assim, justificar o uso de medidas extraordinárias. Sob uma ótica de novas guerras iremos interpretar as dinâmicas de conflito entre os principais atores, - os cartéis<sup>2</sup> mexicanos e o Estado mexicano - ademais das causas detrás da violência neste período. Serão destacados os operativos antidrogas acionadas, o investimento nas forças armadas e na segurança pública. Além disso,

---

<sup>2</sup>O uso do termo *cartel* dentro deste artigo não é usado em seu sentido técnico para significar um acordo cooperativo para fixação de preços, mas refere-se a uma "organização de tráfico de drogas de tamanho e capacidade significativos" como descrita por Lessing (2015, p.1509).

examinamos a Iniciativa Mérida, que como iremos tratar é um acordo para o combate às drogas que representa uma inflexão na relação diplomática entre os Estados Unidos e México, ainda que segue uma mesma abordagem repressiva para o tratamento das drogas. Através do uso de dados quantitativos, interpretamos se houve alguma repercussão sobre segurança humana no México após a militarização do conflito às drogas.

## 1. GUERRA ÀS DROGAS: UM COMBATE MILITARIZADO AO TRÁFICO DE DROGAS

O conflito armado em relação ao tráfico de drogas no México tem sido rotulado como a "guerra contra às drogas" pelo discurso oficial do Presidente Calderón - ecoando a mesma retórica usada pelo presidente Nixon na década de 1970 - embora mais recentemente a situação no México também tenha sido descrita como sendo uma *drug war*, sugerindo uma "guerra pelas drogas" (SHRINK, 2011; CARPENTER, 2013), caracterizando as terríveis batalhas entre cartéis tentando dominar o negócio. Dito isto, tanto de uma forma e de outra o conflito tem sido descrito como uma situação de guerra, e neste entendimento, como salienta Carpenter (2013) se cria um marco que irá moldar como as causas do problema são entendidas, influenciando as estratégias políticas e militares empreendidas.

No entanto, é óbvio que a guerra às drogas se difere da guerra convencional, como por exemplo de ambas Guerras Mundiais. Isto suscita a questão, - como foi já colocada por Lessing (2015) - “que tipo de guerra é a guerra às drogas no México?” (p. 1486). Para dar resposta a esta pergunta, este trabalho se debruça sobre o marco analítico de 'novas guerras' da Mary Kaldor (2010), quem explica que existem características que distinguem as novas guerras das guerras tradicionais em quanto aos atores, seus objetivos, e métodos de financiamento.

Na seção seguinte iremos num primeiro momento abordar o marco teórico da securitização da Escola de Copenhague a fim de interpretar o processo que o governo Calderón empregou para legitimar sua declaração de guerra contra o tráfico de drogas. A seguir iremos delinear as características das novas guerras principalmente a partir das conceptualizações da Kaldor (2010), ademais das contribuições de alguns outros autores que dialogam na temática.

### 1.1. CONTRIBUIÇÕES DA ESCOLA DE COPENHAGUE

Na sua origem o controle de drogas foi guiado por moralismos puritanos para depois ser tratado como questão de saúde e segurança pública para logo no fim do século XX tornar se uma prática política militarizada. Explica Rodrigues (2012) que a partir do governo Nixon (1969-1974), a retórica estadunidense colocou o problema do tráfico de drogas como ameaça para a sociedade e segurança dos Estados Unidos, para logo depois no governo Reagan (1981-1989) ser elevado para uma

ameaça existente na região como um todo, e portanto impactando de maneira direta as políticas antidrogas no México. Para compreender como o tráfico de drogas foi colocado dentro da agenda de segurança em países como os Estados Unidos e o México, é necessário abordar a teoria da securitização da Escola de Copenhague, o qual fornece um marco para entender como um objeto passa para ser colocado dentro de uma agenda de segurança.

Entre os contribuintes da Escola de Copenhague destacam-se os trabalhos de Barry Buzan e Ole Waever (BUZAN et. al., 1998; BUZAN, 1991). A ampliação do conceito de segurança nacional adquiriu destaque durante os primeiros anos da Guerra Fria, quando o Ocidente colocou elementos tanto militares como sociais, econômicos e ideológicos, como sendo desafios impostos pela União Soviética (Id, 1997). Buzan (ibid) explica que embora o conceito de segurança tinha sido restringido em grande medida para aspectos militares, já para a última década da Guerra Fria a agenda foi ampliada de novo para incluir aspectos não militares.

Neste contexto, o debate dentro da área de estudos de segurança pode ser entendido como entre os tradicionalistas, - os quais defendem uma abordagem restrita - e aqueles que favorecem uma abordagem mais ampla. Os tradicionalistas defendem a manutenção de uma agenda estreita de segurança que insiste na proeminência das questões militares e do uso da força (BUZAN, et al., 1998). Eles consideram que a ampliação da agenda de segurança, para incluir questões não-militares, têm potenciais "efeitos indesejáveis e contraproducentes em todo o tecido das relações sociais e internacionais" (BUZAN et al., 1998, p.2). Além, os tradicionalista argumentam que a expansão da nossa compreensão sobre o que é uma questão de segurança, tem duas conotações importantes dentro da prática: primeiro, porque a palavra segurança tem uma função política, então aciona a mobilização do estado e, segundo, porque a securitização dos setores amiúde se interpreta como uma condição adequada para a qual todas as relações internacionais devem se orientar (ibid).

Embora a agenda de segurança pode ser dividida em setores de atividade ou de acordo com o tipo de interações específicas para fins analíticos, Buzan et. al. (1998) salientam que estes setores formam parte de um conjunto complexo dentro do qual nunca podem ser totalmente separados um dos outros. O que se considera como ameaça existencial vai depender do objeto que fosse colocado como referência - ou seja não é fixo e irá variar de setor a setor (ibid). Entretanto Buzan et. al. (1998) destacam que uma abordagem multisetorial da segurança deve incluir outros objetos referentes além do Estado. Os autores salientam que o

Estado tem sido colocado em grande medida como objeto referente dentro do conceito de segurança em todos os setores (ibid). Sob uma abordagem ampla da segurança, os setores vão incluir: o Estado, a soberania nacional, o meio ambiente, as economias nacionais, e as identidades coletivas (EMMERS, 2003).

A teoria da securitização então incorpora num primeiro momento elementos da abordagem político-militar tradicional da segurança, para logo integrar outros setores - tais como o setor social ou do meio ambiente, que fossem colocados como ameaças existenciais para um objeto referente (BUZAN et al., 1998). Um objeto referente é definido como “coisas que são vistas como sendo existencialmente ameaçadas e que tem legítima reivindicação para sua sobrevivência” (ibid, p.36, tradução nossa).<sup>3</sup> Buzan et. al. (1998) partem da compreensão tradicional político-militar, onde a segurança tem como objetivo principal a sobrevivência.

Os autores explicam o processo da securitização como um ato intersubjetivo e, portanto, ele é socialmente construído (ibid). Este processo envolve um ator securitizador quem irá estabelecer um objeto como ameaça para o objeto referente mediante um ato de discurso, e quando esta questão seja colocada com sucesso como ameaça, isto irá justificar e legitimar o uso de medidas extraordinárias para combatê-las (ibid). O ator securitizador se define como “um ator que securitiza os assuntos quando ele declarar alguma coisa - um objeto referente - como sendo ameaçado existencialmente” (BUZAN et. al., 1998, p.36, tradução nossa).<sup>4</sup> Já o ator securitizador é o indivíduo, ou grupo de indivíduos - usualmente sendo líderes políticos, burocratas, lobistas, governos ou grupos de pressão - que realizam o ato discursivo da segurança (BUZAN et. al., 1998).

Neste sentido, Buzan et. al. (1998) explicam que a securitização é uma “negociação entre o ator securitizador e uma audiência - a qual está, internamente dentro da unidade- mas que é desta maneira que o ator securitizador pode obter permissão para passar por cima das regras que de outra forma o limitaram” (p. 26, tradução nossa).<sup>5</sup> Este objeto referente pode ser definido de maneira estreita como sendo o Estado, o território,

---

<sup>3</sup>Original em inglês: “things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival” (BUZAN et. al., 1998, p. 36).

<sup>4</sup>Original em inglês: “actors who securitize issues by declaring something - a referent object- existentially threatened” (BUZAN et. al., 1998, p. 36).

<sup>5</sup>Original em inglês: “is negotiated between securitizer and audience - that is, internally within the unit but thereby the securitizing agent can obtain permission to override rules that would otherwise bind it (BUZAN et. al., 1998, p. 26).

ou a sociedade, mas também pode ser abordado de maneira ampla para incluir outros objetos além como o meio ambiente.

No caso mexicano, a política de antidrogas foi securitizada dentro da agenda do governo Calderón como uma ameaça tanto para o Estado como para a sociedade (MÉXICO, 2007). Desta maneira foram justificadas as medidas extraordinárias para militarizar o combate para às drogas. Embora, o tráfico de drogas passou por uma securitização retórica começando pela década de 1970, refletindo as políticas antidrogas estadunidenses do período, na prática não foi implementado com o mesmo rigor militarizado que foi observado a partir do ano 2006, fosse pela falta de vontade política, corrupção institucionalizada, ou constrangimentos institucionais. Como iremos analisar no presente trabalho, este combate foi privilegiado no governo Calderón, dentro dos discursos políticos e como observamos pelo investimento nas forças militares e policiais neste período.

O marco teórico da securitização contribui então para compreender o processo pelo qual Calderón passou da retórica para acionar o combate ao tráfico de drogas de modo que justificou a mobilização militar e legítimas ações sem precedência no país. Dentro do seu discurso, o Presidente Calderón colocou as organizações criminosas como uma ameaça para a sociedade mexicana, indicando que os crescentes casos de violência inter-cartel em algumas comunidades do país perturbavam a tranquilidade dos cidadãos, causando em alguns casos extremos a migração forçada e violações de direitos humanos (CASTELLANOS, 2013; SHIRK, 2011). Além disso, o Presidente sublinhou que as organizações tinham corrompido as polícias e instituições de governo de tal modo que reduzia a capacidade estatal e colocava em perigo o estabelecimento da democracia (RAMOS; VARILLAS, 2012). Por sua vez, o enfraquecimento das instituições de governo por causa da infiltração do crime organizado justificou também uso das forças armadas segundo Calderón.

## 1.2. NOVAS GUERRAS

Kaldor (2010) parte da noção de guerra tradicional baseada no conceito Clausewitziano de guerra. Tradicionalmente, o fenômeno da guerra está baseado no interesse racional do Estado-nação, o qual é territorialmente delimitado e tem o uso legítimo da força para perseguir os seus objetivos utilizando esse meio (ibid). A mesma autora observa que as novas guerras se distinguem das guerras clássicas por haver uma alteração na maneira na qual são executadas, ou seja, as regras e táticas



da guerra mesma tem mudado assim também como seus objetivos.

Kaldor (2010) reconceitua o conceito tradicional de guerra, de maneira que a autora vincula os conflitos armados que vem se desenvolvendo a partir da década de 1980 com o fenômeno da globalização e perda de autonomia por parte do Estado. Este contexto de globalização é colocado pela autora como uma “intensificação de interconectividade global” envolvendo aspectos culturais, econômicos, sociais e militares, onde existem implicações para o futuro da soberania baseada no território (ibid, p.3).

Gros (2009 apud RODRIGUES, 2012) descreve de maneira similar, os conflitos armados contemporâneos como “estados de violência,” sendo caracterizado por serem

conflitos continuados ou descontinuados, de irrupção surpreendente e muitas vezes efêmeros, conduzidos por grupos privados transterritoriais (terroristas, narcotraficantes, traficantes de pessoas ou de armas, etc.) que mobilizam a repressão de forças estatais (militares, polícias, coalizões) e que abalam a espacialidade clássica das guerras, sua temporalidade definida, sua distinção entre combatentes e não combatentes e sua regulamentação tradicional (com tratados e tribunais *ad hoc* ou o permanente Tribunal Penal Internacional) (apud RODRIGUES, 2012, p. 33).

Nieto e Cenit (2015) identificaram as principais variáveis independentes dos conflitos tipo novas guerras para depois operacionaliza-las, visando criar um instrumento de análise “mais prático, conciso e granular” para examinar estes tipos de conflitos (p.11). Entre os vários acadêmicos que Nieto e Cenit (2015) colocaram dentro do seu marco comparativo, destaca-se as contribuições de Kaldor (2010), quem cunhou o conceito das novas guerras. Os autores identificam sete principais variáveis explicativas das novas guerras, sendo elas: os atores, causas, métodos e estratégias empregadas e formas de financiamento, emergências complexas, marco geográfico e marco legítimo - legal da violência (NIETO; CENIT, op. cit.). Para o presente estudo de caso referente ao conflito entre o governo mexicano e os cartéis de droga mexicanos, procuramos identificar e explicar as seguintes categorias: atores, causas e métodos estratégicos.

Coloca Kaldor (2010) que os novos tipos de organização da violência se distinguem das guerras tradicionais principalmente por sua

natureza política, uma diversificação nos atores e unidades envolvidas, as regras e táticas da guerra e na maneira na qual estes conflitos são financiados. Estes conflitos envolvem elementos pré-modernos tanto como modernos, e trata-se de uma situação de “revolução nas relações sociais da guerra” (KALDOR, 2010, p.3). A natureza política das novas guerras é caracterizada por ser uma situação onde a percepção entre o que é guerra, crime organizado, além de violações em larga escala de direitos humanos, vai tornando-se menos claros (ibid).

### **1.2.1. Atores e táticas no âmbito das novas guerras**

Nieto e Cenit (2015) colocam que dentro da literatura referente às novas guerras, diversos acadêmicos vão concordar com a existência de uma multiplicidade e fracionamento de atores. Segundo Kaldor (2010), as unidades de luta assim também como o tipo de armas envolvidas nas novas guerras vão além das unidades típicas das guerras tradicionais, para incluir grupos paramilitares, mercenários, forças policiais, e grupos criminosos (ibid). Neste contexto de guerra, os atores vão fazer uso das armas ligeiras, tais como rifles, metralhadoras, granadas, minas, e inclusive artilharia de baixo calibre, assim como também mísseis de curto alcance são utilizadas frequentemente, refletindo assim os avanços tecnológicos no contexto das mesmas (ibid). Assim também, as táticas de guerra empregadas pelas unidades de luta nas novas guerras serão diferentes dos conflitos tradicionais e serão mais semelhantes as táticas empregadas por guerrilhas<sup>6</sup> e contra insurgências<sup>7</sup>.

Existe então uma pluralidade de diferentes tipos de unidades de luta, tanto públicos como privados. Kaldor (2010) identifica as cinco principais, sendo estas: “forças armadas regulares ou seus remanescentes; grupos paramilitares; unidades de autodefesa; mercenários estrangeiros;

---

<sup>6</sup>Diferente das unidades de luta tradicionais, a guerra de guerrilhas tem como objetivo obter controle de território ganhando o apoio da população local, isto é, através do controle político e não do avanço militar. Sua organização de forças se caracteriza por envolver pequenos grupos de combatentes descentralizados e dispersos com o fim de conseguir mobilização rápida e ataques de surpresa, procurando desta maneira evitar colisões diretas com grupos militares de maior escala (KALDOR, 2010).

<sup>7</sup>As operações de contra insurgência utilizam estratégias militares convencionais e têm como objetivo combater insurgências. Isto é feito principalmente através da desestabilização do ambiente onde os insurgentes operam destilando ódio, insegurança e medo entre os habitantes de modo que minam os esforços dos grupos insurgentes (KALDOR, 2010).

e, finalmente, tropas estrangeiras regulares - geralmente sob auspícios internacionais” (ibid, p.92). Kaldor (2010) ressalta que a unidade de luta mais comum é dos grupos paramilitares, os quais se distinguem por ser um grupo autônomo de pessoas armadas sob a liderança de um indivíduo. Aliás, eles são difíceis de distinguir dos não-combatentes dado que usualmente não vestem uniforme, mas a autora explica que eles se distinguem por portar “símbolos de cultura de material global”, tais como roupas Adidas ou óculos Ray Ban (ibid, p. 94). Já, os grupos de autodefesa são compostos por voluntários que procuram defender a sua localidade (ibid). Os mercenários estrangeiros são aqueles indivíduos ou grupos sob um contrato para lutar contra outras unidades (ibid).

Olhando para o contexto mexicano, considerando que o uso da força bruta torna-se necessário para os cartéis porque a natureza ilícita de seus esforços os obriga a manter um "perfil baixo," a fim de evitar a repressão indesejada do Estado, se recorre então para o uso da violência quando resulta difícil fazer uso de meios legais não violentos de advocacia pública. Assim, conforme a sua aquisição de poder econômico, os cartéis de droga no México foram adquirindo armas e empregando grupos privados como gangues locais, grupos paramilitares, *sicários*, e demais para sua proteção (CASTELLANOS, 2013).

Kaldor (2010) considera que as unidades de luta nas novas guerras tiram elementos de tática de guerrilhas e contra insurgências. A mesma autora salienta que a diferença da guerra convencional, - onde a meta é a aquisição de território por meios militares - as unidades de luta nas novas guerras continuam procurando esta aquisição de território, mas agora por meio do controle político das populações. Este controle envolve conquistar os ‘corações e as mentes’ dos cidadãos e instalar medo e ódio entre grupos de cidadãos (ibid).

Aliás Kaldor (2010) percebe que o controle público pode-se fazer através do uso da violência contra civis ou aqueles grupos de pessoas que não se encaixem dentro das identidades estabelecidas (ibid). Este método consta no deslocamento de populações. Kaldor (2010) delinea três maneiras distintas mediante as quais as unidades podem conseguir isto, sendo elas: o assassinato sistemático das pessoas consideradas ‘diferentes’, a depuração étnica e a criação de um ambiente tão desfavorável que as pessoas visadas não consigam mais habitar ali.

No México, existem casos de migrações forçadas como resultado colateral da violência produzida pelos conflitos entre organizações criminosas dedicadas ao tráfico de drogas (SHIRK, 2011; ALBUJA, 2014). Embora dificilmente todos os casos sejam registrados, Contreras (2014) estima que em total 264.692 mexicanos fugiram de sua localidade

e destas, 220.291 pessoas fugiram a causa da dimensão de homicídios relacionados ao tráfico de drogas e 44.401 pessoas saíram principalmente temendo extorsão (CONTRERAS, 2014). Este número inclui deslocados internos – desde cidades violentas para cidades não violentas - e pessoas que emigraram desde o México para os Estados Unidos. Contreras (2014) estima que a cidade de Juárez foi a localidade que viu a maior emigração com 40.9993 pessoas deslocadas – ou seja, um 15,48% do total de pessoas deslocadas no México fugiram desta cidade.

No entanto, no caso dos cartéis mexicanos que buscam controle territorial, a análise de Lessing (2015) por trás do uso da violência por organizações criminosas fornece uma explicação mais adequada para o nosso caso. A aquisição de território e de recursos é feito através do uso de métodos de constrangimento, aplicando força coercitiva particularmente em relação ao Estado, além de métodos de conquista usando força bruta, que se assemelha mais à conceituação de Kaldor (2010). As organizações criminosas podem por exemplo controlar através do uso de meios violentos, como tortura, extorsão, assassinato, mas também pelo uso da "corrupção - no sentido de suborno em troca de não cumprimento [da política] - também deve ser entendido como um modo de influência, com os resultados das políticas como as variáveis de interesse" (SCOTT, 1969 apud LESSING, 2015, p.1497). Como veremos mais adiante há também casos em que o controle de território ou de recursos se consegue conquistando as comunidades, construindo uma ampla base social de apoio através de obras de caridade, oportunidades de emprego, doações, etc.

### **1.2.2. Mecanismos de financiamento e objetivos das unidades de luta**

Kaldor (2010) traz a à luz os mecanismos de financiamento que as unidades de luta utilizam no contexto das novas guerras para sustentar a sua luta, além de esclarecer a relação entre os interesses políticos e econômicos na continuação da guerra. Kaldor (2010) coloca o financiamento das unidades de luta num contexto onde o Estado sofre de um enfraquecimento do seu sistema administrativo e sistema de coleta de impostos, que não tem mais condições para financiar suas unidades. Isto leva a criação de unidades de luta privadas, que então devem procurar fontes de financiamento alternativas dados os efeitos colaterais da guerra na economia. Kaldor (2010) aponta para estas circunstâncias como “uma versão extrema da globalização,” no sentido do seu movimento do plano nacional e doméstico para intercâmbios globais (ibid, p.107). Assim, “[...] a fragmentação e a informalização da guerra são paralela à informalidade

da economia” (ibid, p.110).

A fim de contrariar estes obstáculos, devem ser procurados métodos alternativos de financiamento. Mark Duffield descreve o potencial da atividade comercial das "transferências de ativos" (apud KALDOR, 2010). Estas são atividades através das quais os *ativos* – tais como bens, propriedades, moedas ou outros recursos são transferidos para o controle de suprimentos de alimentos e outras necessidades e, em seguida, são capazes de controlar os preços de mercado à sua conveniência (ibid, p.112). Um segundo tipo de transferência de ativos é por meio da pressão do mercado, onde as unidades de combate estabelecem postos de controle. Ilustrando como a mencionada economia paralela – neste sentido atividades que são legais, mas que se desenvolvem fora da lei – a nível local e nacional, interligam com a economia global legal através de atividades de transferência de ativos (ibid, p.112).

Outras atividades geradoras de renda envolvem tributação para proteção ou receita por comércio ilegal – incluindo o comércio de drogas, petróleo, armas e lavagem de dinheiro, todos são exemplos das atividades criminosas nas quais as unidades de combate podem se envolver para se financiar. Assim também como assistência externa em forma de remessas, assistência direta de indivíduos no estrangeiro ou governos estrangeiros, bem como assistência humanitária (KALDOR, 2010). Kaldor (2010) descreve isto como quando "[...] um novo tipo de economia informal globalizada é estabelecido em que os fluxos externos, especialmente a ajuda humanitária e as remessas do exterior, são integradas numa economia local e regional baseada na transferência de ativos e - negociação legal" (p.110).

Enquanto a finalidade das novas guerras, Kaldor (2010) considera que se encontra enraizada nas identidades políticas, diferente das guerras tradicionais onde os objetivos fundamentam-se em objetivos geopolíticos e ideológicos. Em relação ao processo de globalização, estas identidades políticas se encontram no plano local tanto como global (ibid). As identidades políticas podem ser entendidas como movimentos que têm como objetivo a reivindicação do poder estatal, mobilizados em torno de identidades religiosas, raciais ou étnicas (ibid). Kaldor (2010) explica que estas identidades têm duas fontes principais, sendo: “uma reação para a crescente impotência e declínio na legitimidade das classes políticas estabelecidas [...] e como emergindo da insegurança associada com o processo da globalização” (p.82, tradução nossa).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Original em inglês: “as a reaction to the growing impotence and declining

De maneira importante para nossa discussão, Nieto e Cenit (2015) colocam que além das causas ligadas às reivindicações de identidades, existem conflitos armados do tipo novas guerras que tem como objetivos ganhos econômicos. Alguns autores observam que o uso da força em algumas situações das novas guerras está sendo utilizados tanto para sustentar uma luta com bases ideológicas, como para também enriquecer aos envolvidos (MÜNKLER, 2005; COLLIER; HOFFLER, 2004 apud NIETO; CENIT, 2015). No sentido que, Keen parafraseia o Clausewitz descrevendo a guerra “como a continuação da economia por outros meios” (apud NIETO; CENIT, 2015, p.19). Uma percepção que encaixa com o que havia sido colocado por Lessing (2015), isto é, se existe a possibilidade de ter ganhos econômicos usando a força, uma situação de conflito prolongado seria desejável neste caso.

Neste sentido, a análise dos motivadores econômicos pode ajudar a explicar os objetivos e as forças por trás de novos tipos de guerra como a guerra às drogas. Na lógica de David Keen, "arriscar a morte em nome do Estado-nação com pouca ou nenhuma perspectiva de ganho financeiro significativo" pode ser considerado menos atraente quando comparado com a possibilidade de ganhos econômicos (apud KALDOR, 2010, p. 113). Por exemplo, a possibilidade de cooperação econômica entre as unidades de combate e o governo em busca de ganhos econômicos mútuos, como no caso das vendas de armas e munições pelo governo aos rebeldes em Serra Leoa, resulta ser mais atraente apesar de levar a uma maior fragmentação do Estado de Direito (ibid). Uma lógica que também está por detrás do raciocínio de alguns funcionários do governo mexicano que optam por estabelecer acordos com traficantes de droga ou por eles mesmo traficar drogas em vista do seu bem-estar, como trataremos mais adiante.

Cabe destacar as observações da Strange (2004) enquanto aos efeitos da globalização nos grupos de crime organizado, pois a autora considera as organizações criminosas como tipos de empresas multinacionais, e sendo assim, seus objetivos primordiais estão enraizados nos lucros. Tanto a Strange (2004), como a Kaldor (2010), argumenta que existe um vínculo entre este fenômeno da globalização e a perda, ou difusão de poder por parte do Estado para atores não estatais. Ambas autoras reconhecem uma perda ou enfraquecimento de poder do Estado, ainda que Strange (2004) considera que existe a possibilidade de a autoridade derivar do mercado global e por meio deste desafiar a

---

legitimacy of the established political classes... [and] emerges out of the insecurity associated with the process of globalization” (KALDOR, 2010, p.82).

autoridade do Estado. Como no caso da máfia italiana e o Estado italiano, o Estado também pode delegar responsabilidades para grupos de crime organizado, mas se esta tendência se permite continuar o balanço de poder irá favorecer neste caso aos grupos criminosos. Enquanto Kaldor (2010) considera esse poder ou instabilidade do estado fraco como o contexto que permite aos grupos que buscam algum tipo de reivindicação a possibilidade de fazê-lo através da violência organizada. Este assunto de perda de poder estatal será retomado na seção a seguir.

Assim, utilizando a lógica de Strange (2004) a racionalidade econômica pode ser colocada como um fator causal de conflito, seja entre atores estatais e não estatais, ou entre grupos não estatais. Esta lógica contribuiu para compreender a fragmentação das estruturas das organizações criminosas no México, que num período anterior eram caracterizadas por serem redes familiares ou étnicas. Isto é, a competência dentro do mercado internacional de drogas vai debilitar a importância que os vínculos por parentesco ou afinidade cultural tinham como ferramenta de coesão e autoridade -como bem seria no caso das máfias italianas ou os cartéis mexicanos.

Enquanto as guerras feitas com o objetivo de ganhar território – ou *turf wars* – nas quais os cartéis se envolvem, estas compartilham algumas características com insurgentes rebeldes. Isto é, eles "obedecem a uma lógica de conquista que é bem teorizada em: situações onde a institucionalização é fraca, os atores usaram a violência para apropriar-se fisicamente de território ou recursos mutuamente premiados quando não conseguirem negociação de soluções estáveis" (LESSING, 2015, p.1489, tradução nossa).<sup>9</sup> Embora os ganhos territoriais sejam mutuamente valorizados pelos insurgentes como para as organizações de tráfico de drogas, conquistar o poder do Estado – o que compreendemos como objetivo das insurgências – não parece ser um motivador principal na vanguarda das guerras de drogas mexicanas por organizações de tráfico de drogas, pelo menos no espaço temporal a ser analisado neste presente trabalho.

No contexto da guerra às drogas no México os cartéis começaram como empresas dedicadas ao tráfico de drogas, ou seja, sua participação nos negócios ilícitos não era motivada para financiar unidades de lutar como Kaldor (2010) coloca no seu argumento, mas sim, pela

---

<sup>9</sup>Original em inglês: "obey a logic of *conquest* that is well theorized: in weakly institutionalized settings, actors will use violence to physically appropriate mutually prized territory when they cannot reach stable bargained solutions."

racionalidade econômica, como colocado por Strange (2004). Embora o emprego de unidades de luta privadas pelos cartéis foi um fator importante na continuação da sua luta por territórios e ganhos econômicos. Em outras palavras, estas unidades contratadas jogaram um papel na continuação da guerra às drogas e por conseguinte a luta por se manter e expandir no mercado de drogas.

Mesmo que Kaldor (2010) argumente que as motivações econômicas sejam insuficientes para explicar a brutalidade e a escala das novas guerras, a autora reconhece a possibilidade de indivíduos lutando apenas para legitimar suas atividades criminosas, sustentar metas políticas militares ou serem pressionados a juntar-se por necessidade, fome ou medo. Afirmando que "a guerra proporciona a legitimação de várias formas criminais de engrandecimento privado, enquanto ao mesmo tempo essas são fontes necessárias de renda para sustentar a guerra," onde o conflito permite o acesso a recursos e as partes em conflito para manter suas posições de poder (ibid, p.117). Em outras palavras, a guerra permite um ambiente onde a aquisição violenta ou ilegal de bens por facções político-militares é facilitada.

Lessing (2015) explica que dentro das lógicas da violência a vitória definitiva não é sempre o objetivo final do conflito entre cartéis e o Estado e, portanto, as teorias que procuram explicar esse conflito precisam interpretar porque a luta prolongada seria preferida. Como explica o mesmo autor, a vitória não é realista ou nem é desejável, dado que mesmo se os cartéis conseguissem a vitória militar sobre o Estado, a natureza ilícita de seus negócios seria irrealizável, dadas as atuais convenções internacionais (ibid). Além disso, a demanda constante do mercado de drogas significa que mesmo que o Estado conseguisse destruir alguns cartéis, outros logo se desenvolveram para preencher a lacuna do mercado. Nesse sentido, os objetivos realistas da guerra contra as drogas buscam restringir o mercado de drogas ilícitas em vez de eliminá-lo (ibid).

### **1.2.3. O poder do Estado em situações de novas guerras**

As novas guerras são caracterizadas por ocorrer num contexto de enfraquecimento estatal, principalmente associado com a perda sob o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado, mas que também pode ocorrer por fatores políticos, sociais ou econômicos. Kaldor (2013) descreve o contexto das novas guerras como situações "onde os estados autoritários foram enfraquecidos demais como consequência da abertura ao resto do mundo" (p.2). Sem embargo, frequentemente quando são



discutidos Estados que apresentam situações de fragmentação ou enfraquecimento, se oscila entre os termos de ‘Estados falidos’ e ‘Estados fracos’ para descrevê-los (DA CUNHA, 2014). Uma definição inadequada que tem sido já aplicada para o conflito mexicano devido em grande parte à violência excessiva vista no país logo da militarização.

Considerando as implicações políticas que os conceitos podem ter, faz se necessário distinguir entre um termo e outro. Hoffman e Weiss (2006) utilizam o conceito de Estado fraco como uma situação onde “o poder é reduzido ou efetivamente moldado por outros atores. Esses outros atores são principalmente civis e domésticos” (p. 61-62). Enquanto ao conceito de ‘Estado falido,’ Gomes e Acácio (2015) consideram que ele tem sido indevidamente utilizado tanto por acadêmicos como por jornalistas estadunidenses para descrever países em desenvolvimento que seriam melhor caracterizados como “democracias ‘defeituosas’, ‘atípicas’, ‘sumárias’, ou ‘imperfeitas’” ao invés de ‘Estado falido’ (p. 281). Argumenta-se que o termo deve ser restringido para casos onde realmente existe colapso do Estado e não exista reconhecimento de autoridade, nem interna nem externamente - situação que não existe na realidade mexicana (CALL, 2008 apud GOMES; ACÁCIO, 2015). O México, ainda com suas faltas nas áreas de justiça, corrupção e habilidade para encarcerar o afluxo de criminais, a capacidade institucional do país é relativamente forte quando comparado com outros países com índices de violência similar.

Strange (2004) argumenta que a perda do poder Estatal pode ocorrer de forma não intencional vis-à-vis o crescimento material das organizações criminosas, o qual leva para um desbalanço na relação de poder entre as duas partes. A partir da análise das máfias italianas e o governo italiano, Strange (2004) considera que o poder do Estado em relação ao poder das organizações criminosas pode ser em alguns casos caracterizada por ser uma relação simbiótica entre as duas partes, onde

os estados poderiam implicitamente delegar parte de sua autoridade para manter algum tipo de ordem social para outra fonte organizada de autoridade [máfia], mesmo que isso significasse fechar os olhos às transgressões das leis estatais por membros ou sujeitos dessa contra autoridade (p. 119, tradução nossa).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Original em inglês: “States could implicitly delegate some of their authority for maintaining some kind of social order to another organized source of authority, even if this meant turning a blind eye to transgressions of state laws by members or subjects of that counter-authority. (STRANGE, 2004, p. 119).

No entanto, a estabilidade desta relação irá depender de uma balança de poder, a qual virá instável quando

a hierarquia de poder estabelecida no Estado colapsa - como na antiga União Soviética, ou quando o poder da autoridade rival é percebido como ameaçando o Estado, porque adquiriu novos aliados estrangeiros ou novas fontes de riqueza ou/e influência. Então, a política de estado é capaz de mudar da convivência pacífica para a supressão (STRANGE, 2004, p. 120, tradução nossa).<sup>11</sup>

Desta maneira, podemos deduzir que existem situações onde o Estado pode manter uma relação com organizações que transgredem a lei, permitindo-lhes continuar com os seus negócios ilícitos, e simultaneamente mantendo controle sobre eles. Embora, este consentimento vai terminar produzindo resultados indesejáveis como explica Strange (2004), considerando que quanto maior seja a margem de consentimento por parte do Estado para as organizações criminosas transgredir a lei, maior será a possibilidade para aquisição de lucros – e, portanto, poder - por parte das organizações criminosas. Isto vai consequentemente levar para situações de conflito entre as partes, permitir-lhes num extremo desafiar o Estado, e situações de guerra de acordo com a análise da Kaldor (2010).

No contexto mexicano, muitos acadêmicos e jornalistas<sup>12</sup> vão concordar que existiu no México um tipo de Estado e controles autoritários onde uma estrutura de poder político e policial medeiam e controlavam aos grupos criminosos e demais grupos que resistiram subordinar-se ao Estado. As agressões por parte dos traficantes de droga contra funcionários públicos e administração local não começaram a se manifestar até o final da década de 1960, e de maneira muito esporádica. Embora a violência seja uma característica comum quando se trata de atividades ilícitas, Astorga (2012) explica que

não necessariamente têm que haver uma violência transbordante por parte das organizações

---

<sup>11</sup>Original em inglês: when either the established hierarchy of power in the state collapses - as in the former Soviet Union, or when the rival authority's power is perceived to threaten the state because it has acquired new foreign allies or new sources of wealth and influence(STRANGE, 2004, p. 120).

<sup>12</sup>Ver: Astorga (2012), Serrano (2007), Edgardo Buscaglia (apud DE LLANOS), Castellanos (2013), Hernández (2010), Grillo (2011).

criminosas - particularmente das organizações de traficantes de drogas ilegais - dentro do negócio ilícito. Tudo depende do tipo de Estado e do tipo de controles que esse Estado tem para conter este ... tipo de dinâmica (tradução nossa).<sup>13</sup>

Serrano (2007) vai chamar deste sistema de controle como modelo regulatório, onde ação do Estado

[...] tem procurado sujeitar, controlar e regular o comportamento dos empresários criminais a uma série de regras e regulamentos [...] Este regulamento, ou estratégia de contenção e de convivência, como também tem sido chamada-pode, portanto, ser definida como o conjunto de decisões e ações estatais destinadas a gerir as relações entre as agências estatais e organizações criminosas que teve como objetivo: a contenção dos impulsos intervencionistas dos Estados Unidos; a preservação de um mercado contido e nas mãos de nacionais e a proteção estadual dos efeitos mais nocivos do mercado ilícito, incluindo, evidentemente, a violência e corrupção (p.255, tradução nossa).<sup>14</sup>

Portanto observamos no México que enquanto este sistema de controle ou balanço de poder foi mantida, existiram relativamente baixos níveis de violência relacionada ao crime organizado, mas quando o Estado autoritário foi se fragmentado como resultado da democratização, as

---

<sup>13</sup> Original em espanhol: “no necesariamente tiene que haber una violencia desbordada de parte de las organizaciones criminales - particularmente de las organizaciones de traficantes de droga ilegales por el negocio ilícito. Todo depende del tipo de Estado y del tipo de controles que tiene ese Estado para poder contener este... tipo de dinámicas” (ASTORGA, 2012).

<sup>14</sup>Original em espanhol: “[...] ha buscado sujetar, controlar y reglamentar el comportamiento de los empresarios criminales a una serie de normas y reglas... Esta regulación -o estrategia de contención y coexistencia, como también ha sido llamada- puede, pues, definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones entre las agencias estatales y las organizaciones criminales que ha tenido como objetivo: la contención de los impulsos intervencionistas de EEUU; la preservación de un mercado contenido y en manos de nacionales y la protección del Estado de los efectos más nocivos del mercado ilícito, entre los que, desde luego, sobresalen, la violencia y la corrupción.”

organizações criminosas iam ganhando autonomia. Esta questão será aprofundada adiante, mas pelo momento cabe dizer que a quebra nos controles autoritários do Estado mexicano, ou alteração no balanço de poder que previamente existia, conduziu para uma situação de conflito violento entre o Estado e o crime organizado.

### 1.3. REFLEXÕES PARCIAIS

O marco teórico das novas guerras fornece variáveis através das quais analisar uma situação de conflito armado tal como o conflito mexicano da guerra às drogas, pois ele é um conflito contemporâneo qualitativamente diferente das guerras tradicionais. Assim também, contribuições por outros estudiosos na área de conflitos armados e da economia política complementam nossa análise pois contribuem para entender outras dinâmicas e aspectos que podem se apresentar neste tipo de conflito armado, mais além de objetivos de reivindicação sobre o Estado. Particularmente a este respeito, o presente trabalho é enriquecido incorporando as contribuições de outros autores além da Kaldor que analisam conflitos onde a finalidade dos grupos armados é aumentar sua renda, ou seja, não possuem objetivos de reivindicação de identidade.<sup>15</sup>

O conflito mexicano da guerra às drogas então envolve a participação de atores estatais e não estatais, ou seja, o Estado e traficantes de droga, assim também como grupos paramilitares, unidades de autodefesa e outras forças armadas. Observamos que frequentemente os atores se deslocam entre o plano legal e ilegal, pois como será explicado mais adiante, o país tem uma história de corrupção institucionalizada. Consideramos estas organizações criminosas principalmente como empresários no mercado ilícito de drogas. Ou seja, que, a racionalidade econômica está detrás do conflito armado no México, e tomar isto em conta fica muito relevante quando se trata de elaborar uma estratégia para melhorar insegurança no país. Entretanto, conforme externalidades as organizações dedicadas ao tráfico de drogas foram incrementando o seu uso da força contra o governo, civis e entre eles mesmo para atingir seus objetivos.

---

<sup>15</sup>No entanto, mesmo que a motivação primordial seja dinheiro, Stephen (1996) não exclui a possibilidade de que organizações criminosas estejam interessadas pelo poder político dada a segurança que propicia para sua organização.

## **2. REPRESSÃO DAS DROGAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL**

Para compreender de melhor forma as políticas antidrogas entabuladas pelo Presidente Felipe Calderón e as externalidades negativas decorrentes é necessário discernir as estratégias políticas que têm sido desenvolvidas ao nível internacional na matéria, e que a sua vez tem dado forma para a posição proibicionista que o governo Mexicano tem assumido desde começos do século XX. No entanto, fazer uma revisão histórica das drogas e o decorrente regime internacional de controle requer sem dúvida ir além do escopo do presente trabalho.<sup>16</sup>

A seguir, é apresentada de forma cronológica o tratamento das drogas no contexto internacional a partir do século XIX, mas num primeiro momento faremos uma breve colocação sobre o proibicionismo como mecanismo de controle social. Com isto, buscamos explicar que ao longo da história do proibicionismo até hoje, as medidas repressivas são motivadas por tentativas de controle social que começaram como intervenção na área da saúde pública e depois foram tratadas como questões de segurança pública, até mesmo justificando intervenções estrangeiras.

Em seguida, iremos contextualizar a situação do controle de drogas sob os auspícios da Liga das Nações, para depois ilustrar o tráfico de drogas durante e após o período da Segunda Guerra Mundial. Na seção seguinte, faremos uma breve contextualização do México e o tratamento do tráfico de drogas pelo governo mexicano até esse ponto. Após esta colocação, serão tratadas as principais convenções antidrogas e a declaração de guerra às drogas do governo estadunidense e as repercussões que tal manifestação teve no tratamento internacional das drogas. Em seguida, trataremos o desenvolvimento das redes transnacionais das organizações criminosas, destacando a participação das organizações mexicanas. Concluímos este segundo capítulo, fazendo uma reflexão parcial.

### **2.1. REPRESSÃO ÀS DROGAS COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL**

Podemos considerar as medidas de controle de drogas delimitadas

---

<sup>16</sup> Dos autores que têm estudado o tema com maior profundidade e que contribuíram para a formação deste trabalho sobressaem: Júlia Buxton (2006), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

dentro das Convenções-como tentativas de controle social, onde as Partes concordam de maneira geral em que leis que visam proibir o consumo recreativo de drogas devem ser adotadas, dado que existem “consequências negativas das drogas, tanto para os adictos como para a sociedade em geral” (UNODC, 2008, p. 94). Isto é, seguindo uma lógica que podemos traçar para o século XVIII quando as necessidades dos cidadãos em geral começaram a se tornar motivo de problemas de ordem social e segurança pública.<sup>17</sup>

Fiore (2012) explica que o paradigma proibicionista internacional é baseado em duas premissas. A primeira premissa indica que: “o consumo de drogas é uma prática prescindível e danosa, o que justifica sua proibição pelo Estado” (p. 10). Nesta lógica o autor explica que no contexto da política internacional, certas drogas são colocadas como mentalmente e fisiologicamente danosas tanto para a pessoa que as consome diretamente, quanto também danosa para a sociedade como um todo (ibid). Esta premissa, leva à segunda que indica que “a atuação ideal do Estado para combater as drogas é criminalizar sua circulação e seu consumo” (ibid, p. 10-11). Considerando então aqueles conjuntos de danos colocados na primeira premissa, os Estados têm direito legítimo de proibir estas drogas, além de punir aquelas pessoas quem as consomem, vendem e produz (ibid, 2012).

Neste entendimento, Rodrigues (2012) situa o proibicionismo, como uma estratégia de controle social, baseada a sua vez em repressão seletiva a certos grupos sociais e argumentos moralistas. O autor assinala que houve um período no início do século XX, quando o uso de drogas vai tornar-se um problema de ordem social e segurança pública ao ser associado a certos grupos e minorias étnicas, tais como os hispânicos e negros nos Estados Unidos, as prostitutas e os cafetões no Brasil, e os chineses no México (RODRIGUES, 2012; CASTELLANOS, 2013).

Do mesmo modo Laura Carlsen, analista político e diretora do Programa Américas do Centro de Política Internacional, argumenta que a guerra às drogas empreendida pelo Presidente Nixon é nada mais do que uma estratégia de controle social. Num começo foi feita para reprimir movimentos contra culturais dos anos 1960, para depois torna-se uma forma de intervenção a nível internacional, como foi mais recentemente

---

<sup>17</sup> Uma explicação mais específica disso pode ser obtida em Foucault (In: BURCHELL; GORDON; MILLER, 1991).

no caso de Plano Colômbia e a Iniciativa Mérida (CARLSEN, 2014). Justificando assim a intervenção estrangeira sob o rótulo da guerra contra às drogas em função do interesse da sociedade como um todo.

## 2.2. DESENVOLVIMENTO DO PARADIGMA INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS

Internacionalmente vem sendo desenvolvidas políticas procurando o controle de narcóticos desde inícios do século XIX, quando a primeira reunião foi realizada para discutir o controle de certos psicoativos em Xangai - particularmente em relação ao ópio e seus derivados. Esta discussão foi iniciada a partir dos esforços unilaterais por parte da China para controlar a epidemia de vício em ópio neste período.

O governo Chinês fez várias tentativas com pouco sucesso para desafiar os contrabandistas britânicos que exportavam o ópio, principalmente entre os anos 1839-1842 e 1856-1860 (UNODC, 2008). Sucessivamente, a experiência que a China teve com a epidemia de ópio e os problemas decorrentes em relação à saúde e segurança pública, impulsionou a ação multilateral relativa ao controle das drogas, considerando as limitações que teve a ação unilateral.

A Comissão Internacional de Ópio de Xangai de 1909 revelou algumas das dificuldades na criação de políticas multilaterais na área de controle internacional, começando pelo obstáculo para chegar a um consenso sobre a classificação das substâncias que deveriam ser definidas como tendo um uso 'legítimo'. Pois a legitimidade de uso pode variar de acordo ao contexto político, social, as práticas culturais, entre outros fatores. Existiam também opiniões divergentes sobre a margem de uso lícito de certas substâncias para fins médicos e científicos (ibid). Similarmente, a proibição de narcóticos na sua totalidade era defendida por alguns países, - como no caso dos Estados Unidos - enquanto outros apoiaram alternativas mais pragmáticas para controlar ou reduzir o uso de psicoativos ao invés de proibir, como aumentar os preços dos medicamentos ou limitá-los para fins médicos e científicos (ibid).

Na defesa da proibição sobressai a atuação estadunidense, pois existiram movimentos puritanos dentro desse país que procuraram associar certos grupos e minorias étnicas - que então já eram vistos como inferiores - com atividades que de acordo com os puritanos eram práticas 'imorais' - entre elas o consumo de drogas (GRILLO, 2011). Desta maneira, tentativas de controle para aqueles grupos étnicos e sociais, ademais dos fundamentos morais repercutiram no desenvolvimento de

políticas antidrogas estadunidenses, servindo, inclusive, para justificá-las. Pois como descreve Grillo (2011) “mitos estranhos tornam-se verdades aceitas... Jornais americanos afirmaram que os chineses usavam o ópio para violar as mulheres brancas de forma sistemática e que a cocaína dava força sobre-humana aos negros” (p. 26).

Particularmente o movimento proibicionista nesta época foi liderada por Hamilton Wright, político estadunidense e puritano radical quem fixou as drogas como uma ameaça externa para a população estadunidense, e quem considerava que os Estados Unidos deveriam jogar o papel de líder na cruzada global contra as drogas (ibid). Entre as conquistas desses movimentos nacionais dentro dos Estados Unidos, destaca-se a ratificação da lei “*Food and Drug Act*” de 1906, e depois com o “*Harrison Act*” em 1914, quando o uso de psicoativos passaram de ser tratados como questões sanitárias e de saúde pública para logo considerar-se também como matéria de segurança pública, onde o controle de drogas seria justificado pelo objetivo de melhorar a vida dos indivíduos e da sociedade como um todo (RODRIGUES, 2012).

Culminando com a aprovação da Lei Seca (1919)<sup>18</sup> nos Estados Unidos, o qual seria o primeiro sucesso na repressão às substâncias psicoativas no país, quando a produção, venda e consumo total de álcool passa a ser ilegal, até ser revogada em 1933 (RODRIGUES, op. cit.). Embora o período de proibicionismo nos Estados Unidos tenha terminado, Rodrigues (2012) salienta que o período deixou como legado “o fortalecimento de grupos ilegais que se dedicaram ao seu tráfico [do álcool], e o modelo proibicionista que, mesmo superado para o álcool nos anos 1930, foi estendido, a partir de então, a outros psicoativos como a cocaína e a maconha” (p. 11).

Neste mesmo período de começos da década XX, no âmbito internacional foi feita a primeira convenção internacional em matéria de drogas em 1912, com a introdução da Convenção Internacional do Ópio, após três anos da criação da Comissão de Xangai. Como o primeiro intento em regulamentar as drogas, o objetivo deste tratado era controlar carregamentos de narcóticos - principalmente do ópio e seus derivados - que não eram utilizados para fins medicinais (UNODC, 2008). Neste sentido, o alvo do tratado não era a proibição da produção, venda ou

---

<sup>18</sup> Conhecida formalmente como a Lei Volstead, a lei estabeleceu a proibição da produção, venda e consumo de álcool nos Estados Unidos. Entrou em vigor em 1919 e foi revogada no ano 1933 (RECIO, 2002).



consumo das substâncias psicoativas na sua totalidade, mas sim era o início da “recriminação do ‘uso recreativo’” (RODRIGUES, 2012, p. 10). Embora quando de seu estabelecimento inicial -em 1919- só tenha sido assinado por cinco países, logo passou para quase uma adesão universal em 1949, dada a sua incorporação em tratados de paz após as Guerras Mundiais (UNODC, 2008, p. 51).

Enquanto as convenções iniciais de controle de drogas concentraram seus esforços em principalmente reduzir o fumo de ópio, ademais do abuso de cocaína, morfina e outros opiáceos, o regime internacional ainda não tinha implementado um mecanismo para o monitoramento internacional da produção de drogas. Portanto, o Conselho Central Permanente foi criado conforme a Convenção Internacional sobre o Ópio de 1925. O Conselho Central Permanente foi um sistema internacional para a supervisão do comércio internacional de drogas, com o objetivo de acompanhar a produção de drogas e impedir que houvesse desvios de narcóticos do comércio lícito para o comércio ilícito.

Após a sua entrada em vigor em 1929, o desvio de opiáceos para o mercado ilícito tornou-se mais difícil, embora os comerciantes que procuravam vender no mercado negro encontraram alternativas, pois observou-se a abertura de um mercado novo de exportação de derivados da morfina (BAYER; GHODSE, 1999, apud UN, 1999). Foi, então, o começo do tráfico de precursores de drogas<sup>19</sup> na tentativa de evadir leis antidrogas. Para a Convenção de 1931 este problema foi tratado de maneira que agora seria incorporado também um marco de controle para os precursores de droga (ibid).

Deve-se salientar que as Convenções até este ponto não tinham definido estimativas sobre o abastecimento de matérias-primas necessárias para satisfazer a fabricação de drogas para fins medicinais, como cocaína e opiáceos (ibid). Ou seja, não havia projeções sobre quanto produto seria realmente necessário para atender o uso médico e científico de drogas que os tratados defendiam, o que prejudicaria os esforços de controle de drogas. É certo que a Convenção de 1925 delimitou provisões para controlar a quantidade de exportação de folhas de coca, mas apenas desde os países onde a planta era cultivada para os países onde a cocaína

---

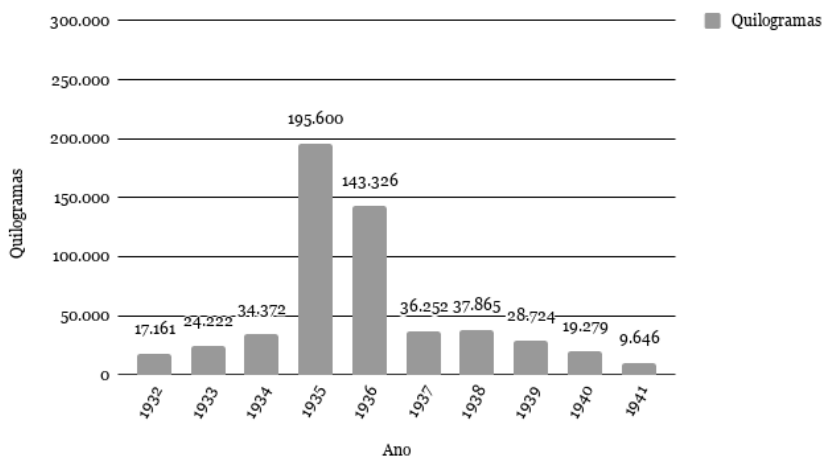
<sup>19</sup>Os precursores de drogas são aqueles químicos que podem ser utilizados para produzir drogas ilícitas - o as chamadas *designer drugs* (UNODC, 2008).

era produzida, assim como também outras tentativas feitas para reduzir a produção de ópio, mas não se tinha feito estimativas sobre quanta produção deveria ser permitida de acordo as necessidades das populações (BAYER; GHODSE, 1999, apud UN, 1999).

A Convenção de Genebra 1931 para limitar a fabricação e regulamentar a distribuição dos narcóticos, fez resposta para esta questão, pois percebeu-se que para evitar desvios de droga para o mercado ilícito seria necessário implementar um sistema de estimativas. A Convenção de 1931 exigiria: *a)* aos Governos calcular as estimativas anuais de drogas que iriam satisfazer seus fins médicos e científicos; e *b)* fornecer estes dados ao Conselho Central Permanente para posteriormente fazer uma estimativa do requisito mundial, e monitorar cada Governo, para assim intervir nos casos quando os limites não fossem respeitados ou houvesse situações de desvios para o mercado ilícito (BAYER; GHODSE, 1999, apud UN, 1999, p.3).

Dentro da mesma Convenção de 1931, foram consagrados mecanismos mais efetivos para os Governos poder fornecer relatórios sobre os casos de apreensões. Como é ilustrado no Gráfico 1, a partir da sua aplicação em 1934 observou-se um aumento no número de apreensões relatadas, mas que logo depois do começo da Segunda Guerra Mundial mostram uma tendência decrescente (UNODC, 1953). Estas implicações serão tratadas a seguir.

Gráfico 1- Apreensões de Ópio feitas entre 1932-1941 (em quilogramas)



Fonte: UNODC, 1953.

Esta diminuição nas apreensões deve-se aos efeitos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que limitou tanto as ações de governo na área como também foram afetadas as operações rotineiras dos traficantes de droga. Por uma parte, a capacidade dos Estados para aplicar ações de controle de drogas foi afetada durante o período de conflito, pois muitos dos aparelhos institucionais tiveram de ser direcionados para os esforços de guerra (UNODC, 1953).

Entretanto, a guerra também criou obstáculos para os traficantes de drogas pois as rotas de tráfico que eram utilizadas tinham sido obstruídas ou limitadas, levando para a abertura de novas rotas e a implementação de métodos alternativos de tráfico. Particularmente, o tráfico que era feito por via terrestre em certas áreas diminuiu ou foi interrompida como um todo, resultando num aumento no uso de rotas marítimas (ibid). No caso do ópio, países com fronteira marítima viram um aumento nas apreensões de embarcações carregando ópio, como foi o caso no aumento de apreensões feitas na costa atlântica dos EUA (ibid).

Aliás, considerando a volatilidade dentro de situações de guerra, os traficantes de ilícitos tiveram de adaptar as suas rotas, bases de contrabando e fontes de abastecimento constantemente. Foram

registradas mudanças nas fontes de abastecimento neste período de guerra, pois como no caso das bases de contrabando de ópio, bases previamente estabelecidas no sul da Europa e o Extremo Oriente para fornecer droga para os Estados Unidos foram deslocadas principalmente para Irã, Índia, Inglaterra e o México (ibid). Assim também, quatro dos maiores países produtores de papoula e ópio - Afeganistão, Irão, Índia, e Turquia - tiveram um declínio na produção de 1.126 toneladas métricas em 1934 para 381 toneladas métricas entre o ano de 1934 até o início da década de 1970 (BUXTON, 2006).

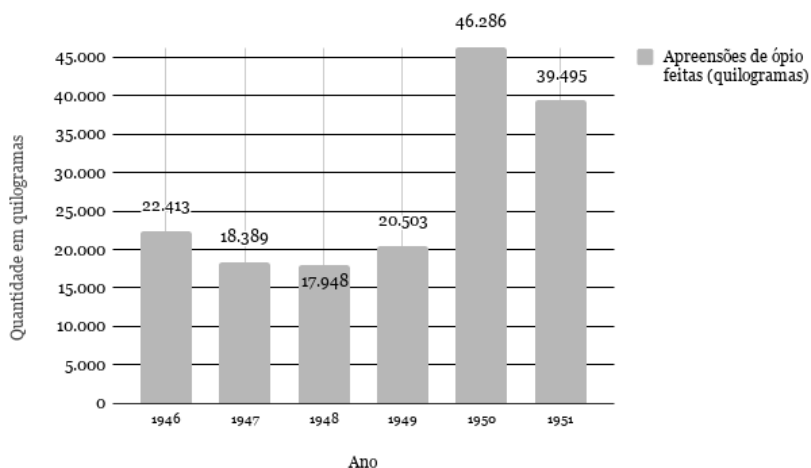
Paralelo à redução nestas regiões viu-se um aumento na produção de opiáceos em países do Sudeste Asiático, tais como Vietnã, Laos, Tailândia e Myanmar, além do México (2006). Considerando as restrições em suprimento de ópio causadas pelas Segunda Guerra Mundial, a administração Francesa na Indochina viu uma oportunidade para preencher esta lacuna. Assim, políticas regulando o cultivo e produção de ópio nesta região foram modificadas de tal maneira que entre o período de 1940 a 1944, obteve-se um aumento na produção de ópio de 7,4 toneladas a 60,6 toneladas (ibid, p.83). Da mesma maneira a produção de ópio em Myanmar incrementou de 8 toneladas em 1936 para um valor estimado de 36 toneladas em 1942 (ibid, p.83).

Na pós Segunda Guerra Mundial, com a dissolução da Liga das Nações e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), o regime internacional de drogas passou a ser exercido por este último, dando continuidade ao tratado do controle de drogas como problema transnacional. Quando o regime entra em vigor sob auspícios da ONU, muitas das prévias agências existentes sob a Liga foram transferidos para a ONU. Destaca-se a fundação da Comissão das Nações Unidas sobre Drogas Narcóticas (CND) em 1946, como uma comissão funcional do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), quem assumiu muitas das funções anteriores da antiga *Opium Advisory Committee* (OAC). A Seção de Ópio e Perguntas Sociais transferiu suas funções para a Divisão de Narcóticos (DND). O Conselho Central Permanente e o Conselho da Supervisão de Drogas (DSB) continuaram a existir dentro de seu mesmo papel depois da Segunda Guerra Mundial até a Convenção de 1961, onde foram fundidas e renomeadas como *International Narcotics Control Board* (INCB) (UNODC, 2008).

Neste período, destaca-se a nível mundial um aumento na demanda pelas drogas após a Segunda Guerra Mundial, além de um aumento no número de apreensões de ópio, sinal da retomada do regime de controle a

sua capacidade toda. Enquanto ao número de apreensões de ópio registradas, em parte elas são indicativas do restabelecimento dos mecanismos de controle de drogas que tinham sido colocados inobservância durante a guerra. Gráfico 2 mostra as cifras de apreensões de ópio feitas entre os anos de 1946 e 1951 (id, 1953). Nesta ilustração, em parte podemos evidenciar o efeito que teve a Segunda Guerra na aplicação dos tratados de controle de drogas pois no pós-guerra, as apreensões de ópio quase que duplicaram.

*Gráfico 2 - Apreensões de ópio feitas entre 1946-1951*



Fonte: UNODC, 1953

### **2.2.1. Situação do México no século XX: Expansão da economia ilícita (1920-1940)**

Na seguinte seção faremos uma interrupção no quadro internacional do regime de controle de drogas para contextualizar ao México dentro daquele período. É relevante salientar que o México desde a introdução inicial dos tratados de controle de droga, participou e até mesmo os aprovou e ratificou, no entanto, a feitura desses tratados ocorreu num contexto histórico marcado por crise socioeconômica e política dentro do país (CASTELLANOS, 2013). Ter em conta esta situação histórica contribui para entender como o governo Mexicano teve dificuldades para implementar tratados internacionais, e ao mesmo tempo esta incapacidade do Estado e a situação sócio-política permitiu às

organizações criminosas tirar vantagem daquela instabilidade para ampliar a suas redes. Este contexto é evocativo daquele contexto favorável que Kaldor (2010) coloca como propício para atores não estatais reivindicar autoridade sob o Estado.

Entre os eventos mais importantes para o México no século XX, sobressai o desenvolvimento de movimentos armados, que começaram em 1910, com a Revolução Mexicana (1910-1920) e logo o conflito *Cristero* (1926-1929). Vale notar que anterior à Revolução Mexicana, Porfirio Díaz tinha assumido a presidência em 1876 e manteve sua ditadura por 34 anos - período conhecido como *El Porfiriato*. De maneira importante, o desenvolvimento econômico e a industrialização foram objetivos do governo de Díaz, e por tanto o investimento de capital estrangeiro foi promovido, particularmente no sector minero, ferroviário e têxtil. Foi o desenvolvimento nestes setores que num primeiro momento trouxe uma onda de mão de obra chinesa para o país, e que ao mesmo tempo trouxeram consigo a planta da papoula (CASTELLANOS, 2013). No entanto, o desenvolvimento econômico favoreceu apenas alguns setores da população, aprofundando divisões socioeconômicas no país.

Observamos que a criação da Liga da Nações e a criação da Comissão Central Permanente do Ópio coincidiu com o fim da Revolução Mexicana, e por tanto, mesmo que existisse vontade política por implementar as medidas antidrogas de acordo aos tratados internacionais, o país carecia das instituições necessárias para implementá-las do todo. Neste sentido Serrano (2007) explica que não existiam nem as instituições nem o aparelho administrativo capaz de implementar regulamentações para controlar a produção e tráfico de drogas.

De maneira que, com pressão política por parte da comunidade internacional - particularmente do governo estadunidense - ademais de movimentos antidrogas que também haviam se desenvolvido no México, o governo mexicano tomou uma posição proibicionista. Assim, o consumo, produção, comercialização, importação de cannabis, cocaína e opiáceos foi limitado para utilização médica (CASTELLANOS, 2013). Ressalve-se que no mesmo ano que foi aprovada a Convenção de 1931 para Limitar a Fabricação e Regular a Distribuição dos Narcóticos de Genebra, o código penal mexicano foi modificado para fazer delito federal o tráfico de drogas, assim como penalizar o consumo dos narcóticos que não foram para uso médico ou científico (UNODC, 1953; CASTELLANOS, op. cit.).

Como foi referido, o cultivo de papoula no México pode ser

traçado para o final da década XIX, mas foi até o período da Segunda Guerra Mundial quando o país começou a ser identificado como Estado produtor de papoula (CASTELLANOS, op.cit; BUXTON, 2006; UNODC, 1953). Desta maneira, coincide com a expansão de cultivos de papoula pela República Mexicana registrada para a década de 1930. Pelos dados disponíveis, numa década anterior tinham sido registrados cultivos nas localidades de Culiacán e Navolato, no estado de Sinaloa, mas para a década de 1930 foram descobertos cultivos nos estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán e no Distrito Federal, além de outras localidades dentro do estado de Sinaloa (CASTELLANOS, 2013). Alguns analistas<sup>20</sup> vão apontar para o aumento da demanda de morfina nos EUA durante o período de guerra como causa do aumento da produção de ópio no México. Mesmo que os funcionários dos EUA negam as reivindicações de que solicitaram ao México aumentar os cultivos de papoula e a produção de ópio, uma vez que a guerra tinha limitada a produção em países produtores de ópio (GRILLO, 2011).

Resumindo, o governo Mexicano declarou uma posição proibicionista, mas que na implementação não dispunha das provisões institucionais nem financeiras para cumprir com as disposições estipuladas dentro dos marcos normativos. Ademais da falta institucional, o Estado carecia de orçamento necessário para levar a cabo políticas relativas às drogas tanto na área de segurança como da saúde, especialmente quando consideramos a crise econômica que afetou tanto ao México como o mundo inteiro a partir do ano 1929.

Vale citar que após ter feito uma revisão dos relatórios presidenciais no México entre os anos 1926 e 1940, Castellanos (2013) encontrou que dentro da retórica de governo neste período o México esforçava-se principalmente para construir um Estado forte, com seu foco sendo em grande parte na criação e reestruturação das instituições sociais, econômicas e agrárias. Assim, foi dentro deste cenário histórico e socioeconômico que as ações em matéria de segurança e, portanto, a questão do tráfico de drogas foi colocada como de menor importância em relação aos outros temas, possibilitando assim a expansão do tráfico ilícito de drogas pelo país - mesmo com um discurso de governo proibicionista.

Desta maneira, “a expansão da economia ilícita de drogas nessas décadas não era alheia ou contrária, mas sim concomitante à fragmentação política e militar do país” (SERRANO, 2007, p.258-259).

---

<sup>20</sup>Ver: ASTORGA, 2005; CASTELLANOS, 2013; GRILLO, 2011

Retomando a Kaldor (2010) o enfraquecimento da autoridade Estatal é o elemento chave que permite o surgimento de conflitos entre atores estatais e não estatais. Junto a isto, como sugere Strange (2004), o mercado pode delegar autoridade do Estado para entidades não estatais. Desta forma, tomando ambas proposições, vemos que a instabilidade fez com que a aplicação da lei em relação às drogas ilegais fosse menos importante na agenda, já que havia questões muito mais urgentes para o país na época. Este contexto coincidiu com a expansão de cultivos de papoula que tinha como objetivo abastecer uma demanda. Neste primeiro momento, a fraqueza relativa do Estado não levou para uma situação de conflito armado, mas sim esta instabilidade do Estado juntou com oportunidades no mercado permitiu que as organizações criminosas se ampliassem. Mais além, desde este período vemos como as raízes dessa relação simbiótica entre o governo e organizações criminosas que Serrano (2007) descreveu anteriormente estava se formando - uma relação de poder que estará sujeito para um mecanismo de equilíbrio de poder segundo colocado por Strange (1998).

### **2.2.2. As principais convenções da UNODC referente ao controle de drogas**

No caso da UNODC seriam três convenções principais, começando pela Convenção Única Sobre Entorpecentes de 1961 que foi uma atualização da Convenção de Paris, em resposta ao desenvolvimento de novos opiáceos sintéticos e outras drogas (UNODC, 2008). Este documento colocou critérios a partir dos quais certos psicoativos de “uso médico” seriam então considerados como legais, e, por conseguinte colocando todas aquelas substâncias psicoativas fora desta lista na ilegalidade (RODRIGUES, 2012). As obrigações gerais dos Membros são listadas no quarto artigo da Convenção, ditando que

As Partes adotarão todas as medidas legislativas e administrativas que possam ser necessárias: a) a entrada em vigor e ao cumprimento das disposições da presente convenção em seus respectivos territórios; b) à cooperação com os demais Estados na execução das disposições da presente Convenção; c) à limitação exclusiva a fins médicos e científicos, da produção, fabricação, exportação, importação, distribuição, comércio uso e posse de entorpecentes, dentro dos dispositivos da presente Convenção (UN, 1975, p. 7).



A Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 tem três objetivos principais, sendo: a sistematização dos tratados multilaterais existentes, melhorar a eficiência geral do aparelho de controle, e ampliar os controles de entorpecentes existentes para outras áreas - para incluir cultivos de plantas utilizadas na produção de narcóticos naturais, isto é, a produção de cannabis, folha de coca e palha de dormideira (UNODC, 2008). A inclusão deste último objetivo implicava a criação de agências nacionais que teriam o direito exclusivo à importação, exportação, e comércio de tais narcóticos naturais. As agências nacionais iriam definir as condições sob as quais a produção lícita destes narcóticos seria autorizada para uso médico e científico. Ademais, estas agências ficariam encarregadas de designar as áreas de produção, proporcionar o licenciamento para cultivadores, garantir a responsabilização das colhidas dos cultivos e assegurar a entrega da colheita para a respectiva agência (ibid, 2008). Desta maneira, as agências nacionais seriam os principais pontos de contato entre o órgão internacional e a aplicação dos tratados ao nível do Estado.

Mais uma vez observamos como na elaboração do tratado a interpretação do que seria considerado uma substância psicoativa com “uso médico” legítimo, não foi compreendida de maneira homogênea por todas as partes, precisando ser então especificado dentro do Comentário da Convenção que a utilização de substâncias justificadas “para fins médicos,” dependerá do contexto, isto é, o espaço temporal e a interpretação estatal. Mesmo as situações de toxicodependência eram interpretadas por alguns países como uma doença que no seu extremo causava sintomas de abstinência graves, e justificava então o uso de narcóticos como remédio (UNODC, 2008). Além, países com sistemas de medicina indígena tradicional reconhecidos poderiam também justificar o uso de narcóticos naturais. Embora as práticas recreacionais tais como a mastigação da coca, fumo e ingestão do ópio, e quaisquer usos da resina e planta de cannabis ficariam proibidas (ibid).

Cabe mencionar, que as disposições penais na Convenção de 1961 concede às Partes um grau de flexibilidade para abordar os casos de abuso de drogas dentro dos seus próprios territórios, fazendo uma distinção entre posse de drogas destinadas para distribuição e aqueles tensionadas para consumo pessoal. De maneira que quando as cláusulas da Convenção de 1961 utilizam o termo ‘posse,’ esta deve ser interpretada como “a posse de drogas destinadas para distribuição” (ibid, p. 62). A Convenção de 1961 estipula que a posse de drogas para consumo pessoal somente deve ser permitida sob autoridade legal, no entanto, ainda que esta posse fosse

sem autorização, as Partes não estão obrigados a punir como crime e, em vez disso a UNODC sugere aplicar outras sanções (ibid). Mais ainda, a Convenção de 1961 obriga os Membros a fornecer tratamento médico e reabilitação para seus cidadãos com problemas de toxicod dependência (ibid).

Após a declaração da guerra às drogas feita pelo presidente Nixon, o governo dos Estados Unidos convocou uma conferência para fazer uma revisão da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, procurando intensificar as medidas de redução da demanda e oferta de drogas (UNODC, 2008). Na visão de que o sistema de controle de drogas precisava ser revisto e, desde logo, fazia-se necessário fortalecer as medidas contra a produção e tráfico de substâncias ilícitas, ademais de reavaliar as estratégias para reduzir o consumo e as consequências da toxicod dependência. Assim, 22 emendas foram feitas na Convenção em 1972, e foi assinada e ratificada pela maioria dos países signatários da Convenção de 1961, com a exceção de Afeganistão, Chade e Laos (ibid).

Entre as emendas podemos encontrar também a colocação de incentivos e sanções econômicas para os países que atingiram ou não os padrões delimitados na Convenção, particularmente em relação ao ópio. Sanções econômicas seriam implementadas em casos onde a exportação lícita de ópio não fosse realizada de acordo como os requisitos previamente estabelecidos. Nestes casos, o INCB poderia reduzir a quota de produção lícita permitida daquele país referente à quantidade de ópio estimada haver sido inserida no tráfico ilícito (UNODC, 2008). Observamos então que existia a noção de que os governos dos países produtores não estavam aderindo aos tratados e que medidas preventivas para a produção ilícita ou o controle sob a produção lícita daqueles países sancionados precisavam ser elevadas, e, portanto, fatores como o papel da demanda e responsabilidade dos países consumidores eram colocados num segundo plano de importância.

Do mesmo modo, uma emenda foi adicionada à cláusula 14, tratando a questão de assistência financeira e técnica em troca de reduções na produção de drogas por parte dos países produtores (ibid). A institucionalização da assistência externa para países produtores em desenvolvimento já era um pedido que tinha sido feito desde há décadas pelos países produtores, embora foi considerada inicialmente pelos países consumidores como uma tentativa de chantagem (ibid). Certamente, a mudança de posição pelo governo estadunidense nos começos da década de 1970, para apoiar programas de assistência - tais como o Fundo das

Nações Unidas para o Controle de Abuso de Drogas - influenciou na mudança global de perspectiva.

Para este período, a crescente globalização exasperou o tráfico de ilícitos, e impulsionado pela demanda, exigiu por parte do regime internacional uma maior coordenação e eficiência para gerenciar melhor o controle da produção, tráfico e consumo de estupefacientes. Entre as tentativas para aprimorar a eficiência, considerarmos a reestruturação das agências do regime como foi mencionado, além da criação de convenções que consolidaram o que seria a universalização do regime internacional em matéria do controle de narcóticos.

A ONU criou o Programa das Nações Unidas para o Controle de Drogas (UNDCP) em 1991, colocando sob uma denominação única o Fundo das Nações Unidas para o Controle do Abuso de Drogas (UNFDAC), o DND, e o INCB (UNODC, 2008). O UNDCP agiu como um secretariado, tanto para a CND e a INCB - embora este último ainda continuaria como um órgão independente e quase judicial encarregado de acompanhar a aplicação das convenções da ONU relacionadas com os mercados de drogas legais e de controle de drogas. UNDCP estaria encarregada das tarefas sob sua égide na área do comércio ilícito de drogas.

Num esforço para coordenar da maneira mais eficaz as estratégias de controle de drogas, o UNODC substituiu a DND, o INCB e o UNFDAC. UNODC continua sendo a principal agência da ONU encarregada de coordenar ações para combater o crime transnacional, ademais de apoiar aos governos para que eles se tornem capazes de implementar estas estratégias – seja em questões relacionadas ao tráfico, terrorismo e corrupção (UNODC, 2008). Sendo assim um sistema multilateral com a finalidade de controlar a produção e tráfico de entorpecentes<sup>21</sup> bem como um mecanismo por meio do qual combater os abusos. UNODC foi formada após a fusão do UNDCP e a Prevenção do Crime e Justiça Criminal, e estabelecida em 1990 por resolução da ONUA/RES/45/179 (UN, 1990). Esta unificação foi essencial para que as políticas fossem mais eficazes dado que as drogas, crime e o terrorismo tornaram-se cada vez mais questões inter-relacionadas -particularmente

---

<sup>21</sup>Baseado nas convenções de controle de drogas das Nações Unidas, quando falamos de drogas ilícitas nos referimo-nos às substâncias que estão sob controle internacional e cujo consumo é proibido. Isto inclui: derivados da cannabis, da cocaína, e dos opióides assim também como estimulantes do tipo anfetamina (UNODC, 2008).

nas áreas como o tráfico de drogas, a corrupção e o crime organizado.

A política de proibicionismo das drogas psicoativas foi então reafirmada na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Psicotrópicas de 1988. Por exemplo, a Convenção de 1988 procurou globalizar a implementação de ofensas puníveis classificadas como ‘atos preparatórios,’ estabelecendo o comércio em equipamentos e químicos utilizados na fabricação de drogas ilícitas como uma potencial ofensa criminal (UNODC, 2008).

Diferente das Convenções prévias, a posse, compra e consumo de drogas para uso pessoal foi classificado internacionalmente como ofensa criminal (ibid). As Convenções passaram a salientar a necessidade de fornecer apoio médico para toxicodependentes, e indicar que as Partes devessem criminalizar o consumo pessoal de drogas. Ainda que permitindo margem de interpretação desta colocação, de maneira geral, observamos que o controle internacional de drogas tem promovido progressivamente a ideia de que os Estados membros - particularmente países produtores - não têm implementado de maneira suficiente as cláusulas, e que então táticas de controle da oferta – funções tipo produção e fabricação - devem ser intensificadas - enquanto as estratégias para diminuir a demanda são abordadas através da criminalização. Lógica que leva para uma situação de ‘deslocamento de política,’ ou *policy displacement*, onde a aplicação da lei é percebida como a melhor tática para combater o crime organizado e, portanto, os recursos materiais são direcionados para essas iniciativas e, conseqüentemente, os esforços de saúde pública recebem menos auxílio (ibid)

Assim também, este tratado procurou implementar estratégias mais diretas contra os traficantes mesmos. Uma maior ênfase foi colocada nos “vínculos entre o tráfico ilícito e outras atividades do crime organizado que minam as economias legítimas e ameaçam a estabilidade, segurança e soberania dos Estados” (UNODC, 2008, p. 68). A Convenção de 1988 foi o primeiro marco jurídico em criminalizar a lavagem de dinheiro no âmbito internacional, reconhecendo que os lucros do tráfico ilícito de drogas habilitam as práticas de corrupção das organizações criminosas e, dá continuidade a seus negócios e expansão transnacional. A Convenção de 1988 também coloca exceções dentro da Lei do Segredo Bancário para casos que fossem relacionados ao tráfico ilícito. Além disso, a Convenção de 1988 introduziu disposições para a extradição de criminosos, amplificando as provisões previamente estabelecidas nas Convenções de 1961 e 1971, para acrescentar à lista de ofensas criminais extraditáveis.

### 2.3. AUGES DO CONSUMO DE DROGAS NOS EUA E O EFEITO BALÃO DAS POLÍTICAS ANTIDROGAS NAS AMÉRICAS

Para enxergar como os traficantes mexicanos conseguiram se envolver-se a tal ponto no negócio ilícito de drogas para se transformar nos grandes cartéis mexicanos existentes no governo de Felipe Calderón, podemos nos beneficiar ao utilizar uma perspectiva político-econômica, considerando a demanda no mercado junto com os efeitos adversos das políticas antidrogas e o emaranhado das redes criminais ao nível global. A seguir, nos focaremos nas políticas antidrogas implementadas na América Latina - lideradas em grande medida pelos EUA - a militarização das drogas na Colômbia, ressaltando o efeito balão (*balloon effect*) que tiveram tais táticas na região e as consequências para o México.

A atuação dos Estados Unidos se destacou na campanha mundial contra as drogas quando no final da década de 1960, o Presidente Richard Nixon baseou sua campanha presidencial na repressão aos entorpecentes, para logo declarar a “guerra contra as drogas” em 1972, considerando-as como “uma ameaça crescente para o estado de bem-estar geral dos Estados Unidos,” citando o perigo que as drogas representavam para a juventude e o perigo que os viciados representavam para a população do país (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1969, tradução nossa).<sup>22</sup> Assim, o discurso antidrogas que tem sido implementado pelo governo estadunidense através da construção do regime internacional de drogas, - e que, como iremos indagar com mais atenção no próximo capítulo, continua a ser proferido - tem permitido aos EUA então justificar um combate militarizado às drogas, e, assim, a intervenção naqueles países produtores de droga, sob uma retórica de segurança nacional. Assim, esta mesma lógica foi adotada logo depois na década de 1980 em nível internacional, definindo o tráfico de drogas como ameaça para a segurança global (RODRIGUES, 2012).

Neste período, a oferta de drogas tanto cannabis, como cocaína, heroína e posteriormente as drogas sintéticas, aumentou nos Estados Unidos estimulando assim um mercado de escala global (STRANGE, 2004). Esta demanda viu-se refletida no aumento de apreensões realizadas de todo tipo de drogas. Segundo descrito pela reportagem do INCB em 1987, a heroína viu um aumento de “pouco mais de uma tonelada para mais de 21 toneladas métricas; apreensões de cocaína aumentaram de 2

---

<sup>22</sup>Original em inglês: “a growing menace to the general welfare of the United States” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1969).

para pouco mais de 300 toneladas métricas, enquanto aqueles de cannabis começaram de 2.000 toneladas a começos da década de 1970, multiplicaram de três a dez vezes, atingiram um número recorde de 53.000 toneladas métricas” (ibid, p. 114).

Do mesmo modo, observamos que de maneira geral o número de estadunidenses que consumiram cannabis, cocaína, alucinógenos ou heroína pela primeira vez entre 1965 e 1974 teve um aumento constante, de acordo com estimativas feitas por Groferer e Brodsky (1992) utilizando dados da pesquisa *National Household Survey on Drug Abuse*. Mostramos na Tabela 1 abaixo, particularmente o número de pessoas que reportaram ter utilizado cannabis pela primeira vez entre o ano 1965 e 1973, produziu-se um aumento de acima de 3,1 milhões de pessoas (GROFERER; BRODSKY, 1992). Podemos relacionar este *boom* no consumo de maconha para os desenvolvimentos socioculturais e políticos no contexto dos Estados Unidos durante esse período, impulsionado por uma revolução cultural, pelos movimentos de protesto contra a guerra de Vietnã e os movimentos pelos direitos civis.

*Tabela 1 - Estimativa da quantidade de usuários pela primeira vez de droga (em milhares) nos E.U.A., na população acima de 12 anos (1965-1974)*

Ano/Droga	Cannabis	Cocaína	Alucinógenos	Heroína
1965	498	24	121	6
1966	839	27	94	16
1967	1351	44	221	17
1968	2256	103	418	25
1969	2680	187	528	59
1970	2901	232	805	63
1971	2908	372	573	127
1972	3512	469	793	84
1973	3683	399	770	105
1974	3438	695	818	105

Fonte: *National Household Survey on Drug Abuse* apud GROFERER; BRODSKY, 1992.

Quando então o governo Nixon começou suas medidas antidrogas

no fim da década de 1960, em grande medida suas iniciativas foram dirigidas contra os traficantes mexicanos, pois eles haviam se posicionado como um dos principais fornecedores de drogas para EUA. Entre tais medidas, sobressaem a *Operation Intercept*<sup>23</sup> e a *Operation Cooperation*<sup>24</sup>. O sucesso da *Operation Intercept* é debatível, mas conseguiu momentaneamente contribuir para uma escassez na oferta de maconha nos Estados Unidos, que já existia pelo auge na demanda da droga naquele período. O governo estadunidense tinha a esperança de criar uma escassez maior, mas não previram a capacidade dos traficantes para implementar novos mecanismos de tráfico como o uso de vias aéreas nem tampouco que os usuários substituíssem maconha por outras drogas mais potentes (BRECHER et. al., 1972). Do mesmo modo, o governo estadunidense não antecipou que as campanhas de erradicação causariam um aumento na produção nos países como o Vietnã e a Colômbia (BRECHER et. al., 1972; CRUZ; RIVERA, 2014).

Assim, se tem registrado que a primeira inserção das organizações Colombianas nas redes do crime global foi entre meados de 1960 para princípios de 1970, quando com o aumento na demanda da maconha nos EUA, as campanhas de erradicação de cultivos de maconha no México e a conseqüente escassez na oferta da erva, gerou uma deslocação da produção da maconha para Colômbia (BUSTAMANTE, 2014). Conseqüentemente, os ingressos gerados pelo tráfico de drogas para os EUA, permitiu às organizações criminosas na Colômbia se expandir pelo seu país, particularmente tirando vantagem das regiões onde existia uma ausência de Estado de direito (ibid, 2014).

Neste mesmo período foi que as organizações criminosas colombianas começaram a se inserir no negócio da cocaína, e considerando a sua proximidade geográfica de países produtores da planta de coca - Bolívia e Peru - deu para eles uma vantagem para se converter nos fornecedores primários de cocaína<sup>25</sup> para o mercado estadunidense

---

<sup>23</sup> *Operation Intercept* foi uma operação unilateral realizada entre o 21 de setembro e 11 de outubro de 1969 pelo governo estadunidense com o objetivo de parar o fluxo de drogas ilícitas aumentando os procedimentos de inspeção na fronteira com o México (BRECHER, 1972).

<sup>24</sup> *Operation Cooperation* entrou em vigor poucos dias após a suspensão da *Operação Intercept*. Como o próprio nome sugere, foi uma tentativa de coordenar as políticas anti-drogas entre os EUA e o México. Entre as ações empreendidas, sobressai a erradicação de colheitas e treinamento de agentes mexicanos (CASTELLANOS, 2013, p.147).

<sup>25</sup> Refere-se à produção ilícita da cocaína, pois no que diz ao respeito da produção

(CASTELLANOS, 2013). Assim, eles foram criando um sistema onde importavam pasta de cocaína da Bolívia e o Peru, e os químicos que precisavam desde a Europa, para depois refinar a pasta em laboratórios na Colômbia, e sucessivamente transladar a cocaína -principalmente através da rota do caribe para entrar nos Estados Unidos pela Flórida (CASTELLANOS, 2013). No auge do Cartel de Medellín na década de 1980, eles forneceram até 80% da cocaína no mercado global (GREEN, 2017).

Gradualmente, os colombianos foram participando do cultivo da folha da coca no seu território nacional, enquanto os produtores da Bolívia e o Peru mostraram um declínio, o que traduziu para maior controle e maiores ganhos para os traficantes colombianos. Desde a segunda metade da década de 1980 para o ano 2000, observou-se um aumento nas plantações da folha de coca na Colômbia, as quais chegaram a representar um 67% da superfície mundial de folha de coca cultivada (GARCÍA, 2001 p.68). Ao mesmo tempo, ocorreu um declínio nos cultivos de coca na Bolívia e no Peru - os principais fornecedores da folha na região. Na Bolívia, se realizaram erradicações de 30 mil hectares de cultivos de coca e a oferta reduziu apenas para abastecer a demanda nacional (GARCÍA, 2001, p. 68). Enquanto no Peru, os produtores de folha de coca não conseguiram competir com os Colombianos, pois a qualidade era menor e os custos e riscos associados ao transporte eram maiores (ibid). Desta forma, eliminando ao Peru e a Bolívia como intermediários, os cartéis colombianos - particularmente os cartéis de Cali e Medellín - conseguiram criar um sistema que permitiu-lhes dominar a produção, processamento, distribuição, e importação da cocaína para os Estados Unidos e Europa (BUSTAMANTE, 2014).

A importação da cocaína e crack nos Estados Unidos, assim como o aumento no consumo destas substâncias aumentou a tal ponto que o governo estadunidense declarou mais outra vez a guerra às drogas, mas agora dirigida para os traficantes Colombianos e com a participação das suas forças armadas. Como podemos observar no Gráfico 3 abaixo, o consumo de cocaína e crack aumentou de forma considerável e consistente a partir do ano de 1976, onde mais de um milhão de estadunidenses maiores de doze anos provariam a droga pela primeira vez,

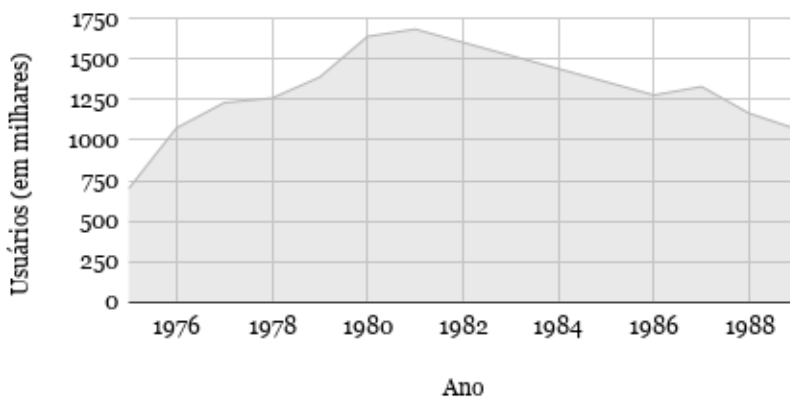
---

legal de cocaína, houve uma tendência decrescente após a implementação do regime de controle sob os auspícios da Liga das Nações e logo depois sob às Nações Unidas (UNODC, 2008, p. 82).



culminando no ano 1980 (GFROERER; BRODSKY, 1992).

*Gráfico 3 - Estimativa de usuários de cocaína nos E.U.A. na população acima de 12 anos, 1975-1989 (em milhares)*



Fonte: GFROERER; BRODSKY, 1992.

Como explica Castellanos (2013), na medida que tais ações repressivas de controle sobre o tráfico de drogas foram implementadas, a rota principal utilizada pelos Colombianos no Caribe foi fechando-se, conduzindo-os para - entre 1982 e começos de 1983 - estabelecer contatos com traficantes Mexicanos. Assim, as políticas antidrogas dos Estados Unidos neste período jogaram um papel sumamente importante na maneira que o tráfico ilícito de drogas iria se desenvolver, particularmente no monopólio que os traficantes Mexicanos iam adquirindo sob o tráfico de drogas para os Estados Unidos paralelo ao declínio dos cartéis Colombianos.

A estratégia antidrogas na Colômbia foi acentuada para finais da década de 1990 com a passagem do Plano Colômbia, que foi de acordo com Montenegro (2010) “a solução militar para o conflito sócio-político complexo desse país” (p. 52). O governo estadunidense descrevia o plano como uma estratégia que procurava fortalecer o Estado de direito, a democracia, os direitos humanos e demais desenvolvimentos institucionais, ademais do estabelecimento da paz (MONTENEGRO, 2010). Já os três principais elementos da estratégia incluíam “a transferência de tecnologia de ponta; 2) inteligência eletrônica e rastreamento por satélite... 3) a reconversão política e militar da América

Latina para a "luta antidrogas" e as concepções estratégicas de antiterrorismo para neutralizar chamadas "novas ameaças internas" (PÉREZ apud MONTENEGRO, 2010, p.52).

Enquanto durante a primeira metade da implementação do Plano Colômbia, as estratégias de erradicação por meio manual e pulverização aérea foram enfatizadas, na segunda metade estratégias visando dismantelar a produção e tráfico da cocaína foram frisadas pelo governo Uribe (MONTENEGRO, 2010). Assim, a partir da intensificação destas medidas, - isto é, das apreensões de cocaína e destruição de laboratórios - foi produzida uma queda na oferta líquida de cocaína em mais de 50% (ibid).

Embora essas medidas sejam defendidas por alguns como sucessos, elas inadvertidamente levam aos traficantes a buscar bases alternativas, ou seja, acontece o efeito balão. Esta é uma situação onde a aplicação de controles mais rígidos num lugar "produzem um inchaço ou aumento em outro lugar, embora o efeito líquido possa ser uma redução geral" (UNODC, 2008, p.93). Na medida em que os esforços de interdição dos Estados Unidos restringiam o tráfico de cocaína pelo Caribe, aumentava-se o uso das rotas terrestres pela América Central e México. Num primeiro momento, os Mexicanos foram contratados como intermediários de transporte para depois consolidar seu controle sobre as rotas e, portanto, no negócio da cocaína (STEWART, 2013).

Tal efeito como podemos observar através da história do regime proibicionista é uma característica do mercado ilícito das drogas, pois ainda que os Estados tenham classificado tais substâncias como fora da lei, a sua autoridade nem sempre é respeitada por todos, e as estratégias nem sempre são implementadas com rigor, considerando que os ganhos superam os possíveis riscos. Este efeito adverso pode resultar ainda mais provável quando o Estado já apresenta fraquezas no seu aparelho institucional (STRANGE, 2004). A UNODC (2008) afirma que o problema do consumo de drogas tem sido controlado, mesmo reconhecendo que as restrições do uso de narcóticos somente para fins médicos e científicos não tenha sido alcançado. Sendo assim, o objetivo principal das Convenções antidrogas têm ainda de ser atingidas e como foi analisado nesta seção, o acontecimento do efeito balão acabam sendo características das estratégias antidrogas. Em muito dos casos vemos como políticas proibicionistas parecem não alcançar mais do que a expansão das redes criminosas, o deslocamento de políticas e a implementação de medidas cada vez mais repressivas. Cada mecanismo

de adaptação acionado pelas organizações criminosas em respostas às políticas antidrogas, é afrontado com mais estratégias por parte dos Estados-membros que visam sustentar o regime proibicionista, mas isto acaba virando um ciclo contínuo. Através de uma perspectiva econômica, compreendemos como os potenciais de lucros de um mercado incessante de drogas fazem com que passe a valer a pena correr os riscos e se ajustar continuamente aos desafios impostos.

#### 2.4. REFLEXÕES PARCIAIS

Após ter feito uma revisão histórica do tratamento internacional das drogas salientamos que a instauração de medidas proibicionistas colocou uma grande parte das substâncias narcóticas na ilegalidade, e desta forma abrindo um mercado ilícito. Medidas visando controlar o uso recreacional de substâncias não muda a demanda das drogas ainda que sendo classificadas como sendo fora da lei. Inclusive após a criminalização das drogas, a demanda delas aumentou e abriu um espaço para que organizações criminosas tirassem vantagem de um mercado com alto potencial lucrativo (STRANGE, 2004). Dada a proibição de certas drogas, o valor delas tornou-se “extraordinariamente inflado, e esses produtos continuam sendo vendidos em mercados ilegais muito acima de seus preços reais” (SERRANO; TORO, 2005 EM: RODRIGUES, 2012, p. 14).

Desde uma perspectiva econômica, o valor estimado do mercado ilícito de drogas em 2003 foi de USD\$320 bilhões, o que equivale para 0,9% do PIB mundial (UNODC, 2012, p. 70). Os valores estimados do mercado global da cocaína e do ópio foram calculados em USD \$85 bilhões e USD \$68 bilhões respectivamente em 2009 (Id, 2008). Mais ainda em nível mundial, o UNODC estima que 1 de cada 20 pessoas entre as idades de 15 e 64 anos consumiram uma droga ilícita pelo menos uma vez dentro do período de um ano (Id, 2008, p. 59). Como um todo, a UNODC (2008) sustenta que o problema do consumo de drogas tem sido controlado, ainda que o objetivo principal das Convenções ainda não se tornou realidade - isto é, restringir o uso dos narcóticos somente para fins médicos e científicos.

UNODC defende os resultados que têm sido atingidos no último século como ‘conquistas’, ainda que reconheça que o marco de controle tem consequências indesejadas. A partir das medidas de controle e erradicação, a concentração da produção ilícita de ópio foi limitada para um só país - Afeganistão, e junto a isso conseguiram a eliminação dos

cultivos de folha de coca dos países asiáticos, limitando a produção para Colômbia, Peru e Bolívia. Houve também uma diminuição do uso do ópio de 25 milhões de pessoas em 1906 para 16,5 milhões de pessoas em 2006/07, confinando o uso ilícito de ópio para 5% da população adulta (UNODC, 2008).

O declínio líquido no uso combinado de drogas - opiáceos, estimulantes de tipo anfetaminas (ETA) e cocaína - é estimado em cerca de 40%, desde o ano 1906/1907 para hoje. O maior declínio no uso de drogas tem sido no uso de opiáceos, que expressou em porcentagem de população global uma diminuição de 1,5% em 1906/07 para 0,25% em 2006/07 (ibid). Ainda considerando que houve um aumento no uso dos ETA e cocaína, particularmente desde a década de 1960, a UNODC salienta que o declínio na prevalência de uso de ópio compensa esse acréscimo (UNODC, 2008).

Ao mesmo tempo, entre as consequências indesejadas da implementação de políticas antidrogas, como já foi mencionada destaca-se o efeito balão ou situação de deslocamento de política, situação que o México tem vivenciado. De maneira geral, a diminuição da produção e fabricação de narcóticos num território reflete-se pelo aumento em outros territórios de maneira simultânea. Assim foi o caso no deslocamento da produção do ópio da Tailândia para Mianmar, e da Turquia para o Afeganistão e como foi da produção da cocaína do Peru e da Bolívia para a Colômbia (ibid, 2008). Da mesma forma, quando a declaração de guerra às drogas pelo governo estadunidense, observamos que tanto quando foi acionada a *Operation Intercept* e a *Operation Cooperation* em países como o Vietnã e a Colômbia registrou-se um aumento na produção de maconha (BRECHER et. al., 1972; CRUZ; RIVERA, 2014).

Logo depois da implementação do Plano Colômbia vimos um deslocamento de rotas de distribuição, como também mudanças no monopólio do negócio. As medidas militarizadas sendo implementadas na Colômbia para combater o tráfico de drogas, ademais de um fluxo e demanda pela cocaína que não desistia, levaria então para o cartéis colombianos -maiores exportadores de cocaína no período- procurar sócios a continuar o andamento dos seus negócios. Desta forma, as políticas antidrogas implementadas na Colômbia contribuíram de maneira não intencional para uma associação entre organizações criminosas no México e o país Colombiano e, posteriormente para o deslocamento do monopólio do tráfico da cocaína. Dentro dos capítulos seguintes, iremos fazer uma análise mais profunda das consequências que esse

deslocamento teve para o México em matéria de violência e segurança. Por agora, basta ter em conta a escalada de violência no México durante o governo de Calderón que para o fim do seu mandato estima-se que totalizou entre 60.000-70.000 homicídios (LESSING, 2015).

Independentemente das consequências negativas não intencionadas se tem continuado insistindo numa ideologia proibicionista, até mesmo securitizar o tráfico de drogas como o fez os Estados Unidos. Mesmo que houvesse a abertura de um mercado ilícito, as táticas como iremos descrever na próxima seção vão insistir em implementar o controle de drogas de forma cada vez mais rigorosa para combater o uso ilícito de drogas, com poucos Estados questionando a ideologia do proibicionismo. Em vez disso, para atingir seu objetivo, o regime internacional de controle de drogas irá implementar medidas cada vez mais repressivas e militarizadas, e que como salienta Rodrigues (2012) no seu cerne mantém características dos mecanismos de controle social e repressão seletiva acima mencionados.



### 3. O TRATAMENTO DO TRÁFICO DE DROGAS NO MÉXICO

O desenvolvimento e dinâmicas de conflito entre os cartéis mexicanos, assim também como entre os cartéis e o Estado devem ser entendidos dentro do seu contexto histórico internacional, e nacional ademais no contexto da relação entre os Estados Unidos e México no que respeita às políticas antidrogas. No capítulo anterior foi abordado o primeiro destes planos, o regime internacional das drogas. Em nível internacional vimos que, de maneira geral, o tratamento das drogas tornou-se cada vez mais militarizado, criminalizando o uso e mantendo o foco no combate pelo lado da oferta. O México, por sua vez, alinhou-se aos tratados internacionais de controle de droga, ainda que em muitas instâncias mostrava-se incapaz de atuar em conformidade com eles.

Neste capítulo, pretendemos fazer um delineamento histórico das políticas nacionais no México em matéria das drogas, tanto como tema de segurança nacional como também saúde nacional. Observamos que o governo Mexicano de modo geral tem se posicionado como proibicionista no que diz respeito às drogas, e tem sido assente com as expectativas do regime internacional de drogas. Assim também deve-se avaliar a relação entre os Estados Unidos e o México a fim de ponderar se, devido à proximidade geográfica, seus laços culturais e históricos fazem com que essa relação bilateral seja de grande importância. Assim sendo, a formulação de políticas tem um impacto direto um para o outro, tanto em matéria de drogas como em múltiplas outras questões

Neste capítulo pretendemos focar sobre a questão das drogas no México enquanto ao seu tratamento político, a relação bilateral entre Estados Unidos e o México, o desenvolvimento das organizações traficantes de drogas no país. Dentro da primeira seção iremos abordar a posição das administrações de governo mexicano ante as drogas, as legislações e ações empreendidas. Logo, dedicamos parte da segunda seção deste capítulo ao discurso antidrogas que tem se desenvolvido nos Estados Unidos, frisando sobre aquelas que tiveram um maior impacto na política mexicana, o tráfico de drogas no México, e as organizações criminosas mexicanas. Dentro desta seção, incluímos uma subseção dedicado ao caso do sequestro e assassinato do agente da DEA, Enrique Camarena, que provocou tensões na relação bilateral, e ademais levou para a revelação de uma relação simbiótica entre algumas instituições do governo Mexicano e organizações de tráfico de drogas. Esta questão da corrupção institucionalizada será tratada na seguinte subseção. Posteriormente, será descrito como foi o desenvolvimento das

organizações traficantes de drogas, focando principalmente nas maiores organizações - O Cartel de Sinaloa, e O Cartel de Juarez.

### 3.1. POSIÇÃO DE GOVERNO MEXICANO PERANTE AS DROGAS

Na seção a seguir iremos avançar temporalmente sobre as políticas antidrogas no México, passando por aquelas mais sobressalentes de cada administração. No geral, a política seguiu uma linha proibicionista desde pós revolução mexicana, aliás foi tratado como assunto de segurança pública, como questão de saúde e logo depois, ficou dentro da agenda de segurança nacional. Durante o governo de Elías Calles (1914-1920) o Código Sanitário foi modificado para se alinhar com tratados e acordos internacionais. Houve ademais uma maior aproximação com os EUA neste período, considerando que nesse momento a Lei Seca estava em vigor no país norte americano. Logo o Presidente Cárdenas, optou por momentaneamente mudar sua estratégia política para tratar as drogas como assunto de saúde pública. Isto é o adicto foi tratado como doente e não um criminoso. Em pouco tempo, esta ação foi revogada devido a pressões externas por aplicar medidas proibicionistas. A seguir, vemos que o tratamento das drogas passa a ser matéria de segurança pública no contexto da Guerra Fria. O governo mexicano vai se focar em manter a estabilidade interna do país com vistas a manter sobre controle grupos considerados inimigos do Estado - incluindo entre eles as organizações de tráfico de drogas. Logo, na pós-guerra fria, as administrações a seguir continuaram a tratar este assunto de forma repressiva, adotando medidas de erradicação da produção, e com as Forças Armadas atuando para apoiar o esforço nacional neste combate, como vamos demonstrar a seguir.

Como foi demonstrado no capítulo anterior, o Governo Mexicano alinhou-se aos tratados e convenções internacionais que procuravam instaurar um controle sob as drogas. Assim, em 1917 o México já tinha adotado algumas medidas proibicionistas na sua constituição. Cabe ressaltar, o tom que o Artigo 73 da Constituição Política Mexicana de 1917 tomou frente ao álcool e drogas como substâncias capazes de desencadear deteriorar as pessoas e a sociedade como um todo, e o papel do governo como a entidade responsável para tomar decisões para a sociedade nesta matéria. Especificamente a fração XVI do Artigo 73 da Constituição de 1917, coloca que “as medidas que o Conselho implementou na campanha contra o alcoolismo e a venda de substâncias que envenenam o indivíduo ou degeneram a espécie humana... serão revistas pelo Congresso da União nos casos que são de sua



responsabilidade” (MÉXICO, 2016, p. 51, tradução nossa).<sup>26</sup> No começo, esta disposição aplicou-se para o cultivo e venda da maconha, mas em 1926 a legislação expandiu-se para também proibir a papoula (CASTELLANOS, 2013).

Mesmo assim, é difícil identificar de fato quando o governo Mexicano se posicionou completamente como proibicionista, pois ainda que o governo tenha proibido a importação de ópio desde 1916, outros presidentes novamente decretariam leis antidrogas logo após, como foi o caso com o Presidente Álvaro Obregón (1920-1924) e Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928). Veja-se por exemplo em 1923 quando o Presidente Obregón proibiu a importação de narcóticos e emitiu decreto-lei onde proibiu-se o consumo, venda, e produção de drogas dentro da área há 50 milhas da fronteira EUA-México (ibid). Logo depois, o Presidente Elías Calles iria acionar um conjunto de medidas procurando aprofundar a institucionalização do controle de drogas.

Quando comparado com administrações de governo anteriores e políticas de drogas previamente empreendidas, Serrano (2007) e Castellanos (2013) consideram que a partir das medidas adotadas dentro do governo Elías Calles, foi o momento no qual o governo mexicano realmente conseguiu movimentar a sua postura proibicionista para além da retórica, pois neste período o governo central tinha se fortalecido em relação à sua capacidade institucional de 1916. Entre as medidas adotadas ressalta-se um acordo bilateral em 1925, produzido com os E.U.A. que objetivou combater o tráfico ilícito de drogas e armas, mas após um ano em vigor foi revogado pois demonstrou pouco sucesso frente ao tráfico de armas e álcool (CASTELLANOS, 2013).

No ano seguinte dentro da mesma administração de Elías Calles, o Congresso da União decretou pela primeira vez um capítulo dedicado às *drogas enervantes* dentro do Código Sanitário dos Estados Unidos Mexicanos. No mesmo Código Sanitário de 1926, se declarou que “o comércio, a importação, exportação, elaboração, possessão, uso, consumo e em geral, qualquer ato de aquisição, fornecimento ou trânsito de qualquer tipo que seja feito com drogas *enervantes* na República, está sujeito: I) aos tratados e acordos internacionais, II) às disposições do Código Sanitário, III) seus regulamentos e os do Conselho da Saúde Geral” (MÉXICO, 1926, p. 400). As drogas enervantes dentro do Código

---

<sup>26</sup> Original em espanhol: “Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana... serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan” (MÉXICO, 2016, p. 51)

incluem: o ópio, a morfina, a cocaína, a heroína, a papoula-dormideira, a folha de coca, a maconha, e qualquer outro preparado feito com as substâncias referidas (ibid). Assim também o Código reiterou a noção de que o vício das drogas e quaisquer outras substâncias com propriedades semelhantes são ‘capazes de envenenar o indivíduo e degenerar a raça’ (ibid, p.401). Logo depois em 1927, o Presidente Elías Calles passou para punir a exportação da heroína e maconha (ENCISO, 2010).

Observamos que na administração seguinte se procede a harmonizar a legislação mexicana com o discurso internacional que prosseguia a criminalização das drogas. Já para 1931, como resultado de um acordo bilateral com os Estados Unidos, o Regulamento Federal de Toxicodependência foi implementado e o Código Penal Federal Mexicano de 1931 foi modificado no governo do presidente Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) (CASTELLANOS, 2013). O governo Ortiz Rubio optou por criminalizar a posse, e venda das drogas, como também o seu uso recreacional, limitando para uso médico - refletindo os desenvolvimentos das normas internacionais em matéria de controle de drogas, como foi anteriormente descrito (ibid). No mesmo ano, entrou em vigor o Regulamento Federal de Toxicodependência que estabeleceu ao "toxicodependente" como uma pessoa que, sem fins terapêuticos, é um usuário habitual de drogas (ibid).

No governo do presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) deu-se um passo progressista em matéria das drogas para redefinir a política como um problema da saúde pública, inclusive experimentou-se - ainda que por um prazo curto- legalizando algumas drogas sob a direção do Departamento da Saúde. Essa decisão foi influenciada por pesquisas médicas que demonstraram que o tratamento repressivo acarretava mais custos econômicos no longo prazo, além de outras repercussões potenciais, favorecendo o seu tratamento como um problema de saúde (DE LLANO, 2016).

Os motivos apresentados pelo governo de Cárdenas para tal mudança de estratégia partiam ademais da compreensão de que na realidade o Estado mexicano não podia arcar com os custos de fornecer tratamento de reabilitação conforme articulado no regulamento. Além disso, considerou-se que na prática tal estratégia resultaria ineficaz em controlar a questão das drogas no longo prazo pois a maior parte das sentenças de encarceramento eram contra toxicodependentes, e não traficantes (ENCISO, 2010). Tendo em conta este aspecto, o governo Cárdenas afirmou que entendia o regulamento contrário ao conceito de justiça pois tratava injustamente os toxicodependentes dado que eles eram mais vulneráveis a serem presos - e ficar presos - em comparação com os

traficantes - se consideramos que provavelmente eles dispunham de um maior poder econômico que iria lhes dar influência política e isenção da punição (ibid).

Assim, a partir destes argumentos e influenciada por pesquisas médicas na época, entrou em vigor em 1940 um segundo regulamento de Toxicodependência do Departamento da Saúde (CASTELLANOS, 2013). Dentro do novo regulamento, Cárdenas pretendeu redefinir a questão do consumo de drogas como matéria da saúde pública e o adicto conceitualizado como “mais como uma pessoa doente a quem se deve atender e curar, do que como um verdadeiro criminoso que deve sofrer uma penalidade” (ASTORGA, 2005 apud PONTÓN, 2010, p. 25). Neste esquema, optou-se por legalizar a heroína e a morfina na condição de que fosse distribuída em clínicas médicas atendidas por especialistas para aquelas pessoas com problemas de dependência (DE LLANO, 2016). O novo regulamento citou que esta seria uma melhor tática para tratar a questão da toxicodependência e seus problemas decorrentes, considerando que a falta de recurso impedia que o Estado fornecesse o tratamento de reabilitação como havia sido estipulado no regulamento de 1931 (ENCISO, 2010).

Ao mesmo tempo, a reorientação das políticas na área do controle das drogas durante o governo Cárdenas, para fornecer clínicas de heroína financiadas pelo Estado, fazia-se no entendimento que isto daria maior controle do mercado para o Estado. Visavam deste modo estabelecer um mercado de drogas sob o controle do Estado na lógica de que isto iria diminuir o poder aquisitivo das organizações traficantes de drogas, defendendo tal como uma abordagem pragmática para combater de maneira efetiva o tráfico (ibid).

Neste esquema, o Departamento da Saúde incorporou uma polícia sanitária, responsável de controlar o consumo de drogas e álcool, ademais de monitorar o cumprimento das normas vigentes de salubridade nos estabelecimentos onde tais substâncias referidas fossem distribuídas (CASTELLANOS, 2013). Este mesmo autor cita que frente a estas responsabilidades o Departamento da Saúde mostrava-se pouco eficiente devido a que o tamanho do seu pessoal era insuficiente para supervisionar todos os estabelecimentos em todo o país, ademais de levar a cabo a procura e destruição de cultivos ilícitos de droga. Portanto a polícia sanitária era apoiada pela Procuradoria Geral da República (PGR) e outras forças policiais estatais e do Distrito Federal.

Neste contexto, as insuficiências do Departamento da Saúde resultaram numa aplicação parcial das medidas de controle de drogas, pois houve intenção por parte do governo federal para aplicar a lei, mas

que na prática sobrecarregou as faculdades dos departamentos de saúde do país, levando inclusive a resultados contraditórios. Particularmente, as carências administrativas e a falta de recursos do Estado mexicano implicaram salários baixos para os funcionários policiais, o que motivou alguns agentes a aceitar subornos dos traficantes de droga e de participar no *narcomenudeo*,<sup>27</sup> pois existiam denúncias de que alguns policiais recebiam o seu salário pago com as mesmas drogas previamente confiscadas (CASTELLANOS, 2013, p.79).<sup>28</sup> Williams (2010) explica

os salários baixos, combinados com o alto risco, fazem com que este trabalho seja cada vez menos atrativo. Pelo contrário, se a polícia e os soldados enfrentam cada vez mais riscos contra suas vidas e têm uma baixa remuneração, eles podem se mover para o lado do tráfico, onde a relação risco / recompensa é mais lucrativa.” (p.25, tradução nossa).<sup>29</sup>

O Departamento da Saúde foi a autoridade responsável pela aplicação do regulamento até o ano 1947, quando o tratamento da questão das drogas passou a ser de responsabilidade da PGR. Este regulamento foi revogado poucos meses após a sua implementação e de maneira importante esta decisão foi influenciada pelo governo dos EUA. Com base em pressões políticas por parte da administração Truman, e a suspensão da exportação de drogas médicas estadunidenses destinadas para o México, o governo Cárdenas teve que ceder às demandas de Washington (CASTELLANOS, op. cit., p.71).

Após do período de governo do Presidente Cárdenas vemos uma redefinição da política antidroga, quando a administração a seguir passou a tratar como assunto de segurança pública. Com o Presidente Miguel Alemán (1946-1952) - 1º presidente civil pós-revolução mexicana -

---

<sup>27</sup> *Narcomenudeo* refere-se ao comércio ilícito de drogas em pequena escala.

<sup>28</sup> Querendo dizer, um funcionário com salário baixo não necessariamente aceitará ser subornado, mas um salário baixo pode incrementar a probabilidade de aceitar, um fenômeno que tem sido ligado ao alto número de deserções no Exército mexicano. Para maior esclarecimento ver SEDENA, 2007; MOYANO, 2011.

<sup>29</sup> Original em inglês: “Los bajos salarios, combinados con el alto riesgo, hacen que este trabajo sea cada vez menos atractivo. Por el contrario, si los policías y soldados enfren-tan cada vez más riesgos en contra de su vida y tienen una baja remunera-ción, podrían pasarse al lado del tráfico, donde la relación riesgo/recompensa es más provechosa”(WILLIAMS, 2010, p. 25).

houve uma redefinição das políticas antidrogas, tratando o assunto como de segurança pública. O Presidente Alemán tratou consistentemente o assunto das drogas como questão de segurança nacional, e, segundo Castellanos (2013), estabeleceu o modelo a ser seguido pelas futuras administrações. Aliás, Alemán mandou criar o Departamento Federal de Segurança (DFS) em janeiro de 1947, declarando “com a intenção de criar o nosso FBI em sandálias, nasce o Departamento Federal de Segurança” (CABRERA, 2012, tradução nossa).<sup>30</sup>

O propósito do DFS era manter ao Presidente informado sobre a situação política e social do país, a fim de proteger o Presidente e resguardar a estabilidade interna do México (CABRERA, op.cit.). Neste contexto, Alemán colocou ênfase em combater mesmo o tráfico de drogas ademais de qualquer outro agrupamento considerado inimigo interno do Estado, e fez algumas mudanças institucionais que teriam efeito sobre o futuro desenvolvimento das organizações do tráfico de drogas. Contextualizando, o período de governo do Presidente Alemán deu-se ao mesmo tempo que iniciava a Guerra Fria, e como cita Castellanos (2013), o México alinhou-se aos Estados Unidos neste período.

O mesmo autor (2013) descreve o DFS como um “serviço de inteligência com características de polícias políticas que dependiam diretamente de ele [o Presidente] e passariam para ser comandados pela Secretaria de Governo, cuja função seria proteger o estado mexicano dos seus inimigos internos” (p.150). Particularmente - como será tratado mais adiante neste capítulo - o DFS tornou-se uma agência que desempenhou um papel de intermediário entre o Estado e o mundo do narcotráfico, e do mesmo modo contribuiu para gestar as organizações criminosas. Como Serrano (2007) explica, este foi um dos vários ajustes institucionais implementados buscando consolidar a centralização do poder e, assim, garantir a ordem e a estabilidade no país.

O foco sobre a segurança dentro das políticas de governo vai ser trocado por um foco no desenvolvimento econômico e na construção de um Estado moderno. A administração de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) vai ser caracterizada por suas estratégias políticas para modernizar o Estado, marcadas particularmente por uma vontade de fortalecer a sua legitimidade após acusações de que ele ganhou sua presidência por fraude. Além disso, Gortari assumiu uma posição forte a favor de estratégias políticas econômicas neoliberais e ademais procurou uma maior

---

<sup>30</sup> Original em espanhol: “Con la intención de crear nuestro FBI de huarache, nace la Dirección Federal de Seguridad” (CABRERA, 2012).

aproximação com os Estados Unidos sobre o seu mandato. Dentro do seu discurso inaugural Gortari afirma que

A modernização do México é essencial para atender as demandas dos 85 milhões de mexicanos de hoje ... Em suma, precisamos modernizar a política, a economia e a sociedade. A modernização do México é, além disso, um imperativo absoluto. Esta é a única maneira de podermos afirmar a nossa soberania em um mundo em profunda transformação (DE GORTARI, 1988; apud VARGAS, 2001, p. 433).

No entanto, ainda houve ações feitas na área do combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas, embora fossem incentivados por razões além destas questões. Agora, no que respeita ao combate ao crime organizado, sobressai a captura de um dos líderes do Cartel de Sinaloa, Miguel Ángel Félix Gallardo em 1989, acusado do seqüestro e assassinato do agente da DEA dos Estados Unidos Enrique Camarena. Embora, Castellanos (2013) coloca que a apreensão de Félix Gallardo foi feita pelo governo de Gortari mais com a intenção de agradar a Washington e fortalecer a legitimidade do governo do que o compromisso mesmo com o regime internacional de controle de drogas. Considerando que dentro do mesmo período estava sendo negociado o Acordo de Livre Comércio Norte Americano – NAFTA<sup>31</sup>.

Neste contexto, o tratamento do tráfico de drogas como ameaça para a segurança nacional que começou no governo de Alemán, perdurou durante as próximas administrações - de Gortari (1988-1994), Zedillo (1994-2000) e Fox (2000-2006). Em parte, tal tratamento foi motivado por pressão externa, - liderada especialmente pelos Estados Unidos - como também pela situação interna no México. O cenário do narcotráfico no país, era marcado por mudanças nas estruturas das organizações criminosas, maior concorrência entre um maior número de organizações traficantes, além de mudanças no mercado de drogas. Como um todo traduzia-se em maiores demonstrações de violência relacionadas ao crime

---

<sup>31</sup> Para o governo de Gortari entre as suas maiores preocupações estava aumentar o crescimento econômico do país através da liberalização de comércio devido a uma crise financeira que atingiu o país. Começando na década anterior, o México padeceu de uma dívida externa crescente, um aumento no déficit orçamental, incremento nos índices de pobreza, e uma inflação que atingiu 159% em 1987 e 51% para 1988 (BANCO DE MÉXICO, 1989, p.28 apud GOMEZ, p.54, 2016).

organizado, ainda que como veremos no capítulo a seguir, esta violência se localizava majoritariamente em certos estados do país.

No âmbito institucional, os sucessivos governos enfocaram-se em modernizar, eliminar os corrompidos, e profissionalizar as forças públicas de segurança dos estados e dos municípios, ademais de melhorar a coordenação entre estes níveis de governo. Devido à corrupção amplamente difundida dentro das polícias estaduais e municipais houve várias demissões massivas com o objetivo de livrar-se de funcionários corruptos, enquanto o, Exército e a PGR foram utilizadas como recurso credível para preencher essas lacunas. Serrano (2007) conta que

Entre o ano 1983 e 1996 apenas na Cidade do México, mais de 2.000 policiais saíram da polícia judicial e no curso de uma década (1986-1996) mais de 7.000 elementos das forças de segurança foram demitidos. Entretanto, ao final da administração de Zedillo (1994-2000), mais de 1.200 oficiais da polícia judicial foram demitidos e um terço das forças dependentes da PGR foram purgados. No ano seguinte, em 2001, a PGR retirou novamente mais de mil agentes da Polícia Judiciária Federal (SERRANO, 2007, p.272, tradução nossa).<sup>32</sup>

Quando comparado com administrações prévias, Fox (2000-2006) iniciou uma mobilização de tropas como nunca tinha sido visto até então para determinadas regiões do país com maiores problemas de insegurança. Foi feito ademais uma reorganização e depuração das forças federais, extradição de criminosos para os Estados Unidos, e continuidade das apreensões de droga. Dado os aumentos em violência em algumas cidades próximas à fronteira E.U.A. - México, Fox acionou a primeira operação para aquela região entre 2004 e 2005, a qual incluía 1.500 membros da força armada e polícia federal (GONZÁLEZ, 2009). A operação “México Seguro” empreendido no mês de junho do ano 2005 tinha como objetivo

---

<sup>32</sup> Original em espanhol: “Entre 1983 y 1996 sólo en la ciudad de México más de 2000 policías salieron de la policía judicial y en el curso de una década (1986-1996) más de 7000 elementos de las fuerzas de seguridad fueron removidos. Mientras que al cierre de la administración Zedillo (1994-2000) más de 1200 oficiales de la policía judicial habían sido despedidos y una tercera parte de las fuerzas dependientes de la PGR purgadas. Al año siguiente, en 2001, la PGR removía de nuevo a más de mil agentes de la policía judicial federal” (SERRANO, 2007, p. 272).

remover 700 polícias municipais sobre suspeitas de colusão com organizações de tráfico de drogas (MANAUT, 2009, p. 185). Essas políticas, de maneira geral continuaram, e se intensificaram na administração posterior.

Embora a administração do presidente Fox tenha planejado retirar o Exército da luta contra a droga, sua posição mudou com a passagem do tempo. Milhares de soldados foram emprestados à Polícia Preventiva Federal durante a administração Fox. O exército continuou realizando programas para erradicar cultivos de papoula e maconha, além de operações contra organizações de tráfico de drogas. Assim também, outros membros do exército assumiram cargos dentro da PGR como Procuradores e também detentores do Instituto Nacional contra a Droga (INCD). Embora, mais do que qualquer outra entidade na década de 1990, a PGR passou por grandes mudanças e foi dotada de múltiplos instrumentos legais e de inteligência para agir contra organizações de tráfico de drogas, tomando em grande medida o papel jogado pelo DFS no período anterior (ENCISO, 2010).

Como um todo políticas antidrogas durante o período de Fox tiveram repercussões que contribuíram também para disputas entre cartéis e, sucessivas rupturas. Mais ainda estatísticas mostram que desde 2001, vem aumentando os índices de homicídio relacionados ao tráfico de droga. Entre os anos 2001 e 2004, por exemplo os homicídios aumentaram de 1,080 para 1,304, e logo depois para 2006 este número tinha alcançado 2,221 - o que coincide com a apreensão de Osiel Cárdenas do Cartel del Golfo em 2003 e a morte de Ramón Arellano Félix do Cartel de Tijuana em 2002 (GONZALEZ, 2009). As capturas e mortes de traficantes de alto nível, como Osiel Cárdenas, Ramón Arellano Félix e a captura de Ricardo García Urquiza do Cartel de Juárez em 2005, abriram uma oportunidade para outros ascender para aquela posição, só que não antes de produzir uma luta entre y dentro daquelas organizações que estavam experimentando aquela transição.

De forma geral, a partir da administração de Miguel Alemán até meados da década de 1980, observamos que o governo mexicano vai adotar medidas proibicionistas - particularmente alinhadas com as políticas antidrogas dos Estados Unidos. Embora, como será descrito em mais detalhes posteriormente neste capítulo, na prática esta posição foi realizada com caráter inconsistente e até contraditório. Isto é, o governo mexicano trabalhou no sentido de cumprir as medidas internacionais de controle de drogas, ceder às pressões dos EUA, bem como trabalhar junto com os EUA e outros vizinhos regionais para construir políticas bilaterais



antidrogas. Embora, ao mesmo tempo haverá participação por parte de entidades públicas, e policiais no negócio do tráfico de drogas.

No período da Guerra Fria, o Estado mexicano passa para se focar na contenção de grupos que ameaçaram a estabilidade do país, o que implica que o combate do tráfico de drogas passe para ser tratado como assunto de segurança nacional. Notavelmente, neste período se criam instituições com a DFS, que irá jogar um papel importante na contenção das organizações criminosas. Como iremos a tratar logo neste capítulo, posterior ao fechamento do DFS, deixou de existir aquele mecanismo de contenção e os cartéis de drogas amplificaram a suas capacidades delitivas.

Neste contexto, como foi referido, as administrações a seguir aplicaram medidas cada vez mais repressivas. Como se mostra na Tabela 2 embaixo, houve um esforço nacional acentuado para aplicar medidas para combater o tráfico de drogas e debilitar as organizações criminosas. Notavelmente, as ações de erradicação de cultivos têm crescido gradualmente, ademais também o esforço feito nas apreensões de droga, armas, veículos e detenção de criminosos tem se mantido constante (ver Tabela 2). Particularmente, o governo de Fox aplicou medidas contra o tráfico de drogas mais rigorosas, lembrando ademais, que as Forças Armadas para este período jogaram um papel maior para apoiar a polícia federal na luta ao crime organizado, desde que no mesmo período de governo houve uma reorganização e depuração das forças federais.

*Tabela 2 - Medidas Nacionais em Matéria para de Combate ao Narcotráfico (média anual)*

	Erradicação de cultivos (lbs)	Apreensões Maconha (t)	Cocaína (t)	Heroína (kg)	Psicotrópicos (kg)	Veículos	Armas	Detenções
Presidente								
Salinas	26.549	456	42	163	189.590	2.559	4.026	15.872
Zedillo	46.501	1.237	27	227	1.364.786	3.351	9.556	10.744
Fox	76.223	1.938	24	326	9.744.188	2.389	6.231	14.289

Fonte: PGR apud GUTIÉRREZ, 2012, p.74.

### 3.2. POLÍTICA ESTADUNIDENSE DE REPRESSÃO ÀS DROGAS: CONSEQUÊNCIAS PARA O ESTADO MEXICANO

Conforme foi abordado no capítulo anterior, historicamente os Estados Unidos tem sido ativo na questão da proibição das drogas no âmbito internacional, projetando a sua política nacional no que respeita à

penalização da produção, consumo e comercialização destas substâncias. Já desde o começo do século XX começou a desenvolver um discurso de caráter moral e racista contra o uso de drogas por Hamilton Wright - posteriormente nomeado Comissário de Ópio dos EUA em 1908 (CASTELLANOS, 2013, p.33). Wright instou o público americano a apoiar leis rigorosas sobre drogas, descrevendo os Estados Unidos como o "pior viciado em drogas do mundo" (NEW YORK TIMES, 1911 apud BUXTON, 2006, p. 35, tradução nossa).<sup>33</sup> Usando os meios de comunicação de massa como forma de apoiar sua campanha, Wright enfatizou a ameaça que o uso de drogas pelos negros e chineses americanos tinham à "lei e ordem e à segurança da sociedade americana branca," evocando imagens de "traficantes de cocaína negros,' e 'estupradores negros drogados" (BUXTON, 2006, p.36, tradução nossa).<sup>34</sup>

Pouco depois de Wright ter assumido esse posto, a primeira lei relativa aos narcóticos foi aprovada nos E.U.A. em 1914, a qual buscou regular essas substâncias (GRILLO, 2011). Segundo Gonzalbo (2013) a abordagem estadunidense do tratamento das drogas pode ser caracterizada por ser um modelo proibicionista, que dá maior ênfase ao controle da oferta, e recorre principalmente para empregar estratégias punitivas - ou seja opta pelo uso da força. De modo geral, tais características iriam continuar formando parte da essência do tratamento às drogas dos futuros governos.

Dito isto, esta seção tem como objetivo fazer uma breve contextualização histórica sobre o tratamento das drogas empreendidas pelo governo dos Estados Unidos visando destacar principalmente aquelas ações políticas que tiveram maiores repercussões sobre o tratamento do mesmo no México. Na visão de Serrano (2010), no contexto mexicano "a crise de violência das drogas que atualmente afeta o país tem as suas raízes na presença de uma economia ilícita, que por sua vez é produto de políticas proibicionistas promovidas pelos Estados Unidos desde as primeiras décadas do século XX" (p.178, tradução nossa).<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Original em inglês: "worst drug fiend in the world" (NEW YORK TIMES, 1911 apud BUXTON, 2006, p. 35).

<sup>34</sup> Original em inglês: "law and order and the safety of white American society... negro cocaine peddlers and 'cocainised nigger rapists" (BUXTON, 2006, p.36).

<sup>35</sup> Original em espanhol: "La crisis de la violencia del narcotráfico que actualmente afecta al país tiene sus raíces en la presencia de una economía ilícita,

Neste sentido, observamos que as políticas em relação aos narcóticos no México desenvolveram-se junto com as políticas dos EUA, de modo que as prioridades e interesses individuais de ambos Estados envolvidos não foram aplicados de forma simétrica. No geral iremos ver que dada a aproximação geográfica entre ambos países e o fato de que historicamente as drogas - tais como maconha e ópio - cultivadas no México tenham sido principalmente destinadas para o mercado estadunidense, implica que as políticas em matéria de drogas nos EUA sejam então dirigidas para o país vizinho do sul. Como será delimitado a seguir, as políticas antidrogas estão intimamente ligadas entre ambos, além de que também cruzarem simultaneamente diferentes áreas políticas na relação bilateral.

Resulta interessante analisar o período entre 1914 e 1926 quando as políticas antidrogas no México e nos Estados Unidos ainda não estavam sincronizadas, visto que elucida a urgência do conselho antidrogas dos EUA por homogeneizar as políticas entre ambos países - mesmo em situações em que não era uma grande prioridade para qualquer um desses governos.<sup>36</sup> Era o caso que os EUA tinha implementado medidas proibicionistas doze anos anterior ao governo mexicano declarar uma posição proibicionista. Além do mais, tal divergência entre políticas

---

a su vez producto de las políticas prohibicionistas impulsadas por Estados Unidos desde las primeras décadas del siglo x x” (SERRANO, 2010, p.178).

<sup>36</sup> Por iniciativa da agência antidrogas dos EUA na mesma época em 1916 foi realizada uma investigação do tráfico de heroína proveniente do México. Embora se tomamos em conta que no momento da investigação, a produção e comércio de ópio ainda eram atividades dentro da lei no México este caso frisa aquela persistência que caracterizava a doutrina antidrogas sob o mando de Wright. Além do mais, o caso ilustra o tipo de conduta unilateral que iria tornar-se comum entre as estratégias antidrogas dos EUA. A investigação encontrou uma rede de traficantes chineses-mexicanos traficando desde Tijuana, México, para os Estados Unidos e, inclusive expôs a participação do governador do estado mexicano de Baja Califórnia, o coronel Felipe Cantú - suspeito de receber subornos e mesmo traficar droga (CASTELLANOS, 2013). No fim, a investigação não levou para a destituição do governador Cantú, nem represália contra o governo mexicano, considerando que se encontrava ainda dentro da lei mexicana. A inação por parte dos Estados Unidos neste caso, segundo Grillo (2011) exemplifica as disparidades que existia também entre os objetivos da política externa estadunidense e as políticas na área de controle das drogas, pois enquanto as agências antidrogas procuravam exercer o seu mandato, ele nem sempre era compatível com as do Departamento do Estado - ou dadas a mesma importância.

ilustra as repercussões de ilegalizar um objeto. O qual neste caso criou uma situação oportuna para os mexicanos dedicados para a produção e venda de drogas, pois eles conseguiram legalmente produzir maconha e ópio dentro do México por um período, para logo exportar o produto para os Estados Unidos onde existia uma demanda e, que devido à proibição, o preço delas tornou-se excessivamente valorizado (CASTELLANOS, 2013).

De maneira geral, as relações entre Estados Unidos e México em matéria de drogas na década de 1920 e 1930 se caracterizou pela pressão sobre o México para homogeneizar as políticas entre os dois países. Como foi esclarecido anteriormente, a posição proibicionista no México passou por uma série de reiteraões, sendo inicialmente empreendido pelo Presidente Álvaro Obregón em 1923 - mas só na área 50 milhas da fronteira México-Estados Unidos - para logo passar por outras medidas do tipo em outros períodos de governo, até a política ser adotada a nível nacional em 1926 (ibid).

Para a segunda metade do século, no começo da Guerra Fria, a contenção da expansão Marxista e Soviética foram colocadas no topo da agenda de segurança nacional dos Estados Unidos dando lugar a usar os 'meios necessários' para atingir esse objetivo, - inclusive fazendo uso do mercado de drogas para financiar operações encobertas. Nos casos conhecidos, a Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos fez uso do mercado de droga com o propósito de "pagar operações de espionagem, desestabilização e intervenção fora dos mecanismos de controle legal do Congresso dos Estados Unidos e fora do alcance do público" (GONZALBO, 2013, p.87). Entre estes casos sobressai o escândalo "Irã-Contras," quando o governo Reagan adquiriu recursos com ajuda de narcotraficantes para dar continuação a seu operativo encoberto na Nicarágua. O esquema envolveu a venda de armas para Irã, e uso de apoio logístico de traficantes de droga, incluindo o mexicano Miguel Ángel Félix Gallardo, o hondurenho Juan Ramón Matta Ballesteros e o panamenho Manuel Antonio Noriega (ibid).

No final da década de 1960 observamos uma intensificação nas políticas antidrogas dos Estados Unidos, em parte devido ao aumento no consumo de maconha, e posteriormente da cocaína. Este foi o momento quando o governo Nixon definiu o tráfico de drogas como ameaça para a sociedade e segurança nacional dos Estados Unidos, e logo culminou como sua declaração de guerra contra as drogas em 1972. Isto primeiramente significou uma maior pressão política colocada sobre países produtores e de trânsito de droga, um aumento nas campanhas de erradicação e maior uso do exército no combate às drogas.

Assim, observamos que a abordagem estadunidense enquanto estratégias antidrogas tem permanecido bastante uniforme desde os seus inícios, colocando aos Estados Unidos como vítima, e os países produtores como a causa principal do seu problema. Na administração do Presidente Nixon, esta postura iria se intensificar. As drogas agora se tornaram a principal ameaça para o bem-estar americano, e as organizações de tráfico de drogas seriam identificadas como fonte séria de ameaça para a segurança nacional dos EUA. Dentro do mesmo argumento, os funcionários estadunidenses supõem que os governos responsáveis por atenuar as agressões por parte dos cartéis “não fazem o suficiente para impedir o trânsito e que deve ser exigido, portanto - um por um - cooperação sem reservas” (GONZALBO, 2013, p. 91). Assim, justificam as pressões colocadas nos países produtores para incorporar dentro das suas estratégias políticas a legislação estadunidense na área - em muitos casos através de negociações bilaterais, assim também como usando a intervenção militar quando for necessária.

Como foi tocado, durante a primeira metade do século XX México foi caracterizado principalmente como um país produtor de drogas ilícitas, ainda que foi se tornando mais um país de trânsito para a seguinte metade do século. Tal cenário acionou estratégias políticas e militares por parte de Washington, que no início produziram tensões com o governo mexicano, mas que posteriormente abriram passo para uma ‘cooperação bilateral’ - ainda que de uma forma quase imposta considerando as acusações de violações da soberania e pressão política sobre o México.

Destaca-se em 1969 a execução de Operação Intercept pelo Presidente Nixon, o qual foi um operativo efêmero onde fechou-se a fronteira entre Estados Unidos e o México a fim de evitar a entrada de drogas no país, particularmente a da maconha. Motivado pelo aumento significativo no consumo desta droga nos Estados Unidos de 1962 a 1980, com um total de 43,6 milhões de americanos que consumiram a droga pela primeira vez dentro deste período<sup>37</sup> (CASTELLANOS, 2013, p.106). No nível estadual, se estima que houve um aumento de dez vezes nas

---

<sup>37</sup> Estudos sobre a prevalência do uso da maconha não começaram a serem feitos até meados da década de 1960, e quantificar a sua produção resulta difícil devido a que pode ser cultivada “com esforço mínimos em quase qualquer lugar,” então faz com que seja difícil obter cifras exatas anterior a este período a fim de fazer uma comparação da evolução do seu consumo e produção (UNODC, 2008, p.92). No entanto, se estima que para finais da década de 1960, oito milhões de estadunidenses tinham consumido a droga (HARRISON et. al., 1995).

prisões por posse de maconha entre 1965 e 1970 nos Estados Unidos (UNODC, 2008, p. 62).

Depois de vinte dias Operação Intercept foi abandonada, no entanto deu abertura para a Operação Cooperação, a qual reforçou a cooperação bilateral entre o México e os Estados Unidos com um foco sobre a erradicação de cultivos de maconha e papoula (GRILLO, 2011, p. 45). Embora o sucesso da Operação Intercept tivesse sido questionado devido a que as apreensões de drogas não foram mais do que aquilo que já era confiscados antes da operação, alguns oficiais estadunidenses da época ainda afirmavam o sucesso dela dizendo que

[...] não estamos medindo nosso sucesso pelas quantidades de apreensões, mas pelo preço da maconha, heroína e outras drogas que estão no mercado. Elevando o seu preço fora do alcance de muitos dos nossos jovens nos Estados Unidos [...] sabemos que estamos tendo sucesso [...] portanto sentimos que a maioria dos estadunidenses concordaram que vale a pena nosso esforço, a mão de obra e as despesas envolvidas (BRECHER, 1972, tradução nossa).<sup>38</sup>

Posteriormente na segunda metade dos anos 70, foi acionada a Operação Condor<sup>39</sup> no México que tinha como principal objetivo a erradicação de cultivos de maconha e ópio dentro da região norte do país e, inclusive foi a primeira campanha militar do tipo feito nas Américas. O operativo envolveu 7.000 soldados e 226 agentes da DEA, enviados para os estados mexicanos de Chihuahua, Durango e Sinaloa, estados onde a maior organização de tráfico - o Cartel de Sinaloa - tinha domínio (MERCILLE, 2011). O governo dos Estados Unidos proporcionou tecnologia, helicópteros, e capacitação, ademais do pagamento para os pilotos (ENCISO, 2010).

---

<sup>38</sup> Original em inglês: “[...] We're measuring our success not by the quantity of seizures made but by the price of marijuana, heroin, and other drugs on the market. It is raising their cost beyond the means of most young people in America [...] We know we're succeeding; therefore, we feel that most Americans will agree it is worth our effort, the manpower and expense involved” (BRECHER, 1972).

<sup>39</sup> Operação Condor tratada aqui é diferente da campanha de repressão política empregada na região de América Latina para suprimir movimentos populistas e socialistas a partir da década de 1960. No caso do México, Operação Condor foi uma campanha antidrogas inicialmente conhecida como *Operation CANADOR (Combate Contra el Narcotráfico)* até 1975, data após começou a ser chamada por *Operación Condor* (CRAIG, 1980).

Em si, a operação impactou a estrutura do Cartel de Sinaloa como também a produção de droga na região, deslocando a liderança de Sinaloa para a cidade de Guadalajara, Jalisco. Embora tal transferência não significou necessariamente uma contrapartida desfavorável para a organização de Sinaloa, pois, como explica Astorga (2001) “nenhuma ação foi tomada contra os grandes traficantes; eles simplesmente foram deslocados geograficamente para um centro industrial, comercial e financeiro muito maior do que sua base doméstica” (p. 429, tradução nossa).<sup>40</sup> Ainda mais, o mesmo autor argumenta que embora o Cartel de Sinaloa acabou por ser fracionado, ele se dividiu em organizações de potência igual ou até superior do seu predecessor.

Como um todo, o operativo não pode ser descrito como pleno sucesso. Considerando que a erradicação de cultivos apenas conseguiu diminuir os cultivos mexicanos para em seguida ver um aumento destes cultivos em outras regiões do mundo, como foi visto na Colômbia. Com base neste operativo foi afetada a produção de droga na região do Triângulo Dourado, o que causou um aumento na produção de marijuana na Colômbia (CASTELLANOS, 2013, p.122). Ainda por cima, foram registrados casos de brutalidade contra pessoas e violações de direitos humanos. Astorga (2013) afirma que as pessoas mais afetadas foram grupos de camponeses que foram removidos das suas terras, torturados e encarcerados. Aliás, o fluxo do tráfico de drogas não foi impactado de forma significativa e foram os pequenos produtores que resultaram os mais prejudicados.

Após do operativo Condor, houve uma maior colaboração na agenda bilateral EUA-México em matéria de controle de drogas, que ademais dos operativos supracitados houve também um tratado de extradição entre ambos países em 1978. Embora, ainda com tudo isto, a relação entre ambos países passou por momentos de discordância para a seguinte década de 1980. Sobressai o assassinato do agente da DEA, Enrique “Kiki” Camarena em 1985, revelações de corrupção de alto nível dentro do governo mexicano, violações da soberania Mexicana por parte de Washington, desaprovação do ‘processo de certificação’ pela primeira e única vez da história do México, entre outras operações unilaterais dos EUA em território mexicano.

O processo de ‘certificação’ foi um mecanismo criado no mesmo período de 1980 pelo governo dos EUA o qual avaliava aos países

---

<sup>40</sup> Original em inglês: “No action was taken against the big-time traffickers; they were simply shifted geographically to a much larger industrial, commercial and financial center than their home base” (ASTORGA, 2001, p. 429).

produtores e de trânsito de drogas - destinatários de ajuda externa - enquanto a seu compromisso para cumprir com programas de erradicação de cultivo, ou de outro modo combatendo problemas relacionados com drogas ilícitas em seus próprios países. Sobre o papel os critérios para avaliar o processo de certificação basearam-se nos esforços dos países produtores e dos países de trânsito de drogas do que nos resultados.

Esses critérios foram: a) orçamento dedicado à luta contra o tráfico de drogas; b) apreensões de remessas e erradicação de cultivos; c) vítimas policiais e militares na guerra contra as drogas; d) número de prisões; e) reformas institucionais e, g) presença de agentes DEA em território mexicano (CHABAT, 2009 apud CASTELLANOS, 2013, p.332, tradução nossa).<sup>41</sup>

Em outras palavras, este era um mecanismo para o Congresso estadunidense medir o quanto eles consideravam que um país estava cooperando com os Estados Unidos em matéria de controle de drogas, colocando ênfase no que eles descreviam como plena cooperação, mesmo que seus padrões de certificação fossem vagos. Ademais, de que na avaliação existiam outros fatores além dos resultados quantitativos obtidos pelo país de origem ou de trânsito eram tomados em conta (REICH; ASPINWALL, 2013). Além disso, o Congresso ou o Presidente poderiam optar por certificar um país independentemente dos seus esforços reais na área de controle de drogas, se esse país de origem ou de trânsito fosse considerado "vital para o interesse nacional" (REICH; ASPINWALL, 2013, p.19).

Embora este fosse um processo de avaliação unilateral por parte dos EUA, e seu critério de cooperação fosse questionável, o não receber 'certificação' tinha potenciais repercussões internacionais devido a que sugeria o não-cumprimento dos tratados antidrogas internacionais, questionando, assim, a legitimidade e o prestígio de um Estado. Em alguns casos, não receber certificação poderia concluir com a retirada de ajuda externa de organizações tal como o Banco Mundial e o Fundo

---

<sup>41</sup> Original em espanhol: "Los criterios de evaluación del proceso de certificación estaban basados más en los esfuerzos de los países productores y de tránsito de drogas que en los resultados. Estos criterios eran: presupuesto dedicado a combatir el narcotráfico; b) decomisos de cargamentos y erradicación de cultivos; c) bajas policíacas y militares en la guerra contra las drogas; d) número de arrestos; e) reformas institucionales y, g) presencia de agentes de la DEA en territorio mexicano" (CHABAT, 2009 apud CASTELLANOS, 2013, p. 332).



Monetário Internacional (GONZALBO, 2013). México por sua parte percebia o processo de certificação como uma violação da sua soberania nacional e prejudicial para sua relação bilateral com Washington, afirmando que era um processo pelo qual México era forçado a "sujeitar sua polícia e militares ao escrutínio, 'certificação' e 'aprovação' do presidente e do Congresso dos Estados Unidos" (DEL VILLAR, 1988 apud REICH; ASPINWALL, 2013, p. 19, tradução nossa).<sup>42</sup>

### 3.2.1. O Caso Camarena

Neste ponto, convém destacar o impacto que o assassinato do agente Camarena provocou na relação entre o governo mexicano e o estadunidense, devido que este acontecimento expôs evidências de corrupção e cumplicidade com traficantes dentro de instituições mexicanas, o que minou a legitimidade do governo mexicano e implicou ter que ceder às pressões políticas dos EUA, em um esforço para aliviar as tensões entre ambos países e se restabelecer ante a comunidade internacional.

A investigação provocada pelo caso levou a desmontagem da DFS, após ter sido revelado que existiam associações entre tal instituição e as organizações de tráfico de drogas, mediante pactos e acordos baseados na reciprocidade (SERRANO, 2007). O Caso Camarena contribuiu para a desaprovação da certificação do México em 1987 pelo Congresso dos Estados Unidos. E, como explica Reich e Aspinwall (2013), incitou sucessivas apreensões de droga, detenções, além de medidas de erradicação a fim de satisfazer as demandas do governo Reagan e conseguir certificação. Ademais, a detenção do líder do cartel de Sinaloa, Miguel Ángel Félix Gallardo, em 1985 pelo assassinato catalisou disputas internas após o fracionamento de um dos principais cartéis de droga no país.

O sequestro do agente da DEA Enrique "Kiki" Camarena e do piloto Alfredo Zavala no dia 7 de fevereiro de 1985 na cidade de Guadalajara, Jalisco, foi ordenada pelo chefe Rafael Caro Quintero do *Cartel de Guadalajara* em retaliação após a sua fazenda, *Rancho El Búfalo*, fosse descoberta pela DEA na década de 1980. Já esta fazenda

---

<sup>42</sup> Original em inglês: "Mexico regarded the certification process as a violation of its national sovereignty because the act forced Mexico "to submit its police and military to the scrutiny, 'certification,' and 'approval' of the president and Congress of the United States" (DEL VILLAR, 1988 apud REICH; ASPINWALL, 2013, p.19)

estava localizada ao sul do estado mexicano de Chihuahua e é registrada como “a maior plantação de maconha já descoberta na história do narcotráfico” (CASTELLANOS, 2013, p.198). A plantação foi encontrada pelo piloto Zavala, quem logo deu aviso para o agente Camarena, quem estava levando a cabo investigações encobertas no país naquele momento. Em seguida, os cultivos foram destruídos pelo exército mexicano em novembro do ano 1984, no entanto, cabe salientar que tal foi uma iniciativa empreendida a partir das pressões exercidas por Washington.

Os corpos de ambos foram encontrados no estado vizinho de Michoacán um mês após com sinais de ter sido brutalmente torturados. A história do sequestro, tortura e assassinato do agente Camarena marcou uma mudança na relação entre o governo dos Estados Unidos e o governo Mexicano no que se refere à cooperação em matéria de política antidroga, ademais de que contribuiu para uma série de reações em cadeia que prejudicaram a estrutura do tráfico de drogas no México.

Logo do assassinato, Washington começou a fazer uma série de divulgações acerca dos vínculos entre algumas autoridades mexicanas e narcotraficantes. Num primeiro momento foi acionada a Operação Intercept pelo governo dos EUA. Isto foi quase um "fechamento virtual e unilateral da fronteira" com a finalidade de colocar pressão sobre governo mexicano para encontrar os culpados (CASTELLANOS, 2013, p.198).

Cinco dias após o sequestro de Camarena, durante uma conferência de imprensa do embaixador dos EUA no México, John Gavin, foi anunciado que “75 grandes traficantes de drogas foram identificados, que eram responsáveis por 18 gangues no México, e que Guadalajara era um centro de operações do tráfico de drogas internacionais” (ibid, p.199). Washington apontou o dedo para a impunidade e a corrupção mexicana. Inclusive, o Diretor da DEA, Francis Mullen e também o embaixador Gavin afirmaram que existiam de fato proteção para os narcotraficantes por parte das autoridades mexicanas - especificamente o DFS. Deu-se a conhecer inclusive que policiais judiciais do estado de Jalisco participaram do sequestro do agente Camarena e Zavala. No entanto vice-diretores da Polícia Judiciária Federal, Victor Manuel Baena e Rafael Rocha Cordero negaram a existência de corrupção entre seus membros e as acusações de que o México era um "trampolim de tráfico internacional de drogas" (CASTELLANOS, 2013, p.199).

Depois disso, houve uma troca de visitas de ambos os governos e a criação de um grupo comunicado em relação à luta contra o tráfico de drogas, o que pacificou o diálogo entre eles. Ainda assim, a busca foi continuada pela pessoa responsável pela morte de Camarena e Zavala, o

que levou a apreensão de Rafael Caro Quintero no dia 4 de abril de 1985, e logo depois com a apreensão de Fonseca Carrillo e Félix Gallardo nos dias 7 de abril de 1985 e 8 de abril de 1989 respectivamente (ibid).

No ano seguinte da captura dos líderes do Cartel de Guadalajara, foi aprovado o *Anti-Drug Abuse Act* em 1986, o qual foi mais outro recurso pelo qual o governo dos Estados Unidos daria ênfase em tratar o lado da oferta como método para combater o problema das drogas. A lei estabeleceu como ilegal produzir ou distribuir drogas "com a intenção de exportá-las para o território dos EUA" e permitiu acusações de estrangeiros pelo tribunal Federal dos EUA (REICH; ASPINWALL, 2013, p.18-19). Os mesmos autores salientam também que tal lei serviria para "efetivamente sinalizar a extensão extraterritorial das leis de drogas dos EUA, bem como pressionar os países de origem [de drogas] para responder mais seriamente aos ditames de Washington" (p.18, tradução nossa).<sup>43</sup>

No seu conjunto, o caso do assassinato do agente Camarena mostra um ponto de virada no combate ao tráfico de drogas, assim também como um ponto de inflexão para as organizações mexicanas narcotraficantes. Revelou-se a capacidade dos *narcos* para se infiltrar nas administrações de governo, pontos fracos dentro dos mesmos e a dimensão da impunidade nas instituições. Os rescaldos do assassinato ilustram também as repercussões logo após neutralizar ou eliminar líderes de alto nível dentro de organizações de tráfico de drogas. Assim também, a revelação dos acordos de reciprocidade entre algumas instalações de governo e organizações de tráfico de drogas levou para a fim destas, eliminando ao mesmo tempo um sistema de controle que dava para funcionários mexicanos superioridade sobre os narcotraficantes e, controlando desta maneira manifestações de violência em grande escala entre organizações criminosas e contra o governo. No sentido que explica Strange (2004) em relação à balança de poder, esta foi invertida a favor dos traficantes de droga pois com esse episódio rompeu-se a confiança entre os agentes e as instituições de ambos os países e reduziu-se o espaço para manter uma relação de proximidade. Esta relação será tratada a maior detalhe na seção a seguir.

---

<sup>43</sup> Original em inglês: "effectively signal the extraterritorial extension of U.S. drug laws as well as pressure source countries to respond more seriously to Washington's dictates" (REICH; ASPINWALL, 2013, p.18).

### 3.2.2. Corrupção institucionalizada: Relação entre as organizações de tráfico de drogas e instituições governamentais

Na realidade mexicana, a existência de acordos nacionais entre os narcotraficantes e o governo Mexicano tem exercido um papel muito importante no fortalecimento dos cartéis. Deste modo, para entender a evolução da delinquência organizada no México precisa-se compreender a relação entre o mundo do narcotráfico e da política, assim como a debilidade institucional, no sentido do respeito pelo Estado de direito. Castellanos (2013) coloca a debilidade institucional como um lado da mesma moeda junto ao crime, “onde a delinquência organizada, com a sua dimensão e poder, é o lado mais visível” (p.26). Outrossim, o analista Edgardo Buscaglia afirma que sem apoio econômico, político e de segurança, uma organização criminosa não poderia conseguir acumular tal monopólio dentro do mercado de drogas como tem feito o chefe mexicano Joaquín “El Chapo” Guzmán (apud SECRETS, 2015). Esta seção tem como objetivo fazer um maior esclarecimento do papel que as instituições de governo e os acordos entre algumas delas e as organizações criminosas tiveram como mecanismo de controle sobre estas últimas. Já, este mecanismo de controle foi encabeçado principalmente pela agora extinta DFS em cooperação com a Polícia Judiciária Federal como será descrito a seguir.

Para entender este esquema de corrupção institucionalizada precisa-se entender que o período conhecido como O *Porfiriato* deixou como legado no México um arcabouço de redes de caciques<sup>44</sup>, onde cada cacique manteve a ordem dentro da sua localidade de maneira autocrática, sendo ele o intermediário com as elites no nível nacional. Embora no pós-período do *Porfiriato*, a democracia seria instaurada e o presidente mudaria a cada seis anos, a prática institucional manteria um caráter hierárquico baseado na corrupção. Neste sentido, os historiadores observaram esse paradoxo na política mexicana, onde “a corrupção não

---

<sup>44</sup> No contexto do *Porfiriato* no México, o cacique gozava de controle político, econômico e social sobre uma área geográfica. Esta posição em parte remonta ao papel intermediário que os aristocratas indígenas desempenhavam entre os espanhóis e os indígenas na época da Conquista Espanhola. Ainda para o *Porfiriato*, estes indivíduos mantinham um relacionamento direto e até superior, com os presidentes municipais, os líderes políticos distritais e os governadores e, até mesmo com próprio presidente General Porfirio Díaz (MEYER, 2000).

era a podridão, mas sim o óleo e cimento da máquina” (GRILLO, 2011, p.35, tradução nossa).<sup>45</sup>

Neste sentido, para que o crime organizado conseguisse se desenvolver e expandir, ele precisou da disposição de autoridades governamentais para a corrupção e estruturas que permitiram a lavagem de dinheiro, condições necessárias que segundo Castellanos (2013) encontrou no México. Vemos como alguns funcionários públicos – governadores de Estado e militares – exercerem um papel simultâneo, tanto na política quanto na esfera do crime organizado apoiando desta maneira a transformação das organizações de pequena escala para os cartéis grandes e complexos que vemos na atualidade.

No caso mexicano, a estrutura de controle nasce a partir do sistema autoritário do Partido Revolucionário Institucional (PRI). O PRI segurou a posição de poder mais longa na história mexicana, bem como o período de paz mais longo, de acordo com Grillo (2011) - mesmo até protegido o país enquanto a América do Sul experimentava turbulência ao longo do século XX. Ao longo da sua história, o PRI tem sido rotulado como um partido esquerdista e, embora tenha produzido alguns candidatos esquerdistas, Castellanos (2013) coloca que historicamente o partido tem se manifestado infiel a suas convicções políticas e mais preocupado com o poder mesmo.

De acordo com Astorga e Shirk (2010) a corrupção mexicana ocorreu frequentemente nos níveis muito altos de governo e acabou produzindo um efeito *trickle down*, ou seja, penetrando para seções inferiores de governo a favor das organizações de tráfico de drogas, concedendo a sua impunidade. Entre elas sobressai o DFS, entidade que desenvolveu laços estreitos com organizações de tráfico de drogas na década de 1980 - liderado por José Antonio Zorilla Pérez neste período-sob o presidente Miguel de la Madrid (1982-1988).

Como explica Astorga, agora iriam ser instituições fazendo um papel intermediário entre a esfera política e o mundo das drogas (apud CASTELLANOS, 2013). Num período anterior como temos visto não existiam intermediário visto que eram agentes públicos - particularmente alguns governadores - as figuras responsáveis pelo tráfico de drogas. Astorga explica que nesta etapa, as funções das instituições incluíam

---

<sup>45</sup> Original em inglês: “corruption was not a rot but rather the oil and glue of the machine” (GRILLO, 2011, p.35).

“conter, reprimir e controlar produtores e traficantes e, muito provavelmente, gerenciar o negócio” (CASTELLANOS, 2013, p. 155). O autor continua para explicar que isso resultou da existência de um maior número de organizações e traficantes no negócio, de modo que o gerenciamento e a supervisão deles foram necessários mais agora do que antes. Como foi colocado anteriormente, o DFS foi desmantelado e logo substituído pela Polícia Federal Judicial - ainda que a corrupção não desapareceu do todo das instituições de governo.

No início da década dos noventa, acontece uma queda da hegemonia PRI, quando partidos políticos tais como o PAN e PRD conseguiram posições em governos municipais e estatais. Em 1997 o PRI deixou de ser o partido controlador do Congresso da União (DOMINGUEZ; GONZÁLEZ; ALMANZA, 2014). Esta democratização logo culminou como o fim da era de governo do PRI – após mais de setenta anos na presidência – no ano 2000 quando Vicente Fox Quesada do Partido Ação Nacional (PAN) ganhou a presidência.

A queda da hegemonia PRI além do fechamento do DFS<sup>46</sup> - após do assassinato de ‘Kiki’ Camarena - contribuíram para as disputas e violência subsequentes pois a regulação de *plaza* foi contestada e as regras e mecanismos anteriormente instalados sob pactos recíprocos se desintegram. Esse papel que o governo exercia em relação ao controle das organizações criminosas, e, por conseguinte, ao controle da violência, se desintegrou. Criou-se então uma situação em que os cartéis tiveram que procurar e “comprar” a proteção e cooperação por parte dos três níveis de governo (CASTELLANOS, 2013, p.366). Quando antes se tinha uma situação na qual o governo ainda conseguia estabelecer limites nas atividades e condutas das organizações delitivas, agora estas organizações se encontraram no dilema de continuar seus negócios ilícitos competindo uns com outros para estabelecer seu poder após fragmentações inter-cartéis, a repartição de *plazas* e comprar subornos, contribuindo assim para o caos que logo se instalou.

Agora, embora ainda existissem pactos entre agentes do governo (agentes locais e federais) e traficantes após do encerramento do DFS, estes não eram mais coordenados sob uma autoridade governamental central, considerando o fechamento do DFS e a democratização que

---

<sup>46</sup> Após o assassinato de do agente da DEA, Enrique “Kiki” Camarena, foi encontrado que a Direção Federal de Segurança (DFS) teve um papel principal no controle das organizações de tráfico de drogas, por meio de pactos e acordos baseados na reciprocidade e, assim, foi fechado em 1985 (SERRANO, 2007).

estava acontecendo no país desde a década de 1980, ou seja, a alternância no poder e a perda da hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Os acordos implícitos e explícitos e a relação decorrente entre o mundo criminal e algumas autoridades governamentais, como foi mencionado acima tem sido descrito como um modelo regulatório, sistema de controle ou balanço de poder (SERRANO, 2007, CASTELLANOS, 2013, STRANGE, 2004). Mas ao final, toda etiqueta aponta para um mecanismo capaz de subordinar grupos criminosos ao Estado e manter um controle sobre manifestações de violência e agressões no país.

### **3.2.3. Continuação do tráfico de drogas como ameaça para a segurança nacional dos EUA**

Astorga argumenta que mesmo que a DEA tivesse alguma evidência de uma relação recíproca entre algumas entidades do governo mexicano<sup>47</sup> desde antes do assassinato de Camarena, o governo dos EUA tinha mantido uma certa tolerância, dado que naquele momento manter essa relação era mais interessante para a CIA<sup>48</sup> (apud OYARVIDE, 2010).

Agora no contexto mundial pós-guerra fria, e colapso da União Soviética, os Estados Unidos continuaram a reorientar a sua ação para propagar os valores americanos no exterior, e suprimir os grupos que ameaçaram estes valores. Um contexto mundial que foi descrito pelo Presidente Clinton no seu discurso inaugural em 1993 dizendo que, “à medida que uma ordem antiga passa, o novo mundo é mais livre, mas menos estável. O colapso do comunismo provocou velhas animosidades e novos perigos. Claramente, a América deve continuar a liderar o mundo que tanto fizemos para fazer” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1993, tradução nossa).<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Existiam reportagens de inteligência dos EUA que ligavam ao Coronel Carlos Serrano num caso de tráfico de ópio (OYARVIDE, 2010).

<sup>48</sup> Outro exemplo que vale a pena salientar foi da exceção que os Estados Unidos havia dado para as atividades ilegais do general Manuel Noriega de Panamá - incluindo o tráfico de drogas - dado que naquele momento ele era um importante ativo de inteligência para a CIA. Depois de enviar forças para o Panamá, o presidente H.W. Bush justificou a invasão por causa do "perigo eminente para os 35.000 cidadãos americanos no Panamá" que Manuel Noriega representava. (FIGHTING, 1989, tradução nossa).

<sup>49</sup> Original em inglês: “as an old order passes, the new world is more free but less stable. Communism's collapse has called forth old animosities and new dangers.

Isto por sua vez, como elucida Huntington (1999) na passagem a seguir, se traduz para os EUA propagar a sua influência política e militar no exterior. O autor descreve a política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria como tendo tentado ou de outra forma

percebido como uma tentativa mais ou menos unilateral de fazer o seguinte: pressionar outros países a adotarem valores e práticas americanos em relação aos direitos humanos e à democracia; impedir que outros países adquiram capacidades militares que poderiam contrariar a superioridade convencional americana; fazer cumprir a lei americana de forma extraterritorial em outras sociedades; classificar os países de acordo com sua adesão às normas americanas sobre direitos humanos, drogas, terrorismo, proliferação nuclear, proliferação de mísseis e, agora, liberdade religiosa; aplicar sanções contra países que não cumpram com os padrões americanos nessas questões; promover os interesses corporativos americanos sob os slogans do livre comércio e dos mercados abertos; moldar as políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para atender a esses mesmos interesses corporativos; intervir em conflitos locais nos quais tem relativamente pouco interesse direto (HUNTINGTON, 1999, tradução nossa).<sup>50</sup>

Observamos que em relação à fase anterior, é na década de 1990 e o começo do século XXI que a política antidroga dos Estados Unidos vai

---

Clearly America must continue to lead the world we did so much to make (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1993).

<sup>50</sup> Original em inglês: “perceived as attempting more or less unilaterally to do the following: pressure other countries to adopt American values and practices regarding human rights and democracy; prevent other countries from acquiring military capabilities that could counter American conventional superiority; enforce American law extraterritorially in other societies; grade countries according to their adherence to American standards on human rights, drugs, terrorism, nuclear proliferation, missile proliferation, and now religious freedom; apply sanctions against countries that do not meet American standards on these issues; promote American corporate interests under the slogans of free trade and open markets; shape World Bank and International Monetary Fund policies to serve those same corporate interests; intervene in local conflicts in which it has relatively little direct interest (HUNTINGTON, 1999).



tornar-se cada vez mais ligada a outras questões de segurança nacional, como o terrorismo, particularmente após o ataque terrorista do 11 de Setembro. Como explica Kaldor (2010) entre a década de 1980 e 1990, um novo tipo de violência organizada desenvolveu-se, descrevendo-o como um aspecto da globalização e perda de autonomia por parte do estado. Estes tipos de violências, seriam descritas como "novas guerras, guerras da quarta geração, guerras do terceiro tipo, guerras assimétricas, guerras de espectadores esportivos, guerras híbridas, guerra degenerada ou guerra entre as pessoas," mas todas aponta para conflitos gerados por atores não estatais num contexto de globalização pós-Guerra Fria (NIETO; CENIT, 2015, p. 10, tradução nossa).<sup>51</sup>

Como explica Strange (2004) a expansão do mercado global de drogas ilícitas se fez concomitantemente ao mercado lícito, ou seja, assim como a globalização tem permitido a expansão das empresas lícitas para um mercado maior, dando para elas uma maior possibilidade de fazer negociações transnacionais com outras organizações, e uma ampla mobilidade de capitais, este fenômeno também tem beneficiado as empresas ilícitas de modo similar. Os efeitos adversos gerados pela maior interdependência econômica neste cenário contribuíram para o estabelecimento de redes transnacionais criminosas e facilitaram os meios pelos quais ocultar os rastros das transações ilícitas através do entrelaçamento dos mercados globais dentro e fora da lei, o que então apresentaram desafios constantes para o regime internacional de controle de drogas.

Os EUA vão identificar como ameaças para a sua segurança nacional estes grupos armados envolvidos neste tipo de conflitos. desempenhando um papel interveniente em guerras civis como na Somália, ou contra governos opressores estrangeiros, participando em intervenções humanitárias, passando para identificar grupos como os carteis de droga e terroristas como ameaças tanto para sua segurança nacional como para a segurança da comunidade internacional. Ainda mais, vínculos entre o tráfico ilícito e outras atividades do crime organizado como o terrorismo, facilitados agora pela globalização, seriam dadas uma maior ênfase.

A Estratégia de Segurança Nacional (ESN) dos Estados Unidos foi firmada em fevereiro de 1989, ampliou aquelas regiões que considerava no seu interesse nacional, ampliando assim a presença estadunidense para

---

<sup>51</sup> Original em espanhol: "nuevas guerras, guerras de cuarta generación, guerras del tercer tipo, guerras asimétricas, guerras de espectador deportivo, guerras híbridas, guerra degenerada a guerra entre la gente" (NIETO; CENIT, 2015, p.10).

norte e sul do continente americano, e, portanto, pela América Latina. Notavelmente foram lançadas a invasão do Panamá pelos Estados Unidos em 1989 e a Guerra do Golfo em 1990, ambas sobre as linhas de promover “uma nova era - mais livre da ameaça do terror, mais forte na busca da justiça e mais segura na busca pela paz” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, tradução nossa).<sup>52</sup>

Para justificar a suas ações em defesa da sua segurança nacional contra inimigos estrangeiros, o governo dos Estados Unidos vai procurar definir e avaliar diferentes tipos de grupos que possam representar uma ameaça para eles. Começando em 1989, foi publicado o informe *Drugs, Law Enforcement, and Foreign Policy* pelo Subcomitê do Terrorismo, Narcótico e Operações Internacionais do Comitê de Relações Exteriores do Senado dos Estados Unidos - amplamente referido como O Informe Kerry - com o propósito de avaliar a escala da ameaça representada pelas organizações internacionais de tráfico de drogas e a capacidade dos Estados Unidos para responder a estas ameaças. Dentro do informe de investigação o Subcomitê indica que quando anteriormente as principais ameaças para a segurança nacional dos Estados Unidos eram a expansão Marxista e Soviética, agora na nova década de 1990, as organizações internacionais dedicadas ao tráfico de drogas haviam assumido essa posição (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1989, p. 7).

No mesmo informe as organizações de tráfico de drogas na América Latina são definidas como *cartéis*, e salienta os recursos econômicos que eles têm acumulado - desta forma, permitindo-lhes ter influência política na região (ibid). O uso do termo "cartel" para descrever o que na realidade são organizações de tráfico de drogas contribuiu para o desenvolvimento das políticas de combate que tem sido aplicada. O uso da palavra “cartel” é problemático pois um cartel descreve um esquema de acordos de fixação de preços. Geralmente, refere-se a empresas associadas que conseguem obter um monopólio sobre um serviço ou produto<sup>53</sup> e, portanto, podem definir seus próprios preços, o que não é o caso no mercado atual de drogas. Os vínculos profundos entre algumas organizações criminosas e alguns agentes governamentais, manteve

---

<sup>52</sup> Original em inglês: “Out of these troubled times, our fifth objective -- a new world order -- can emerge: a new era -- freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the quest for peace”(ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990).

<sup>53</sup> Para uma maior explicação sobre a palavra cartel no seu contexto histórico ver LEE, 2016.

também a concorrência entre as organizações delitivas dentro de um limite, tanto territorial como de mercado, e é neste sentido que Astorga e Shirk (2010) indicam que se tornou popular entre jornalistas e alguns acadêmicos nominar as organizações mexicanas de tráfico de drogas como *cartéis*.

Segundo Grillo (2011) para a DEA, o uso do conceito de "cartel" foi útil para acusar criminosos, especialmente quando a lei *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (RICO) era utilizada para processar contrabandistas latino-americanos. Originalmente, as leis RICO foram criadas para processar a máfia italiana-americana. Como o mesmo autor (2011) explica "sob RICO, você precisa provar que os suspeitos fazem parte de uma organização criminosa duradoura", assim, nomeando uma organização com o nome de *Cartel de Medellín*, pode argumentar-se que salienta essa persistência e vai facilitar a defesa de um caso ao invés de descrevê-los como uma rede de contrabandistas (GRILLO, 2011, p.61).

Neste sentido, segundo Gustavo Salazar, advogado dos traficantes de Medellín, o conceito de cartel usado para descrever as organizações de narcotraficantes é fictício e conjurado por agentes norte-americanos, afirmando que "os cartéis não existem. O que você tem é uma coleção de narcotraficantes. Às vezes eles trabalham juntos, e às vezes não. Os procuradores americanos apenas os chamam de cartéis para facilitar a realização de seus casos. Tudo faz parte do jogo" (apud GRILLO, 2011, p.61).

Valdés (2017) vai concordar que a partir da aplicação da palavra cartel para as organizações na Colômbia, a palavra começou a ser usada dentro da área de segurança cada vez mais, o que fez com que ela adquirisse outro significado. Desta forma, ainda que inexato desde do ponto de vista econômico, a palavra cartel continuou a ser aplicada para descrever outras organizações de tráfico, como as mexicanas. De outra forma, as organizações mexicanas poderiam ser melhor descritas como organizações criminosas dedicadas principalmente ao tráfico de drogas com alcance internacional. De maneira geral as estruturas das organizações criminosas no México - particularmente a partir de 1990 - estão compostas sob "uma espécie de rede coordenada de células regionais, formadas por bandas locais, que inclusive as vezes chegam a lutar entre si" (VALDÉS, 2017). Considerando isto, a descrição delas como cartéis é discutível pois como frisamos anteriormente, na aplicação original na área de Economia, "um cartel é um acordo informal através do qual várias organizações se coordenam para levar a cabo ações que tem por objeto controlar um mercado e eliminando a competência"

(VALDÉS, 2017). Neste sentido, um cartel no seu contexto original busca dividir o território de certa forma que seja benéfica para todos, as partes concordam num preço a ser cobrado pelos seus serviços ou produtos, de modo que todos possam obter lucro e não recorrer à concorrência de preços, - caso que não têm sido no México.

Em todo o caso, as palavras e a forma como elas são enquadradas têm implicações em como a questão é tratada segundo a lei e como ela é entendida pelo público em geral. Portanto, utilizar o termo cartel ao invés de organização de tráfico de drogas dentro de um discurso têm função política. Como Gonzalbo (2013) sugere, essa nomenclatura suscita imagens de um inimigo estabelecido. Além disso, invoca imagens de um grupo com uma estrutura formal e, portanto, faz parecer que tem uma maior capacidade para ameaçar a sociedade e, neste sentido, justifica-se ações contra eles.

De forma similar, Gonzalbo (2013) ressalta como mais recentemente as questões do tráfico de droga e os cartéis da droga são vinculados cada vez mais a outros aspectos políticos como o terrorismo e a imigração ilegal dentro do discurso político estadunidense. O autor suscita que,

Os protagonistas reais na linguagem política americana são sempre ‘os cartéis da droga’ (*drug cartels*) ou os ‘traficantes de droga’ (*drug traffickers*), nos quais aparece sintetizada de modo mais ou menos convincente a imagem do inimigo - o mais próximo a um inimigo absoluto, na medida em que representa pontualmente uma imagem invertida dos valores que representam a sociedade norte-americana. É interessante que a droga e os traficantes de droga servem de âncora para qualquer tema na política fronteiriça. Se o perigo é o terrorismo islâmico, na fronteira aparece como "narco-terrorismo". Se se trata da imigração ilegal, o problema não está na imigração, nem nos ilegais, mas sim no "tráfico de pessoas", e cada vez com mais frequência se fala de traficantes de drogas e pessoas (GONZALBO, 2013, p. 75, tradução nossa).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Original em espanhol: “Los protagonistas reales en el lenguaje político estadounidense son siempre “los cárteles de la droga” (*drug cartels*) o los “traficantes de droga” (*drug traffickers*), en los que aparece sintetizada de modo más o menos convincente la imagen del enemigo –lo más cercano a un enemigo absoluto, en la medida en que representa puntualmente una imagen invertida de

Durante a administração Clinton, o processo de certificação foi mantido - até o ano 2002- e o México continuou tentando demonstrar seus esforços na área de combate às drogas e da transparência institucional, particularmente quando o prazo de vencimento da ‘certificação’ aproximava-se. De modo geral, parecia que o processo exigia bastante debate entre o Congresso dos EUA devido a que os esforços por parte do governo mexicano não satisfaziam as expectativas norte americanas. Para entender esta posição, consideremos que para o ano 1999, as questões de corrupção de alto nível dentro do governo mexicano e dentro de outras entidades antidrogas não eram incomuns, além de que nenhum dos principais traficantes mexicanos de drogas ainda haviam sido extraditado para os Estados Unidos, as apreensões de drogas foram baixas em relação a 1998, as investigações de drogas também caíram 19% a partir de 1997, e as recentes leis de lavagem de dinheiro levaram apenas a uma condenação (REICH; ASPINWALL, 2013).

Em vista de obter a ‘certificação’, observamos que o México fazia maiores esforços na espera de atender as demandas do Congresso estadunidense. Por exemplo, tentaram capturar chefões das drogas como os irmãos Arellano Félix do Cartel de Tijuana em 1996, conseguiram prender o general Gutiérrez Rebollo por acusações de corrupção de drogas em 1997, além do Humberto García Ábrego<sup>55</sup>, irmão do chefe do Cartel do Golfo, Juan Garcia Ábrego (REICH; ASPINWALL, 2013). No entanto, como afirmam Reich e Aspinwall (2013), estes avanços pareceram mais como ações medíocres tomadas para receber a aprovação do Congresso dos EUA em sua certificação.

Após muita deliberação, Washington declarou que a certificação foi concedida, mesmo que as expectativas do Congresso dos EUA para o México melhorar a situação da droga no país não fossem cumpridas. A aprovação era vital para a relação México-EUA como um todo, e o fato de não ser certificado tinha repercussões em outros aspectos dessa relação

---

los valores con que se representa la sociedad norteamericana-. Es interesante que la droga y los traficantes de droga sirvan de ancla para cualquier tema en la política fronteriza. Si el peligro es el terrorismo islámico, en la frontera aparece como “narco-terrorismo”. Si se trata de la política migratoria, el problema ya no es la inmigración, ni los ilegales, sino el “tráfico de personas”, y cada vez con más frecuencia se habla de traficantes de drogas y personas (GONZALBO, 2013, p. 18).

<sup>55</sup> Humberto García Ábrego foi liberado da prisão sem qualquer explicação por parte do governo mexicano no mesmo dia em que o presidente Clinton anunciava a certificação do México (REICH; ASPINWALL, 2013).

entre ambos, como nas relações comerciais ou dentro dos mercados comerciais regionais (REICH; ASPINWALL, 2013).

Já para a administração Bush (2001-2009), a maior questão dentro da agenda de segurança vai ser o terrorismo, após os atentados terroristas do World Trade Center e o Pentágono no dia 11 de setembro 2001 nos Estados Unidos. Agora vai ser a ‘guerra ao terrorismo’ o protagonista do discurso de segurança. Mesmo assim, haverá um efeito sobre o tráfico de drogas ilícitas, a administração assumiu um processo para elevar a inteligência e segurança nacional dos Estados Unidos, tornando-se em objetivo prioritário dentro de sua agenda de política externa.

O terrorismo, como as organizações de tráfico, também se beneficiou da globalização facilitando sua comunicação entre eles e outras organizações criminosas, movimento de pessoal, dinheiro, armas, etc. Isto é, testemunhamos uma interseção crescente entre drogas e terroristas, que até mesmo estando presente, foi intensificado pela globalização e pela abertura econômica pós-guerra fria.

Isso contribuiu para a criação do conceito de *narcoterrorismo*, exemplificado por casos de venda de drogas que são utilizados para financiar o terrorismo. Conforme afirmado por Gonzalbo (2013), o narcotráfico se origina do entendimento de que os dois fenômenos do narcotráfico e do terrorismo estão interligados e, posteriormente, que uma coordenação de políticas antidrogas e antiterroristas podem ser usadas, e é necessário lidar efetivamente com ambas ameaças.

Na administração do Presidente Obama vemos uma importante mudança na relação bilateral entre o EUA e o México, ainda que de modo geral o tratamento da questão das drogas manteve suas características militarizadas da administração anterior. Sobressai uma maior cooperação bilateral entre ambos como foi a implementação da Iniciativa Mérida. Este mecanismo foi um tratado firmado entre o México e outros países de América Central com a finalidade de combater organizações criminosas, a lavagem de dinheiro e diminuir o tráfico de ilícitos utilizando inteligência e treinamento por funcionários estadunidenses. A Iniciativa Mérida será tratada mais a fundo na seguinte seção, pois foi desenvolvida em grande parte a pedido do Presidente Felipe Calderón, e posteriormente implementada durante o seu período de governo.

Resumindo, num mundo pós-Guerra Fria se definem novas ameaças globais, amplamente influenciado pelos Estados Unidos. Isso não apenas amplifica sua presença militar no exterior, mas também sua capacidade de influenciar políticas naqueles países dentro de sua esfera de interesse nacional, para que também façam o mesmo. Para fazer isso, porém, eles precisavam securitizar questões como terrorismo e tráfico de

drogas. A quantificação de ameaças, como foi feito dentro do Informe Kerry, e enquadrando as organizações de tráfico de drogas como cartéis como explicamos, contribuiu para isso. Ademais, o processo de certificação foi um mecanismo que também contribui para garantir a sua influência na região. Após os ataques terroristas nos Estados Unidos, Bush embarcou numa campanha antiterrorista dando início a uma guerra ao terrorismo. Neste contexto, o terrorismo e o tráfico de drogas são associados. Isto implica que as atividades de tráfico de droga sejam elevadas para ações de *narcoterrorismo*, colocando a questão dentro do marco de guerra global contra o terrorismo, ao invés de guerra às drogas como foi num período anterior.

### 3.3. DESENVOLVIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS MEXICANA

Nesta seção temos como objetivo apresentar um panorama da formação das organizações de tráfico de drogas até concluir com aquelas tiveram maior domínio no México durante o período de governo de Calderón. Queremos salientar as características no país que favoreceram a suas formações, mudanças nas suas estruturas ao longo do tempo, e os atributos que mostravam para o século XXI de maneira geral. Assim, cronologicamente iremos começar descrevendo as regiões do país que historicamente tem tido uma maior concentração de cultivo de drogas, ademais de ser o lugar origem de algumas das maiores organizações de tráfico de droga. Logo, glosamos sobre as mudanças que têm acontecidos dentro das estruturas - devido em parte, como temos tratado anteriormente, a aplicação das políticas repressivas tanto no México como em outros países. Este repasso vai dar uma visão geral de como estes tipos de cartéis passaram a ser de alcance internacional.

Passamos logo para descrever as origens de dois dos cartéis de maior domínio no país, o Cartel de Sinaloa e o Cartel de Juarez, com a finalidade de ilustrar casos que exemplificam as origens deste tipo de grupos criminoso. Já, a sua expansão e fortalecimento resulta importante para enxergar como eles tiveram as capacidades para provocar o auge de violência que provocaram. Para concluir, apresentamos de forma sucinta algumas das outras organizações de tráfico de drogas presentes durante o período de governo de Calderón, destacando algumas semelhanças e diferenças entre suas tipologias.

A região norte do México é historicamente conhecida por seu papel na produção e tráfico de drogas. É conhecido como o Triângulo Dourado (Figura 1) a região noroeste do país onde os estados de Sinaloa,

Chihuahua e Durango estão localizados. Esta é uma região mexicana na qual a produção de papoula e marijuana é mais concentrada. Dentro do Triângulo Dourado, destaca-se o estado de Sinaloa por ser o primeiro estado no México onde o ópio foi cultivado, além de ser o estado de origem do primeiro cartel do país—o Cartel de Sinaloa. Desde 1828 se registra a presença de maconha no estado de Sinaloa e, logo depois, a da papoula, em 1886, de acordo com registros oficiais (CASTELLANOS, 2013, p.30; GRILLO, 2011).

Figura 1- Mapa do México: O Triângulo Dourado



Fonte: BBC, 2015.

A região como um todo, mas particularmente Sinaloa, tem características ideais para o cultivo e tráfico de drogas. A parte oeste do estado de Sinaloa faz fronteira com o Oceano Pacífico e encontra-se em relativa proximidade com a fronteira com dos EUA, onde encontra-se o maior mercado de drogas ilícitas no mundo (GRILLO, 2011). A capital de Sinaloa, Culiacán, é um centro comercial que fornece recursos para facilitar as atividades financeiras das organizações criminosas e a lavagem de dinheiro (ibid, p.26). Em Sinaloa corre a *Sierra Madre Occidental* a qual se estende por 1.500 km do estado mexicano de Jalisco até a fronteira norte com o estado do Arizona nos Estados Unidos (ibid), esta cordilheira é cobijada entre organizações criminosas por seus vales



férteis e por sua geografia ideal que contribui para a circulação de drogas e pessoas de maneira encoberta.

Embora o México tenha recentemente conseguido posicionar-se como um dos principais produtores de papoula no mundo, e esta planta seja componente importante da vida social, econômica, e cultural da região noroeste do país, a papoula não é planta nativa da flora mexicana. Foi durante a década de 1860, quando houve uma onda de migração chinesa para o México - para trabalhar em ferrovias e mina no período da industrialização - quando estes imigrantes trouxeram consigo papoulas de ópio, sementes e gengivas, narcóticos que já tinha grande popularidade na China. (ibid, p.25) Muitos desses imigrantes chineses concentraram-se nas regiões do norte do México, onde a Serra Madre proporcionou um habitat ideal para o cultivo da droga. Cabe mencionar que ao mesmo tempo, os trabalhadores chineses que tinham migrado para os Estados Unidos estavam consumindo ópio, embora o uso não-médico, a posse e a importação do narcótico tenham sido proibidas para 1909 (NAABT, 2016).

Ao longo da história, as políticas em matéria de drogas e segurança- tanto ao nível nacional como internacional - provocaram alterações nas estruturas das organizações dedicadas ao tráfico ilícito de drogas. Observamos que o controle do negócio tem passado por redes chinesas, para ser logo controlado por algumas figuras políticas, entidades governamentais e mais recentemente por chefões.

Durante a segunda metade do século vinte, a produção e exportação de ópio passou de ser controlado por redes chinesas formadas por vínculos familiares e culturais para organizações criminosas com um formato de empresas privadas, dirigidas principalmente pelos governadores dos estados de Sinaloa, Sonora, Coahuila, Baja California e Chihuahua (CASTELLANOS, 2013, p.98). Assim, também se observou durante esse período um aumento da demanda por ópio e marijuana, especificamente nos EUA e a abertura de laboratórios de heroína na região noroeste do México (ibid). De acordo com o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, é estimado que o México triplicou sua produção de ópio do ano de 1942 para 1943, e existem hipóteses de que isto deveu-se à necessidade de morfina durante a Segunda Guerra Mundial (ibid, p.93).

Neste período, as organizações criminosas eram estruturadas de tal maneira que a produção, transformação da matéria prima e exportação do produto final eram feitas por distintos setores, maximizando, assim, a eficiência. A matéria prima era sobretudo produzida por agricultores em pequenas parcelas de terreno, principalmente na área de Sierra Madre. A

extração dessa matéria era organizada mormente por militares na região para, então, ser trasladada para laboratórios de processamento. Consequentemente, os funcionários do governo – tais como os governadores – tinham o poder político e econômico para organizar a exportação destes artigos (ibid).

Como foi elucidado entre 1950 e 1980 foram implementadas uma sequência de medidas no México com a finalidade de melhorar a transparência e legitimidade do Estado e suas instituições. Já, estas medidas por sua vez tiveram parte efeito sobre o balanço de poder que existia entre algumas entidades de governo e as organizações de tráfico de droga, causando a que o domínio que os políticos locais tiveram. A estrutura das organizações dedicadas ao tráfico de drogas deixou de ser conduzida por políticos locais no seu espaço regional de poder, passando a ser controlada por cartéis liderados por chefes com tendências monopolistas ou oligopolistas dentro do mercado de drogas. O ex-diretor do CISEN (*Centro de Investigación y Seguridad Nacional*) aponta para o processo de centralização do governo federal, onde tentou-se concentrar mais poder no Executivo e fortalecer o aparato policial e judicial do governo federal, como uma das razões que levaram para essa transição de poderes (CASTELLANOS, 2013).

Durante a segunda metade do século vinte, a produção e exportação de ópio passou de ser controlado por redes chinesas formadas por vínculos familiares e culturais para organizações criminosas com um formato de empresas privadas, dirigidas principalmente pelos governadores dos estados de Sinaloa, Sonora, Coahuila, Baja California e Chihuahua (CASTELLANOS, 2013, p.98). Assim, também se observou durante esse período um aumento da demanda por ópio e marijuana, especificamente nos EUA e a abertura de laboratórios de heroína na região noroeste do México (ibid). De acordo com o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, é estimado que o México triplicou sua produção de ópio do ano de 1942 para 1943, e existem hipóteses de que isto deveu-se à necessidade de morfina durante a Segunda Guerra Mundial (ibid, p.93).

Neste período, as organizações criminosas eram estruturadas de tal maneira que a produção, transformação da matéria prima e exportação do produto final eram feitas por distintos setores, maximizando, assim, a eficiência. A matéria prima era sobretudo produzida por agricultores em pequenas parcelas de terreno, principalmente na área de Sierra Madre. A extração dessa matéria era organizada mormente por militares na região para, então, ser trasladada para laboratórios de processamento. Consequentemente, os funcionários do governo – tais como os

governadores – tinham o poder político e econômico para organizar a exportação destes artigos (ibid).

Como foi elucidado entre 1950 e 1980 foram implementadas uma sequência de medidas no México com a finalidade de melhorar a transparência e legitimidade do Estado e suas instituições. Já, estas medidas por sua vez tiveram parte efeito sobre o balanço de poder que existia entre algumas entidades de governo e as organizações de tráfico de droga, causando a que o domínio que os políticos locais tiveram. A estrutura das organizações dedicadas ao tráfico de drogas deixou de ser conduzida por políticos locais no seu espaço regional de poder, passando a ser controlada por cartéis liderados por chefes com tendências monopolistas ou oligopolistas dentro do mercado de drogas. O ex-diretor do CISEN (*Centro de Investigación y Seguridad Nacional*) aponta para o processo de centralização do governo federal, onde tentou-se concentrar mais poder no Executivo e fortalecer o aparato policial e judicial do governo federal, como uma das razões que levaram para essa transição de poderes (CASTELLANOS, 2013).

Assim, este processo envolveu uma maior transparência da governança, o que enfraqueceu o domínio que os poderes Assim, este processo envolveu uma maior transparência da governança, o que enfraqueceu o domínio que os poderes do Estado poderiam exercer sobre o negócio do tráfico de drogas no país. No entanto, esta transição pode ser melhor entendida como uma redução do papel que as autoridades locais desempenhavam no tráfico de drogas. Ou seja, quando as maiores organizações criminosas dedicadas ao tráfico de drogas se transformaram em estruturas de cartéis, as autoridades locais vão desempenhar um papel secundário dentro da empresa, fornecendo proteção para suas organizações locais em troca de benefícios, tais como, pagamentos em dinheiro.

Nos anos 1970 torna-se mais explícita esta forma de organização na medida em que as organizações criminosas foram-se consolidando para vir a formar cartéis que conseguiriam monopolizar o negócio do tráfico de drogas nas décadas seguintes. Aponta-se para um crescimento contínuo na demanda por drogas ilícitas pelo mercado norte-americano como outro fator que levou ao desenvolvimento dos cartéis mexicanos— considerando a dimensão que este negócio ilegal estava tomando, impulsionado pela demanda, exigindo então uma organização sistemática bastante complexa.

A partir dos anos sessenta viu-se um *boom* no consumo de maconha, principalmente devido aos desenvolvimentos socioculturais e políticos no contexto dos Estados Unidos durante esse período,

impulsionado por uma revolução cultural, pelos movimentos de protesto contra a guerra de Vietnã e os movimentos pelos direitos civis. Este aumento na demanda por maconha naturalmente levou a um aumento na produção de cannabis no México, onde o cultivo da erva aumentou tanto na região do Triângulo Dourado assim também como em outros estados da República. Principalmente, estes estados sendo: Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca e San Luis Potosí (CASTELLANOS, 2013).

Conforme a produção de drogas estava se expandindo em todo o país, o que significou a criação de uma cadeia de abastecimento que envolveria a produção, colheita, processamento de matéria, empacotamento, e transferência do produto final de vários estados do México para os Estados Unidos. Como explica Castellanos (2013) para execução desta tarefa, era necessário, recursos humanos e financeiros, logísticos e de informação, bem como uma organização criminosa que se encarrega de todo este processo e que tivesse uma presença em vários estados mexicanos.

Outros autores vão apontar para o efeito que as condições socioeconômicas podem ter sobre a expansão de uma economia ilícita, particularmente quando o Estado é incapaz de abordar as necessidades da sua população enquanto a oportunidades econômicas e mobilidade social. Neste contexto cabe abordar as condições socioeconômicas subjacentes existentes naquela época no México, pois tais condições podem determinar as probabilidades de que os cidadãos respeitam ou não as leis.

Para ilustrar a situação socioeconômica no México no ano 1963, a incidência da pobreza extrema no país consistia em 69,5% da população (Tabela 3), o que para 1968 teria sido reduzida para 56,7% da população (LAOS, 2000). Embora, como um todo, entre os anos de 1963-1996 a percentagem de pobres no México manteve-se acima de 58% da população (ibid). Neste contexto, a falta de políticas sociais que estimulassem o desenvolvimento, - e particularmente apoiassem o setor agrícola – levou muitos agricultores para participar no mercado ilícito, e, por sua vez, a fragilidade ou ausência de instituições de segurança pública e justiça facilitou essa inserção.

Tabela 3 - Pessoas em situações de pobreza extrema e pobreza, 1963-1996 (milhões de pessoas e percentuais)

Ano		Pobres extremos	Pobre não extremos	Total de Pobre	Não pobres	População total
1963		26.736,9	3.099,5	29.835,4	8.638,1	38.473,5
	%	69,5	8,1	77,5	22,5	100,0
1968		25.639,6	7.181,1	32.827,7	12.383,9	45.211,6
	%	56,7	15,9	72,6	27,4	100,0
1977		21.519,3	15.221,5	36.740,8	26.581,4	63.322,2
	%	34,0	24,0	58,0	42,0	100,0
1984		22.821,2	21.738,2	44.559,4	31.647,0	76.206,4
	%	29,9	28,6	58,5	41,5	100,0
1988		23.283,5	25.497,8	48.781,3	33.929,7	82.710,0
	%	28,2	30,8	59,0	41,0	100,0
1992		27.695,4	34.024,6	61.720,0	22.332,8	84.052,8
	%	32,9	41,7	73,4	25,4	100,0
1994		30.340,4	35.452,2	65.792,6	23.575,2	89.367,8
	%	34,0	39,7	73,7	26,3	100,0
1996		35.136,6	38.479,0	73.615,6	18.971,0	92.586,6
	%	37,9	41,6	79,5	20,5	100,0

Fonte: LAOS, 2000

Kaldor (2010) explica, que quando uma guerra não tem legitimidade, ela depende da "predação local e do apoio externo" (p.95). Então sob esta lógica, se indivíduos como ex-soldados ou ex-prisioneiros desempregados que procuram emprego podem ganhar um salário juntando-se a grupos paramilitares ou trabalhando para empresas de segurança privada, ou como contratantes independentes mercenários devido à falta de oportunidades alternativas, então eles são susceptíveis de fazê-lo. Castellanos (2013) descreve situações no México onde fatores socioeconômicos conduziu as pessoas a formar parte do negócio ilícito de tráfico de drogas, como seria o caso de ex-policias ou ex-militares desempregados entre outros perfis de pessoas que formaram parte dos grupos armados sob o comando dos cartéis.

Do mesmo modo, Castellanos (2013) aponta para a situação socioeconômica que existia em setores dentro do país, o qual incentivou os agricultores – particularmente aqueles em situação de pobreza extrema – a participar na produção de maconha e ópio. A produção e cultivo das drogas ilícitas tornaram-se uma importante fonte de renda para muitos agricultores e outros mexicanos que dependiam deles para sua sobrevivência. Cabe mencionar aqui que líderes de organizações de tráfico, como Joaquín “El Chapo” Guzmán do Cartel de Sinaloa, além de outros começaram trabalhando nos campos empobrecidos do norte do país.

As organizações de tráfico de drogas ou *cartéis* com maior domínio no México existentes para o mandato do Presidente Calderón são descendentes dos cartéis que tiveram domínio entre 1940 e 1980. Vale a pena fazer uma retomada histórica de duas das organizações de tráfico de droga com maior domínio país - O Cartel de Sinaloa e o Cartel de Juarez. Os traficantes de Sinaloa se destacaram e, posteriormente, consolidaram-se como a empresa dominante no narcotráfico, o *Cartel de Sinaloa*. A produção de papoula e maconha foi concentrada no estado de mesmo nome, onde nove dos dezoito municípios do estado semearam as ervas regularmente (CASTELLANOS, 2013). No caso do Cartel de Juarez, ainda que reconheçamos que existam outros cartéis com mais história ou maior domínio territorial que este grupo, a sua história exemplifica casos de disputas por território e mercado, ademais de ser uma organização de outro tipo do que Sinaloa. A sua localização cobiçada incitou disputas com organizações rivais como o Cartel de Sinaloa, o que levou a sucessivas perdas do poder relativo da organização. Como um todo, ambos ilustram a capacidade logística das organizações criminosas, ademais de como grupos criminosos são capazes de estabelecer alianças

com funcionários para seu benefício e as repercussões que ocasionam nas estruturas devido às políticas repressivas que anteriormente tratamos.

A organização de Sinaloa conseguiu distinguir-se de outras organizações de tráfico de narcóticos a ponto de ter estabelecido um monopólio no mercado de drogas, expandindo-se pelo país. Castellanos (2013) aponta três razões pelas quais as alianças com os políticos locais facilitou essa expansão da organização de Sinaloa, sendo elas: "a) evitou entrar em conflito para subjugar as organizações locais, b) comprar a proteção e cumplicidade das autoridades era muito mais fácil se existia alguém que conhecia os políticos e chefes de polícia local, e c) a organização de tarefas produtivas também se apresentou mais fácil quando alguém conhecia o terreno, estradas, etc" (ibid, p.117).

Observa-se então como entre os últimos anos da década de 1950 e início dos anos 1960, começou se a formar o que viria a ser considerado como a primeira geração de narcotraficantes e cartéis de droga no México. Pedro Avilés Pérez<sup>56</sup> assumiu o comando em Sinaloa e se colocou como o principal líder dessa estrutura, criando uma organização que ligava vários líderes regionais dos estados onde a droga era principalmente produzida, sendo os estados de Sinaloa, Sonora, Baja California e Durango (CASTELLANOS, 2013). Embora em Sinaloa a criação destas redes foi mais difícil do que em outras regiões e envolveu o uso recorrente de violência dado que havia outras organizações que disputavam o domínio da organização de Avilés Pérez (ibid).

Na segunda geração de traficantes da organização de Sinaloa viria a dominar Rafael Caro Quintero e Ernesto Fonseca Carrillo, que na década anterior tinham trabalhado sob o comando de Avilés Pérez, após o último foi morto em setembro de 1978, durante um tiroteio com a Polícia Federal (HERNÁNDEZ, 2010). Fonseca Carrillo, também conhecido como "Don Neto," nasceu em 1931, era originalmente de Badiraguato, Sinaloa e trabalhou como tesoureiro sob a organização do Aviles Perez (ibid).

Além, Miguel Ángel Félix Gallardo, originalmente de Culiacan, Sinaloa assumiu o controle da organização Sinaloa depois da morte de

---

<sup>56</sup> Originalmente de Sinaloa, Pedro Avilés Pérez nasceu em 1940 e apareceu em forma dominante durante a segunda metade da década de 1960 como traficante de heroína e, posteriormente, de maconha e cocaína (HERNÁNDEZ, 2010). Ele é creditado como sendo o primeiro mexicano a contrabandear cocaína proveniente da América do Sul para os Estados Unidos, e é considerado como o primeiro "*jefe de jefes* do narco mexicano" (HERNÁNDEZ, 2010, p.33).

Avilés Pérez, junto a Caro Quintero e Fonseca Carrillo. Félix Gallardo começou como um agente da Polícia Judiciária do Estado, e também trabalhou como guarda-costas de Eduardo Fernández, um traficante de drogas na década anterior (ibid). Dadas as suas ligações dentro da Polícia Judiciária do Estado de Sinaloa, ele desempenhou um papel importante em fazer arranjos entre a organização de Sinaloa e os funcionários federais e também foi quem introduziu Caro e Fonseca com políticos poderosos (CASTELLANOS, 2013).

O Cartel de Sinaloa tinha nos anos setenta controle de toda a costa do Pacífico mexicano, incluindo os estados de Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora e Baixa Califórnia, assim como Durango e Chihuahua (ibid). Para colocá-lo em outra perspectiva, o domínio desta organização se expandiu em 9 de 31 estados do México, incluindo a área produtora do Triângulo Dourado e na maioria dos estados fronteiriços com os Estados Unidos.

Das *plazas* mais cobiçados e importantes do país, apenas aquelas da fronteira de Chihuahua estava sob o controle da organização de Pablo Acosta durante este período (ibid). Acosta era de Ojinaga, Chihuahua e começou traficando droga em 1968. Ele passou alguns anos em uma prisão norte-americana depois de ser preso durante a sua primeira viagem traficando heroína, mas quando ele voltou para o México em 1973 reiniciou a distribuição de maconha e heroína em Odessa, Chihuahua, sob a liderança Manuel Carrasco, que controlava aquela cidade. Acosta acabou assumindo o controle das *plazas* de Ojinaga após ter sido eleito como sucessor de Carrasco, quando este último se tornou fugitivo (ibid).

Acosta conseguiu criar um esquema de proteção envolvendo a Polícia Judiciária Federal, a DFS e o exército, onde ele pagava a taxa da *plazas* para a Polícia Judiciária Federal. Sucessivamente, o comandante recebia os pagamentos e dirigia as quantidades correspondentes a níveis mais elevados. A proteção dada pelo exército foi paga para um ex-diretor da polícia municipal de Ojinaga, que então dirigia para o chefe da guarnição militar (ibid). Cabe mencionar que modelos similares de pagamento de taxas por *plazas* se replicaram nas outras organizações de tráfico de drogas neste período.

Este tipo de proteção assegurou à Acosta e a sua organização as credenciais por várias agências governamentais que receberam seus subornos, além da "autorização para portar armas e proteção contra revisões de qualquer tipo" (ibid, p.127). Além do mais, Acosta também construiu uma ampla base social de apoio através de doações de dinheiro e medicamentos e tratamentos médicos, bem como construindo "casas,



salas de aula em escolas públicas, campos desportivos... etc." (ibid, p.128).

Quando Acosta morreu em 1987 durante uma operação contra ele pela Polícia Judiciária Federal, Amado Carrillo Fuentes sucessivamente ficou encarregado da organização (ibid). Carrillo Fuentes foi um traficante de drogas membro do Cartel de Sinaloa, mas anteriormente à a morte de Acosta foi trabalhar para a organização dele após membros da organização de Sinaloa ter recomendado para os cartéis colombianos utilizar a rota de Ojinaga para transportar cocaína para os Estados Unidos. Esta recomendação foi feita sob a condição de que Acosta aceitaria incorporar um dos membros da organização de Sinaloa para supervisionar as operações de tráfico de cocaína (ibid). Explica Castellanos (2013) que o uso da *plaza* de Acosta foi recomendado porque ali se tinha a capacidade logística e de produção exigida, além de sua proximidade com a fronteira com os EUA. Assim, quando Acosta morreu e Carrillo Fuentes tomou a praça de Chihuahua, a organização de Sinaloa expandiu significativamente seu território, monopolizando todas as portas de fronteira ao norte e, da mesma maneira aumentando o seu poder no mercado de drogas ilícitas.

Na década de oitenta, a estrutura do Cartel de Sinaloa foi organizada por clãs familiares, onde cada família ficou responsável por locais estratégicos, áreas de produção e áreas transporte dentro de seu território, bem como o cruzamento de seus produtos para os Estados Unidos (CASTELLANOS). Como ex-policial da Polícia Judiciária do estado de Sinaloa, o líder do cartel de Sinaloa, Miguel Ángel Félix Gallardo, conseguiu criar uma rede de polícia e proteção política (ibid, p.176). Assim, embora a organização de Sinaloa não tenha sido o único cartel no México, ele era o mais dominante no tráfico de drogas no país por a sua expansão por vários estados.

A estrutura centralizada do Cartel de Sinaloa sofreu rupturas logo decorrente das investigações sendo feitas pela DEA, e o sequestro e assassinato do agente estadunidense da DEA, Enrique Camarena em 1985. Após ter acontecido tal crime violento, os maiores chefões da organização de Sinaloa foram alvejados pelo crime e posteriormente levados presos. Este acontecimento produz ramificações para a estrutura centralizada do Cartel de Sinaloa. Chefões Félix Gallardo e Fonseca foram presos depois que a DEA lançou a Operação *Leyenda* para investigar o assassinato de Camarena e declararam ambos como os suspeitos principais no assassinato do agente (ibid). Agora, sem os líderes centrais, a organização

foi dividindo-se entre os clãs familiares e a estrutura do Cartel de Sinaloa foi fragmentando-se, a partir de uma distribuição das *plazas* entre traficantes e comandantes da Polícia Judiciária Federal (ibid).

Desta maneira o desenvolvimento histórico do Cartel de Sinaloa é um fator importante na maneira que a violência e concorrência no tráfico de drogas sucessivamente evoluiu no país, pois a organização monopolista tinha se fragmentado e criou-se então uma situação de competição que, durante a década dos anos oitenta, não havia sido observado sob uma liderança central.

Como resultado de disputas internas e danos causados à estrutura centralizada das grandes organizações anteriores se manifestou uma fragmentação ou *balcanização* das maiores organizações delitivas no país ao decorrer o tempo (BEITTEL, 2015). Ao mesmo tempo quando essa fragmentação ocorreu, observou-se que os grupos criminosos resultantes se diversificaram para outros tipos de atividades criminosas (ibid). Castellanos (2013) sugere, as disputas se produziram tanto como resultado de uma combinação de fatores a partir da lógica do mercado ilegal, como também de decisões políticas, ou seja, os organismos de intervenção utilizadas pelo Estado (p.364), levando a reconfigurações violentas entre os cartéis. O mesmo autor coloca esses fatores anteriores como possíveis causas da militarização dos cartéis<sup>57</sup> (p.367), no sentido que tal militarização foi produto da fragmentação e o conflito gerado por este fenômeno, em combinação com o poder econômico que estes cartéis tinham já neste período. Esta militarização foi conformada principalmente por grupos armados tais como os *sicários*, os quais são assassinos contratados. Vemos logo como estes grupos de *sicários* tornaram-se "em gangues dedicadas na extração de renda social," expandindo seus ingressos desta maneira para se envolver em outros tipos de crimes tais como o roubo e sequestro (CASTELLANOS, 2013, p.371). Estes grupos já tinham sido capacitados pelos seus chefes quando trabalhavam sob os cartéis e contavam com a infraestrutura e armas, que em conjunto lhes foi concedendo autonomia.

Em 2006, existiam quatro organizações de tráfico de droga no México: o Cartel do Golfo, o Cartel de Sinaloa, a Organização Juárez/Vicente Carrillo Fuentes (CFO) e a Organização Tijuana/Arellano Felix (AFO), os quais são consideradas frequentemente como as organizações tradicionais (ibid). A seguir iremos fazer uma sucinta descrição destas organizações.

---

<sup>57</sup> militarização no sentido de aquisição de grupos armados.

A *Organización Beltrán Leyva* (OBL), foi num momento um braço da *Organización de Sinaloa* até 2008. Desde então, eles são conhecidos por serem rivais um do outro. Após a morte do líder Arturo Beltrán Leyva em 2009 e a captura do outro líder, Héctor Beltrán Leyva, a organização dividiu-se em várias organizações menores, com uma presença significativa no estado de Guerrero (ibid).

A *Organización Arellano Félix* (AFO) pode ser descrita como uma organização regional que se dedicou principalmente ao controle do tráfico de drogas entre a Baja Califórnia, México e a região sul da Califórnia, EUA. No entanto, desde 2006, essa organização foi incluída em grande parte no Cartel de Sinaloa, após a captura de seus fundadores - os irmãos Arellano-Félix - foi reduzida a algumas poucas células (NÁJAR, 2012).

O *Cartel del Golfo* é uma das organizações de tráfico de drogas mais antigas do país, e mantém sua sede no estado de Tamaulipas. Ela se dedica para o tráfico de drogas como também extração de renda através de extorsões, sequestros e outras atividades criminosas (CASTELLANOS, 2013). Para inícios de 2006, tinha sofrido por perdas no seu domínio após a captura e sucessiva extradição de seu líder, Osiel Cárdenas Guillén para os Estados Unidos (NÁJAR, 2012).

*Los Zetas*, foi um grupo criado com o propósito de ser um ramo armado do Cartel del Golfo, embora em face de disputas internas, se tornou sua própria organização autônoma. Eles estão se dedicando à implementação de um modelo de negócios extrativista, que está "gerando receita de crimes, como roubo de combustível, extorsão, contrabando humano e sequestro. Também diferente de outras organizações de tráfico de drogas, eles não buscam o apoio local das pessoas e são conhecidos por agirem violentamente contra civis" (BEITTEL, 2015, p. 20).

*La Familia Michoacana* (LFM), anunciaram em 2006, que sua missão era proteger o estado de Michoacán dos narcotraficantes, mas, para isso, envolvia-se em "violência extrema e simbólica, táticas militares adquiridas de *Los Zetas* e uma justificativa pseudo-ideológica ou religiosa para sua existência" (ibid, p. 23, tradução nossa).<sup>58</sup> Depois de ter acordado a uma trégua com o governo mexicano, a LFM oficialmente se desfez, embora existam relatos de que continua em operação, ainda que em células menores participando do tráfico, sequestro e extorsão principalmente nos estados do México e Guerrero (ibid). Anterior a 2011 mantinham sob o seu controle um grupo vigilante, os *Caballeros*

---

<sup>58</sup> Original em inglês: "extreme, symbolic violence, military tactics gleaned from Los Zetas, and a pseudo-ideological or religious justification for its existence" (BEITTEL, 2015, p.23).

*Templarios*, mas estes, em seguida, passaram a gerir as suas próprias atividades criminais, especializando no tráfico e fabricação de metanfetamina, mas a organização também transporta cocaína e maconha para o norte (BEITTEL, 2015).

Os objetivos principais dos cartéis mexicanos são o controle de rotas e mercados de droga para o seu benefício econômico. Beittel (2015) descreve essas grandes organizações como sendo *polydrug*, isto é, elas não mantêm o monopólio de um único estupefaciente, mas sim o tráfico de mais de uma ao mesmo tempo. No entanto, algumas podem se especializar na produção ou tráfico de um produto específico, como por exemplo, o Cartel de Sinaloa, que tem vantagem para produzir papoula de ópio, uma vez que seu território tem sido uma fonte histórica da droga (ibid, 2015, p.8). Cabe salientar aqui que para o governo de Calderón, algumas organizações irão se diversificando para outras atividades como sequestro, tráfico humano, extorsão, etc.

Comumente as organizações criminosas vão compartilhar algumas características básicas, tais como: “durabilidade ao longo do tempo, interesses diversificados, estrutura hierárquica, acumulação de capital, reinvestimento, acesso à proteção política e uso da violência para proteger seus interesses” (LUNDE, 2004, p. 11). Existe então uma vontade de usar violência e /ou suborno. A violência é uma característica do crime organizado devido a que comumente ela é uma ferramenta utilizada para atingir um fim ou para manter a disciplina.

Retomando Lessing (2015) os objetivos do uso da violência se distinguem dependendo se a luta é entre cartéis ou entre cartéis e o Estado. A luta entre cartéis frequentemente tem como meta aquisição de território, mecanismo para vingança para controle, o para cumprimento de acordos contratuais. O *turf war* - ou luta pela aquisição de território - é um método utilizado entre cartéis. Já o conflito entre cartéis e os Estados leva a “mudar seu comportamento, que no caso dos estados significa resultados de políticas” (LESSING, 2015, p.1489).

Entre os métodos para manifestar violência usadas pelos cartéis, se vê além de armas semiautomáticas de alta potência, uma tendência por empregar o

[...] uso ocasional de carros-bomba, granadas e lançadores de granadas propelidos por foguetes. [...] Alguns observadores alertaram que novas tecnologias têm sido usadas para adaptar armamento, desde “*narco trucks*” blindados até rifles de alta potência auto montáveis não

rastreadáveis” (GRILLO, 2015 apud BEITTEL, 2015, p.4)

Segundo Eduardo Guerrero-Gutierrez (apud Beittel, 2015, p. 31), entre as organizações de tráfico mexicanas, existem diferentes características, mas que podem ser agrupadas dentro de quatro tipologias principais (ver Quadro 1) - estes são: cartéis nacionais, cartéis regionais, cartéis de cobrança ou *Toll Collector*, e células de tráfico. Neste quadro, os cartéis são classificados pelas suas características a partir de sua presença geográfica, papel dentro do tráfico de drogas, e diversificação para outras áreas delitivas.

Quadro 1 - Tipologias das Organizações de Tráfico de Drogas no México

Categoria	Organizações
<p><b>Cartéis Nacionais</b></p> <p>Essas organizações de tráfico de droga controlam ou mantêm a presença em várias rotas de drogas, incluindo pontos de entrada e saída ao longo das fronteiras norte e sul. Além disso, eles operam grandes rotas internacionais de e para o país. Independentemente de sua ampla presença territorial, eles buscam ativamente expandir o controle sobre novas rotas que levam ao norte. Essas organizações buscaram aproveitar os lucros que recebem do narcotráfico para diversificar seu portfólio ilegal, principalmente para o roubo de petróleo, uma atividade altamente lucrativa e de baixo risco.</p>	<p>- Cartel de Sinaloa - Los Zetas</p>
<p><b>Cartéis Regionais</b></p> <p>Essas organizações mantêm controle limitado sobre segmentos de rotas de tráfico de drogas que passam por seu território. Eles desempenham um papel secundário no negócio de tráfico de drogas porque recebem lucros relativamente menores. No entanto, essas organizações se diversificaram agressivamente em relação a outras atividades criminosas, como extorsão, sequestro, roubo de petróleo, contrabando de mercadorias e pessoas e roubo de veículos.</p>	<p>- Cartel del Golfo -La Familia Michoacana -Los Caballeros Templarios - Pacífico Sur (Beltrán Leyva)</p>
<p><b>Cartéis de Cobrança ou Toll Collector</b></p> <p>Essas são organizações cuja renda principal provém de tarifas de pedágio recebidas de outras organizações que transmitem remessas de drogas através de seus municípios controlados ao longo da fronteira norte. Dado que estes cartéis estão em grande parte confinados a alguns municípios fronteiriços, eles não podem diversificar suas atividades ilegais tão ativamente quanto outras organizações de tráfico de drogas. Se essas organizações eventualmente perderem o controle de suas respectivas áreas de fronteira, eles provavelmente desaparecerão.</p>	<p>-Cartel de Juárez (Carillo Fuentes) -Cartel de Tijuana (Arellano Félix)</p>
<p><b>Células de tráfico de droga</b></p> <p>Essas organizações são principalmente células dissolvidas de organizações maiores. Estes são baseados localmente; no entanto, o âmbito das suas operações pode se estender de algumas localidades contíguas a vários estados. Suas atividades comerciais concentram-se principalmente na distribuição de medicamentos em pequena escala. Em alguns casos, eles estenderam seus negócios ilegais para extorsão, sequestro e roubo de veículos.</p>	<p>A partir de 2015, no total, foram identificadas 202 células da máfia. Os estados com o maior número de células da máfia são Tamaulipas (42), Guerrero (25) e Distrito Federal (24).</p>

Fonte: Guerrero-Gutiérrez, 2015 apud Beittel, 2015, p. 31

Neste contexto, a partir do ano 2000, pode-se observar um aumento do uso de violência por parte dos cartéis em face de uma combinação de fatores, que no seu extremo levou à militarização desses grupos criminosos e a inserção deles em outros mercados incluindo aqueles

dirigidos contra a segurança humana, como a extorsão e o sequestro. Primeiramente, como mencionado anteriormente, a empresa dominante—O Cartel de Sinaloa—se dividiu e o monopólio desapareceu. Além disso, as barreiras políticas colocadas pela DFS que regulava o negócio do tráfico e da violência também desvaneceram.

Em terceiro lugar, Castellanos (2013) coloca a queda do consumo da cocaína nos Estados Unidos como um fator que levou a um aumento na concorrência entre os cartéis no mercado. Agora, existia uma situação em que a droga de maior ingresso para os cartéis mexicanos estava em declínio, além de existir mais grupos disputando nesse mercado quando comparado com a década anterior. De acordo com o *Substance Abuse and Mental Health Services Administration* a partir da Pesquisa Nacional sobre Abuso das Drogas e Saúde entre os anos 2006 e 2011, a estimativa de usuários de cocaína nos Estados Unidos caiu de 2.400 milhões para 1.400 milhões de pessoas maiores de 12 anos de idade (CASTELLANOS, 2013, p.416).

Na Tabela 4 vemos as tendências no uso de distintas drogas nos Estados Unidos entre o período de 2005 a 2011. Como podemos observar, entre todos os tipos, a cocaína é a única droga que teve uma diminuição constante a partir do ano 2008. No mesmo tempo, podemos observar que os usuários de maconha e haxixe tiveram um crescimento contínuo dentro deste período como um todo. Estas tendências de drogas em relação a queda em usuários de cocaína mostra a tendência migratória que é característica do mercado de droga.

*Tabela 4 - Estimativa de usuários de droga (em milhares) nos EE.UU., na população acima de 12 anos (2005-2011)*

<b>Droga</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Cocaína	2400	2400	2100	1900	1637	1466	1400
Crack	682	702	...	...	492	378	...
Heroína	136	338	161	213	193	239	281
Maconha e Hachís	14600	14800	14400	15200	16718	17373	18100
Metanfetaminas	...	731	529	314	502	353	439
Todas as drogas ilícitas	19700	20400	19900	20100	21813	22622	22500

Fonte: SAMHANSA apud CASTELLANOS, 2013, p.416.

### 3.4. REFLEXÕES PARCIAIS

Como descrito anteriormente, vemos que o regime proibicionista das drogas não é um esquema assumido como natural ou dado, proposto, mas, sim é um mecanismo de controle social em grande medida feita desde uma perspectiva unilateral. O comércio da maconha e de opiáceos existiu na região fronteira dos Estados Unidos com o México anteriormente à sua proibição como qualquer outra atividade comercial. Mesmo após a sua proibição, o contrabando de drogas nem sempre foi uma atividade particularmente rentável nem perigosa quando comparada com o contrabando de álcool ou tabaco no século XIX (GONZALBO, 2013). Mas sim ao longo da história, por causas relacionadas ao aumento na demanda e como resultado de políticas antidrogas cada vez mais agressivas, como um todo tem contribuído para fazer do tráfico de drogas um negócio arriscado, mas que compensa nos lucros.

Desde o início, a política antidrogas mexicana se esforçou para estar em conformidade com o regime internacional de drogas, embora logo depois tenha se encontrado institucionalmente incapaz para dar seguimento aos tratados. Vimos como algumas administrações tentaram implementar políticas alternativas, mas que seja por falhas internas, mas muitas vezes por pressões externas, tiveram que retornar às mesmas estratégias antidrogas definidas pelo status quo. Como um todo, as carências e corrupção institucionalizada tem justificado o uso de outras entidades governamentais, como a PGR e o Exército, para preencher os pontos fracos corroídos pela corrupção.

Notavelmente, a política antidroga estadunidense tem procurado que os países produtores e de trânsito cumpram suas políticas e diretrizes, provocando consequências diretas sobre o tratamento desta questão no México. Estratégias antidrogas incluem a erradicação de cultivos, operativos estadunidenses, ademais de outras estratégias que visam diminuir a oferta das drogas e fazer pressão sobre países produtores e de trânsito. Vale lembrar também aqueles mecanismos de avaliação, tais como o processo de certificação que, ademais de ser arbitrários - perpetuam a noção de que os países de produção e trânsito tenham a obrigação de ceder a esses tipos de mecanismos para reduzir.

Cabe mencionar, historicamente, o México foi um dos parceiros mais ativos que os EUA tiveram em sua luta contra as drogas. Até 1985, o México tinha já assinado “47 acordos bilaterais relacionados a drogas com Washington; teve a campanha de erradicação mais antiga, ampla e eficaz; e tinha a maior operação estrangeira de administração de drogas



(DEA) nos EUA em seu território" (DEL VILLAR, 1988 apud REICH; ASPINWALL, 2013, p. 18).

De modo geral temos visto que as políticas antidrogas têm pendido cada vez mais para a criminalização e o combate militarizado e mesmo com as repercussões negativas de modo geral, as mesmas estratégias tem se mantido. Por exemplo, ainda com a realização de campanhas de erradicação de cultivo ou outros operativos policiais e militares feitos com a intenção de interromper as operações de tráfico, ou causar repercussões nos preços das drogas, temos visto que frequentemente isto não tem acontecido. Com por exemplo, em 1984 na busca e apreensão do *Rancho El Bufalo*, a maior repercussão foi o fracionamento do Cartel de Sinaloa / Guadalajara, que, embora tenha causado algumas lutas internas e modificações na sua estrutura, temos visto que não teve repercussões significativas no fluxo de drogas, nem o Cartel de Sinaloa mesmo deixou de existir.

Os defensores das campanhas de erradicação, por sua vez, argumentam que eliminar completamente o cultivo de coca não é o objetivo, mas sim torná-lo mais caro. No entanto, ao invés disso temos assistido o fenômeno do efeito balão acontecer, onde erradicar a produção em um lugar, faz com que ela mude para outra localização. Ao mesmo tempo, como explica Wainwright (2016), no caso por exemplo da cocaína, os preços têm se mantido sem alterações significativas nas últimas duas décadas, apesar dos esforços governamentais. A demanda desta droga, globalmente tem se mantido estável desde a década de 1990, e de modo similar, nos Estados Unidos, os usuários regulares de cocaína se mantiverem entre 1,5 e 2 milhões de pessoas (WAINWRIGHT, 2016).

Gallego e Rico (2012) continuam a explicar que isto - isto é, uma demanda constante com oferta restrita, mas sem aumento de preço, como se esperaria - acontece porque situações de conflito armado, como na Colômbia, não oferecem condições normais de mercado. De acordo com um estudo realizado por Gallego e Rico (2012) a erradicação das plantações manuais e pulverização aérea de cultivos ilícitos de coca na Colômbia não causaram impacto no

[...] preço dos principais produtos do cultivo de coca. Esta inelasticidade de preço da folha, pasta de coca e base seria o resultado do poder de monopólio desfrutado por grupos armados ilegais e os principais cartazes. O controle territorial e a capacidade de fiscalização dessas organizações permitem que eles estabeleçam os preços desses produtos, de modo que o potencial impacto

negativo que pode ter campanhas de erradicação deve ser absorvido pelos pequenos agricultores (p. 23, tradução nossa).<sup>59</sup>

De modo geral, políticas repressivas têm contribuído para a fracionamento de organizações o que gera períodos de discordância e reconfiguração delas. No entanto, a demanda contínua por drogas e preços estáveis no mercado tem se encarregado de aumentar o poder aquisitivo dos cartéis e - ainda que fomentando a concorrência - ajudou-os a manter essa posição.

Cabe lembrar que no contexto mexicano, existiu tráfico de drogas desde longa data ou de modo persistente no tempo, mas sem manifestações elevadas de violência. Os mecanismos de controle e regulação que existiam entre os traficantes de drogas e os agentes de governo em formato de acordos implícitos começaram a desintegrar-se desde 1970 com as pressões políticas estadunidenses em face da "guerra contra as drogas" (SERRANO, 2007, p. 269). A violência não era mais contida pelo acordo nacional que se tinha com a prévia alternância de poder do PRI para o PAN e o fechamento da DFS, - principal instituição responsável implementar este pato. A partir do processo de democratização e fragmentação das organizações criminosas a relação entre o Estado e as organizações criminosas tornou-se mais complexa, com os acordos entre os dois agora sendo feitos de maneira “pragmática e efêmera” (CASTELLANOS, 2013, p.371).

Vemos que para a segunda metade do século XX, o mercado ilícito de drogas se caracterizou pelo aumento sem precedência na demanda de drogas nos Estados Unidos – principalmente da maconha e ópio, e posteriormente da cocaína propulsada em parte pelo surgimento da contracultura, e movimentos em oposição à guerra. Esta demanda contribuiu para a formação de estruturas de organizações criminosas que irão se diferenciar dos traficantes de menor escala que existiram num período anterior, pela sua estrutura organizacional, e seu alcance internacional. Segundo Bustamante (2014) após a Guerra Fria houve um ambiente onde desenvolveu-se uma economia interdependente, junto a

---

<sup>59</sup> Original em inglês: “the price of the main products of coca cultivation. This price inelasticity of the leaf, coca paste, and base would be the result of monopsony power enjoyed by illegal armed groups and the main posters. Territorial control and enforcement capacity of these organizations enables them to set the prices of these products, so that the potential negative impact that may have eradication campaigns must be absorbed by the small farmers” (GALLEGO; RICO, 2012, p.23)

uma fragmentação do poder e uma crise do Estado-nação que contribui para que as organizações criminosas se tornam “uma concorrente especial que adquire um caráter global através de redes que se interligam em todo o mundo, e geram problemas políticos, econômicos e de segurança global” (p.122, tradução nossa).<sup>60</sup>

Eventos entre a década de 1960 e 1970, tais como foram: a campanha agressiva de proibição de drogas do governo dos EUA, as pressões crescentes por parte do governo americano para impor medidas antidrogas nos países produtores de drogas, a erradicação de cultivos de papoula na Turquia, assim também como o aumento crescente do uso de drogas, foram fatores que contribuíram para o esgotamento do sistema regulatório existente no México, criando pressões sobre as instituições de segurança e jurídicas assim também como dentro do mercado de drogas. Na visão de Serrano (2007) as políticas e os eventos consequentes acima mencionados não apenas alteraram “de maneira importante a estrutura de incentivos para a participação na indústria criminosa, mas aumentaram rapidamente os requisitos de proteção, regulação e gestão do mercado” (ibid, p.267, tradução nossa).<sup>61</sup>

Desta forma entendemos que quando começa o período de governo de Felipe Calderón existem no México um maior número de organizações de tráfico de droga, onde não existe mais um sistema de controle sobre elas, e as instituições eram caracterizadas por sua corrupção e debilidade institucional, que tem persistido ainda com as depurações feitas anteriormente. Em particular, a polícia federal tinha pouca capacidade e força operacional para enfrentar os *narcos*. Como descreve Castellanos (2013), existia também uma escassez de agentes no ministério público, e o sistema judicial contava com um funcionamento ineficaz sem a capacidade adequada. Soma-se a isto, um sistema de prisão federal e estadual com superpopulação, corrupta e com instalações obsoletas (CASTELLANOS, 2013, p.376).

Em vista disto, como será abordado no capítulo seguinte, a administração Calderón irá expandir a militarização do combate ao crime organizado mais além do que previamente feito. A guerra às drogas na

---

<sup>60</sup> Original em espanhol: “competidores especiales que se interconectan alrededor del mundo y generan problemas políticos, económicos y de seguridad global” (BUSTAMANTE, 2014, p.122).

<sup>61</sup> Original em espanhol: “de manera importante la estructura de incentivos para la participación en la industria criminal, sino que incrementó de golpe los requerimientos de protección, regulación y gestión del mercado” (SERRANO, 2007, p.267).

próxima administração será caracterizada por maior uso do exército e da marina para confrontar a insegurança nacional, uma maior cooperação entre os Estados Unidos e México em matéria antidrogas, aumento em homicídios no país, expansão territorial dos cartéis pelo país todo e tentativas por parte do governo por adotar acordos nacionais visando fortalecer o poder judiciário.

#### **4. AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO PERÍODO DE GOVERNO DE FELIPE CALDERÓN (2006-2012)**

Políticas públicas voltadas para combater o crime organizado e o narcotráfico tornaram-se o principal objetivo da agenda de segurança nacional e internacional da administração de Felipe Calderón (2006-2012), dando prioridade para este assunto de forma inédita no país. O governo mexicano securitizou o assunto, justificando o uso da força militar na luta contra o tráfico de drogas pela corrupção, fraqueza, e pouca confiança pública na polícia, particularmente em nível municipal e estatal. Podemos entender a orientação política da Presidência entrante como uma intensificação da criminalização às drogas e combate ao crime organizado, seguindo uma ideologia que, como vimos, esteve presente no governo de Fox.

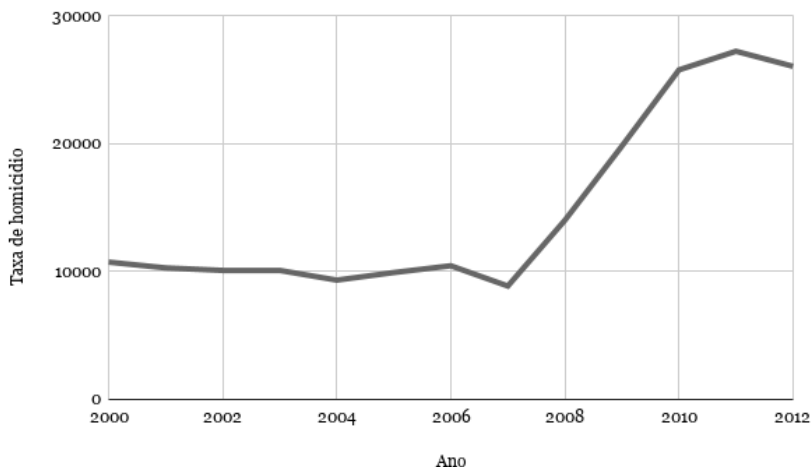
É importante lembrar que Felipe Calderón tomou posse como presidente num momento em que estruturas de tráfico estavam em processo de reestruturação e luta territorial, o que contribui para explicar a escalada na violência que já se manifestava no país. Estas confrontações eram principalmente fomentadas pelo anseio de controlar territórios próximos à fronteira com Estados Unidos. No ano 2006 - ano em que Calderón assumiu a presidência - se apresentaram confrontações violentas entre cartéis na cidade de Nuevo Laredo, Ciudad Juárez disputando o domínio no território. Sobressaem também as confrontações violentas registradas no estado mexicano de Tijuana em 2006, seguindo o fracionamento da organização Arellano Félix. Na sua totalidade, os homicídios relacionados ao combate ao tráfico de drogas e organizações criminosas atingiu uma cifra de mais de 50 mil mortes entre os anos 2007 e 2011 (CASTELLANOS, 2013).

Neste cenário, assuntos relacionados à segurança interna dentro da agenda nacional apresentavam proeminência mesmo antes do Calderón tomar posse, dia primeiro de dezembro 2006. No mês de outubro do mesmo ano, Calderón já havia iniciado diálogo com o embaixador dos EUA no México, Tony Garza, com vistas a marcar reunião com o presidente George W. Bush, para estabelecer uma plataforma em questões relacionadas ao tráfico de drogas, com foco na violência e insegurança crescente (MEDINA, 2015). Ao mesmo tempo, Calderón mostrou interesse em dialogar com o então presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, para compreender mais sobre a experiência da Colômbia em matéria de segurança, combate ao crime organizado, e justiça penal (ibid). Posteriormente, a primeira reunião entre Calderón e George W. Bush foi realizada no dia 9 de novembro do ano 2006, em face da ameaça que as

organizações criminosas representavam para o México, e o imperativo de fazer frente a elas de forma bilateral (ibid).

No capítulo seguinte o foco de análise centra-se sobre as políticas de segurança e ações empreendidas pelo governo de Calderón para combater a insegurança crescente no país e as organizações criminosas. A aplicação destas políticas tem gerado uma variedade de críticas, devido em grande medida ao saldo de homicídios, violações de direitos humanos, e o que alguns autores descrevem como a generalização da violência no país durante este período de governo (ver Gráfico 4).

*Gráfico 4 - Taxa de homicídio por cada 100.000 habitantes no México (2000-2012)*



Fonte: UNODC, 2013.

Desenvolver-se-á uma interpretação das estratégias em matéria de segurança, com foco particular no combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas, a partir do anteriormente discutido. Na primeira seção deste capítulo iremos apresentar os objetivos da política interna em matéria de segurança. Continuamos a analisar como estes objetivos foram materializados principalmente através das instituições das Forças Armadas e Segurança Públicas. Posteriormente, tratamos a política externa empreendida neste período centrado principalmente na cooperação bilateral entre Estados Unidos e México. Em grande medida esta cooperação foi expressada através da Iniciativa Mérida - tratado que

representou uma mudança qualitativa significativa na relação bilateral uma vez que o México consegue que os EUA assumam a responsabilidade pela persistência do tráfico de drogas. Em seguida, iremos tratar a materialização destas políticas e estabelecer os principais resultados que tiveram sobre a insegurança no país utilizando dados qualitativos e quantitativos.

#### 4.1. A AGENDA INTERNA DO CALDERÓN EM MATÉRIA DE SEGURANÇA

Os alvos principais da política de segurança nacional da administração de Calderón foram o crime organizado, o tráfico de armas e as organizações dedicadas ao tráfico de drogas. Segundo o argumento apresentado pelo governo, o poderio do Estado tinha sido comprometido diante do crime organizado de tal forma que entre as estratégias nacionais foi determinado que era necessário “recuperar a força do Estado e a segurança na convivência social através do combate frontal e efetivo ao tráfico de drogas e outras expressões do crime organizado” (MÉXICO, 2007, p. 29, tradução nossa).<sup>62</sup> A importância do combate ao crime organizado expressada na retórica ficou secundada através das diversas formas em que a questão foi direcionada dentro dos objetivos de governo, além do orçamento destinado para atingir esses objetivos.

No início da administração de Calderón havia sido lançada a Estratégia de Segurança Nacional (ENS), a qual destaca-se como o maior investimento feito em segurança já feito no país. O ENS coloca três pontos principais: 1) a contenção e enfraquecimento das organizações criminosas; 2) fortalecer, limpar e reconstruir as instituições de segurança e justiça; e 3) a reconstrução do tecido social e a prevenção do crime” (MÉXICO, 2012, p.9).

O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) é a ferramenta onde são delimitadas as prioridades e os objetivos nacionais de governo, além de fornecer as estratégias que o governo visa seguir com a finalidade de atingir esses objetivos. Dentro do PND 2007-2012 existem cinco grandes metas. O objetivo do primeiro pilar, intitulado Estado de Direito e Segurança, visa garantir a segurança nacional e garantir a viabilidade do Estado e da democracia, bem como assegurar o pleno respeito ao Estado de direito.

---

<sup>62</sup> Original em espanhol: “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” (MÉXICO, 2007, p.29).

A partir do diagnóstico feito pela administração, se entende que os maiores problemas que enfrentava o país - no que diz respeito ao Estado de Direito e a à segurança - se manifestavam nas áreas de proteção da soberania, justiça, tecnologias de comunicação e informação obsoletas, corrupção institucional, desconfiança dos cidadãos nas instituições públicas, delinquência organizada, respeito aos direitos humanos e o estabelecimento de cooperação internacional que apoiasse as iniciativas nacionais. É importante relembrar que para este período de governo - quando comparado com administrações prévias - no começo do século XX, foi um momento quando organizações de tráfico estavam em processo de reestruturação e luta territorial, o que levou o país a assistir a atos de violência cada vez mais frequentes. Portanto, visto como o crime organizado em conjunto com níveis crescentes de violência prejudicam a boa governança, e desenvolvimento pleno dos cidadãos, se apresenta uma perspectiva dentro do qual o PND 2007-2012 foi implementado.

Muitos - senão todos - dos objetivos incorporados neste pilar, de alguma forma favorecem a luta contra o crime organizado. Fica claro que os objetivos 4 e 11 (ver Quadro 2) visam combater a delinquência, mas, direta ou indiretamente, outras estratégias também contribuíram para esse alvo final. Para descrever sucintamente, elas procuraram fortalecer e modernizar as instituições para que fossem mais capazes de lutar contra o crime organizado, avançar na direção de um sistema jurídico capaz de processar criminosos de forma eficiente e justa, fomentar mecanismos para prevenir a corrupção, desenvolvimento de esquemas para evitar a violação dos direitos humanos, - com foco particular na capacitação das Forças Armadas nesta área - defesa da soberania e a segurança das fronteiras através da capacitação das unidades policiais e as Forças Armadas (MÉXICO, 2007).



*Quadro 2 - OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DO PND 2007-2012: Estado de Direito e Segurança*

Estado de Direito	Segurança Nacional
1. Certeza jurídica	8. Defesa da Soberania e da integridade do Território
2. Procuração e imposição da Justiça	9. Segurança Fronteiriça
3. Informação e Inteligência	10. Cooperação Internacional
4. Crime Organizado	11. Prevenção do Crime
5. Confiança nas Instituições Públicas	12. Corpos policiais
6. Cultura de Legalidade	13. Participação do cidadão
7. Direitos Humanos	

FONTE: PND 2007-2012, (MÉXICO, 2007).

Assim, colocamos o crime organizado e o tráfico de drogas como fenômenos que, de uma maneira ou de outra, se relacionam com os alvos referidos pois podem chegar a ter o poder de corromper instituições de governo, de infiltrar-se na economia legal para o seu benefício, bem como de representar um risco para a população em geral através da violência, e para o tecido social, porque eles muitas vezes se aproveitam de setores vulneráveis da população para recrutamento de pessoal. Além disso, se o sistema judicial e as forças policiais são fracas e incapazes de realizar o devido processo legal nestes criminosos, e se existe uma falta de mecanismos adequados para implementar o estado de direito, isso pode perpetuar o problema, e perpetuar uma cultura de ilegalidade. Foi neste entendimento que, ao mesmo tempo quando a guerra às drogas foi empreendida, o governo também foi buscando fazer do sistema jurídico um sistema mais transparente e democrático.

O PND 2007-2012 foi um instrumento através do qual as organizações criminosas e o tráfico de drogas foram apresentados como ameaças para o Estado, para a segurança pública, bem como uma ameaça para a saúde e bem-estar dos cidadãos mexicanos, isto é, a questão foi

securitizada. As organizações de tráfico de drogas são descritas como grupos que

[...] deixaram de ser transportadores de drogas para os Estados Unidos para se tornarem líderes dessas operações. Estes grupos deixaram de considerar o México como um país de trânsito, buscando transformá-lo em um país consumidor. Como uma manifestação do crime organizado, o tráfico de drogas desafia o Estado e torna-se uma ameaça para a segurança nacional. Por isso, é necessária a colaboração das Forças Armadas nessa luta (MÉXICO, 2007, p.31, tradução nossa).<sup>63</sup>

Se as organizações criminosas ou o tráfico de drogas foram de fato uma ameaça não é a pergunta central, mas o que destaca Weaver (apud BUZAN et. al., 1998) é que a securitização é um ato discursivo, e, portanto "[...] o enunciado em si é o ato. Ao dizer a palavra, algo é feito" (p.26). Os autores (1998) continuam a explicar que a securitização é um processo intersubjetivo que se faz entre o ator securitizador e sua audiência. Assim o ator securitizador precisa enquadrar o assunto de forma que a urgência seja compartilhada pela audiência. Dizer que a segurança nacional está sendo ameaçada, e aludindo para um país consumido pelas drogas, dá urgência para o assunto e um peso político suficiente para permitir uma resposta extraordinária.

O Quadro 3 apresenta o objetivo e estratégias a seguir para combater especificamente o crime organizado, conforme expostas no PND 2007-2012. Destaca-se que se reconhece uma perda de autoridade do Estado em face às organizações delitivas em algumas regiões do país. Além disso, indica que existem problemas com a coordenação dos esforços policiais entre os ramos federais, estaduais e municipais. Cabe destacar que a corrupção é um fator subjacente que obstrui ainda mais a função eficiente e harmonizada dessas três entidades policiais. Assim também, destaca-se a intenção de se alinhar com normas internacionais que assentam no controle da oferta das drogas, e medidas para enfrentar

---

<sup>63</sup> Original em espanhol: “que dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafia al Estado y se convierte en una fuente amenaza para la seguridad nacional. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha” (MÉXICO, 2007, p.31).

a lavagem de dinheiro. Ressalta-se, contudo, a intenção ou necessidade de uso da força para alcançar esses objetivos.

*Quadro 3 - OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DO PND 2007-2012*

Objetivo: Combater o Crime Organizado	Estratégias
Recuperar a força do Estado e a segurança na convivência social através do combate frontal e efetivo ao tráfico de drogas e outras expressões do crime organizado.	1. Aplicar a força do Estado, no âmbito da lei, para recuperar os espaços sequestrados pelas organizações criminosas
	2. Implementar uma política abrangente que coordene esforços e recursos dos três níveis de governo para combater o <i>narcomenudeo</i> . <sup>64</sup>
	3. Atingir e consolidar as normas internacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro de origem ilícita.
	4. Destruição dos nós da criação de valor para dismantelar as cadeias criminosas.

Fonte: *Plano Nacional de Desenvolvimento 2007-2012*. (MÉXICO, 2007, p. 29)

O PND 2007-2012 pode ser visto como a continuação das políticas antidrogas e contra o crime organizado que foram implementados em administrações anteriores. Entretanto, o foco dado para estes assuntos no plano deste governo é sem precedente. Encontramos exposto aqui um novo padrão de confronto bélico que passará a ser o método principal para confrontar a questão do narcotráfico. Se realça também como esta administração irá privilegiar os princípios do regime proibicionista. Na próxima seção será apresentado como o governo tratou estes objetivos.

<sup>64</sup> Narcomenudeo se refere à venda de drogas em pequena escala.

## 4.2. INVESTIMENTO NAS FORÇAS ARMADAS MEXICANAS

Olhando para o contexto histórico do país, observa-se que as forças armadas mexicanas<sup>65</sup> têm assumido a obrigação de defender a soberania e o território além de proteger a segurança interna em momentos de catástrofes naturais ou contra alguma outra força que coloque em risco a estabilidade do país. Legalmente, a Constituição Mexicana (2016) sob os artigos 21 e 129 limita as instituições responsáveis da segurança pública a ser de caráter civil e outrossim, limitam às autoridades militares a funções especificamente militares. No entanto, os art. 29 e art. 89 abrem a possibilidade do Presidente tomar as medidas necessárias como ele julgar pertinente em caso de que exista uma ameaça interna ou externa para o Estado, e seus habitantes. O art. 29 estipula que

[...] em casos de invasão, perturbação séria da paz pública, ou qualquer outra que coloque a sociedade em perigo ou conflito grave, apenas o Presidente dos Estados Unidos Mexicanos, com a aprovação do Congresso da União ou da Comissão Permanente quando ela não estiver em sessão, poderá restringir ou suspender em todo o país ou em um lugar específico o exercício dos direitos e garantias que sejam um obstáculo para lidar com a situação rápida e facilmente (MÉXICO, 2016, p.31, tradução nossa).<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> A instituição de defesa mexicana está dividida em duas instituições independentes: o Ministério Nacional de Defesa (SEDENA) e o Ministério da Marina (SEMAR). Já a SEDENA inclui os ramos do Exército e a Força Aérea (FAM), enquanto a SEMAR inclui a Marinha (ARM), a sua frota geral, força aérea naval e corpo de infantaria marinha (MOYANO, 2011). A cadeia de comando das forças armadas começa pelo Presidente como Comandante Supremo, através da SEDENA E SEMAR. Operando sob o Comandante, a SEDENA é liderada por um secretário geral de quatro estrelas e o ministério da SEMAR por um secretário almirante, enquanto o FAM é dirigido por um geral três-estrelas quem depende do secretário geral da SEDENA (ibid).

<sup>66</sup> Original em espanhol: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación (MÉXICO, 2016, p.31).

De modo similar, o art. 89 frac. VI coloca que entre as faculdades e obrigações do Presidente está incluído o uso das forças militares quando o julgue necessário a fim de defender contra ameaças internas ou externas. Este artigo coloca que o Presidente pode

[...] preservar a segurança nacional, nos termos da lei respectiva, e dispor de todas as Forças Armadas permanentes ou do Exército, da Marinha e da Força Aérea para a segurança interna e a defesa externa da Federação (MÉXICO, 2016, p.31, tradução nossa).<sup>67</sup>

Assim, além da defesa do Estado contra inimigos externos, a Constituição Mexicana permite a defesa contra ameaças internas fazendo uso das Forças Armadas quando o Presidente considere que a segurança nacional está sendo ameaçada e considere que não existe nenhuma outra forma mais adequada de enfrentar a questão. Fazendo referência à Buzan et. al. (1998), isto não pode ser feito sem antes um ator securitizador - neste caso o Presidente - construir um assunto através da retórica como ameaça para um objeto referente, neste caso a sociedade e o Estado mexicano. Embora o julgamento do Presidente possa optar por medidas controversas a serem empreendidas, se ele conseguir securitizar com êxito o assunto em questão, ele pode receber aprovação por parte do seu público para empreender medidas extraordinárias. É assim que Calderón conseguiu empregar as Forças Armadas para combater assuntos de segurança pública dentro da lei.

A retórica utilizada pela administração e o Presidente Calderón ao securitizar o narcotráfico salientou que as Forças Armadas eram a entidade mais bem preparada para enfrentar esta ameaça interna argumentando que, quando comparada com a Polícia Federal, as Forças Armadas eram a única instituição no país que tinha as capacidades e a infraestrutura para estabilizar regiões sob ameaça de violência em grande escala (MOYANO, 2011). No entanto esta indicação deve ser entendida dentro do mandato histórico e geopolítico das Forças e autorização legalmente delegada para elas usarem a força internamente. Segundo Moyano (2011), as Forças Armadas mexicanas historicamente têm levado a cabo tarefas que em outros países são designadas para agências civis ou outras forças intermediárias. Já desde o ano 1966, elas têm prestado ajuda

---

<sup>67</sup> Original em espanhol: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (MÉXICO, 2016, p.63).

humanitária em catástrofes naturais tanto dentro como fora do México. Estas tarefas incluem assistência em programas de vacinação emergencial, de reflorestamento, nutrição e alfabetização. Não obstante, as Forças Armadas têm dirigido ação contra inimigos internos como foram, por exemplo, as ações implementadas para conter o *Ejército Zapatista De Liberación Nacional* (EZLN)<sup>68</sup> em 1994.

Cabe salientar que o México é um país que historicamente tem carecido de inimigos externos e, portanto os gastos dirigidos para o setor da defesa mantiveram-se baixos quando comparado com outros países da região. A pouca necessidade para recorrer ao uso desta instituição para situações de guerra e, por outra parte a necessidade do país ter que tratar outros assuntos de maior importância - como questões agrícolas, desenvolvimento socioeconômico, nacionalização de recursos, entre outras - teve como resultado uma instituição que carecia dos equipamentos, e capacidades necessárias para enfrentar aos grupos criminosos armados que existiam no país. Entre estes grupos armados sobressai aqueles que já tinham adquirido capacidades militares - como seria por exemplo o grupo paramilitar Los Zetas, que iniciou como um braço armado sob o Cartel del Golfo no final da década de 1990. Portanto, quando as forças armadas são vistas como o maior recurso para combater o crime organizado pelo Presidente Calderón, isto deu origem a um acréscimo no orçamento da defesa.

A partir de 2007, ampliam-se os gastos em matéria de segurança, com prioridade para as forças de poder do Estado, a construção e o reforço de estruturas, tanto dentro da polícia como da transformação do sistema penitenciário federal, e o desenvolvimento na área de inteligência. As despesas militares no México incrementaram em mais de 106%, de \$44.496,00 para \$91.907,00 milhões de pesos mexicanos (ver Tabela 5).

---

<sup>68</sup> O EZLN, conhecidos também como *Zapatistas*, é um grupo armado mexicano caracterizado por sua ideologia esquerda radical, composição indígena e táticas de guerrilha. Notoriamente conhecidos por sua tentativa de derrubar o governo no mesmo dia que o Tratado de Livre Comércio da América do Norte entrava em vigor em janeiro do ano 1994 (REYEZ, 2010).

Tabela 5 - Despesas militares no México 2006-2012

Ano	MXNS
2006	\$44.496,00
2007	\$52.235,00
2008	\$54.977,00
2009	\$65.615,00
2010	\$74.517,00
2011	\$80.396,00
2012	\$91.907,00

Fonte: SIPRI.

Este orçamento foi distribuído de acordo com os objetivos do *Programa Sectorial de Defesa Nacional 2007-2012* do Ministério da Defesa Nacional. Dentro deste plano são colocados seis objetivos a médio prazo, em linha com os objetivos colocados dentro do PND e das diretivas do Comandante Supremo das Forças Armadas. Cinco destes objetivos se relacionam de forma mais direta com a questão do narcotráfico, e, portanto, serão os objetivos tratados a seguir.

O primeiro objetivo visa: “fornecer uma atenção prioritária para os recursos humanos, como pilar fundamental de nossa instituição” (SEDENA, 2007, p. 11). Aliás, se reconhece que existe a necessidade de fortalecer as capacidades das Forças Armadas tanto no seu desenvolvimento profissional como também melhorar o nível de vida dos membros e suas famílias, buscando “satisfazer as suas necessidades econômicas... de condições de habitação e saúde sob a base de equidade de gênero” (ibid, p.11). Este é um objetivo que podemos entender melhor quando tomamos em conta o problema de altos números de deserções militares no Exército mexicano.

O aumento no orçamento foi direcionado principalmente para a modernização das instituições da defesa e para estimular a lealdade para

a instituição por parte dos membros, pois as taxas de abandono eram uma preocupação alarmante para o governo. Entre os anos 2000 para 2005, ocorreram 106.814 deserções do Exército, o que equivale à uma cifra de 17.802 deserções por ano em média (MOYANO, 2011). A perda de pessoal capacitado é por si só um problema devido a que representam uma perda de investimento monetário e de tempo em recursos humanos, mas também existe a possibilidade que estes membros desertores sejam persuadidos a trabalhar para cartéis de drogas, para sua defesa contra o governo ou outras organizações inimigas - como foi o caso do grupo dos *Zetas*.<sup>69</sup> Nesta perspectiva, afigura-se o raciocínio por trás da prioridade que foi dada para a questão no governo de Calderón.

Foi previsto destinar uma maior parte do orçamento da defesa para incrementar salários e dar maiores benefícios econômicos e profissionais para os membros e familiares de membros alistados a fim de prevenir deserções.<sup>70</sup> Em 2007, foi anunciado um aumento nos salários para membros alistados em 46%, e em 2009 foi divulgado que o orçamento destinado para salários e benefícios teria mais outro aumento de 40% (ibid). Particularmente, aquelas tropas que participaram de operações de alto impacto receberam um aumento do 80% em termos de salário e benefícios entre 2006 e 2010 (ibid).

Além da tentativa de melhorar a qualidade de vida dos membros, buscou-se reconhecer o mérito e valorizar o trabalho exercido por eles com o fim de fomentar a lealdade para a instituição, coisa que foi feita com sucesso. Em 2008 os critérios para promoção entre fileiras foram revistos para melhor “identificar e promover qualidades de liderança” (ibid, p. 17). Além disso foi estabelecido de novo pelo SEDENA uma diretriz que propiciava honras militares para aqueles membros assassinados em operações de alto impacto (ibid). Estas iniciativas tiveram um resultado positivos no número de deserções.

Como descrito no Gráfico 5 podemos observar uma diminuição contínua no número de deserções da SEDENA desde a aplicação destas políticas. Entre o ano 2006 para 2010, a quantidade de deserções caiu de 16.405 pessoas para 2.986, representando uma queda de mais de 81% (ibid).

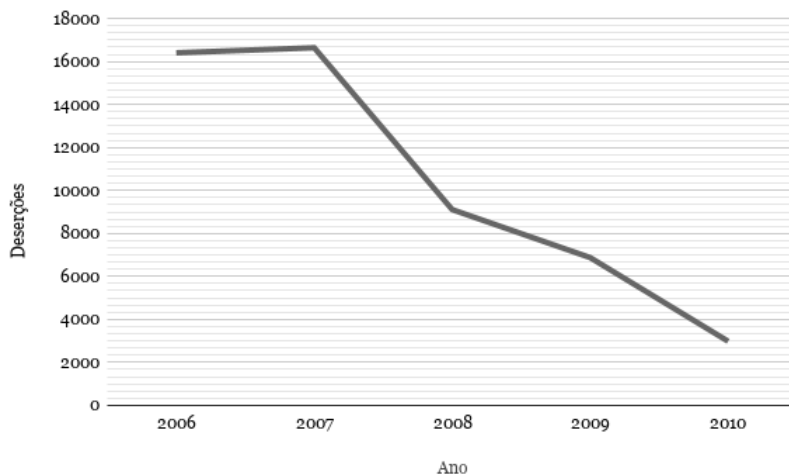
---

<sup>69</sup> Os primeiros membros da organização dos *Zetas* foram antigos membros das forças militares recrutados pelo Osiel Cárdenas Guillén, chefe do Cartel del Golfo.

<sup>70</sup> Os benefícios oferecidos incluíram 15.000 créditos para habitação e 35.000 bolsas para os dependentes familiares de militares (MOYANO, 2011).



Gráfico 5 - Quantidade de Deserções da SEDENA 2006-2010\*

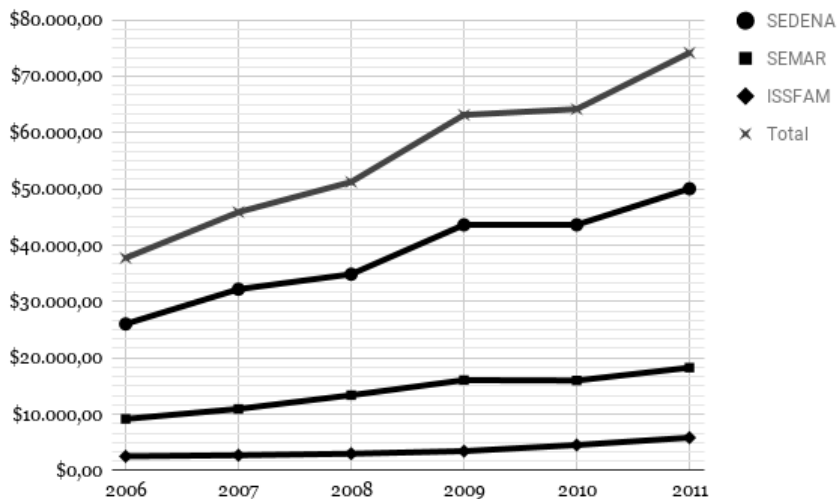


Fonte: MOYANO, 2011, p. 17.

\*Dados de 2010 vão até setembro 2010.

Segundo Moyano (2011), entre os anos 2006 e 2011, quando se ajusta por inflação, a pressuposta da defesa incrementou pouco mais de 50%. Entre 2006 a 2011, a distribuição do orçamento de defesa se manteve sem grandes mudanças entre as três instituições. Mais ainda, em termos reais, a instituição do ISSFAM tem recebido o maior aumento, de \$2.545,00 milhões de pesos mexicanos em 2006 para \$5.852,00 milhões de pesos mexicanos para 2011 (ver Gráfico 6), o que representa um acréscimo de 130% desde o início para o fim da administração Calderón. A SEMAR, viu um aumento orçamental de \$9.163,00 milhões de pesos mexicanos para \$18.270,00 milhões de pesos mexicanos no mesmo período. A SEDENA, que já era a instituição que recebia uma maior parte do orçamento da defesa, mesmo assim viu um incremento considerável entre os anos 2006 a 2011, quando passou de \$26.032,00 milhões de pesos mexicanos para \$50.039,00 milhões de pesos mexicanos. Isto representa uma variação percentual de 92% (MOYANO, 2011).

Gráfico 6 - Orçamento das Instituições de Defesa 2006-2011 em milhões de pesos mexicanos (MXN)



Fonte: MOYANO, 2011.

O segundo objetivo dentro do PSDN 2007-2012 estipula tornar mais eficiente a operação do Exército e a Força Aérea Mexicana, e envolve a capacitação de pessoal como também a modernização do seu equipamento. Em grande medida, estas alterações feitas na instituição da defesa desde 2007 foram feitas com a intenção de combater o crime organizado e direcionadas para realizar operações urbanas. Isto envolveu garantir cobertura nos territórios de maior prioridade e assegurar que as unidades, dependências e instalações do Instituto Armado contassem com os materiais e treinamento necessários para garantir a segurança nacional.

Se comparamos o conflito mexicano com guerras tradicionais, vemos que existem situações de enfrentamentos entre as forças do Estado e cartéis, e ademais se faz uso agora de tecnologias e equipamentos que anteriormente não existiam. Como foi colocado por Münkler (apud NIETO; CENIT, 2015) em situações de novas guerras existem diferentes tipos de assimetrias entre os atores envolvidos no conflito, o qual inclui a incorporação de alta tecnologia e sistemas de armas. Isto é, nestas situações "existe uma clara disparidade entre as partes enfrentadas no que diz respeito ao nível tecnológico de armamento e material utilizado,

capacidade logística e acesso a recursos, e nível de instrução e treinamento, o que leva a recorrer a estratégias e táticas de combate muito diferentes: guerrilha civil, pequena guerrilha ou "guerras do terceiro tipo" (HOLSTI, 1996 apud NIETO; CENIT, 2015). Neste sentido, o governo procurou desenvolver táticas para enfrentar o *modus operandi* - ou as peculiaridades - do crime organizado.

Sob o segundo objetivo foram colocadas duas metas. Foi previsto incrementar as horas de treinamento dos pilotos aviadores, que anteriormente em 2006 voavam em média uma hora e 30 minutos mensalmente nas suas missões de treino. Para o final do ano 2011, o número de horas foi incrementado para 5 horas e 21 minutos (SEDENA, 2012). Nesta administração foi estabelecida uma nova doutrina de treinamento para os 9.987 líderes no Exército Mexicano. O objetivo de Governo visou conseguir treinar 100% dos líderes em cada nível e arma para o ano de 2012. Para o ano 2011, a meta foi superada pois logrou-se treinar 10.682 líderes, o que representou 106% em relação meta inicial.

Devido a que o Executivo Federal elegeu às Forças Armadas como principal recurso para combater o crime organizado, criaram-se mecanismos para minimizar as repercussões na sociedade civil pela presença de militares nos espaços públicos. Entre dezembro de 2006 e agosto 2012, se conseguiu que 99,1% do pessoal da Força Aérea e do Exército, além de 95% da Marinha Nacional ser treinado em matéria de respeito aos direitos humanos (MÉXICO, 2012, p.12). Ademais, foram implementados serviços de vínculos comunitários permanentes como a Unidade de Vinculação Civil (UNIVIC) com o propósito de fomentar uma relação construtiva entre a sociedade civil e SEDENA, ademais de ser um instrumento de resolução de problemas entre ambos e centro de apoio para aqueles indivíduos afetados pela presença de tropas (MOYANO, 2011). A UNIVIC forneceu apoio psicológico, médico, e econômico em casos de despesas funerárias (ibid). A instituição das Forças Armadas está entre as instituições do país com melhor percepção e confiança pública. Embora, ainda que a maior presença delas tenha contribuído para um incremento nos casos de violações de direitos humanos, e, portanto, produziu num momento uma diminuição na opinião favorável da sociedade civil,<sup>71</sup> tais iniciativas como a UNIVIC têm ajudado a inverter essa situação.

O objetivo três estabeleceu garantir a defesa nacional e apoiar a política exterior do Estado mexicano principalmente através do resguardo das fronteiras norte e sul do país, e a vigilância das instalações

---

<sup>71</sup> Ver ANGUIANO, 2012

estratégicas. Aqui, a principal meta envolve incrementar as horas e "atividades de cobertura, proteção e vigilância do espaço aéreo nacional" em 30% com foco no combate ao narcotráfico, e transporte aéreo. Foi proposto aumentar as horas de voo da Força Aérea, de 49.091 horas em 2006 para 63.818 horas em 2012. Para o fim da Administração, esta meta foi superada, conseguindo atingir 93.279:20 horas, ou um aumento de 150.4% com base no objetivo inicial (SEDENA, 2012)

Com as Forças Armadas, o objetivo número quatro almejou "apoiar as políticas em matéria de segurança interior, num marco de respeito ao Estado de Direito" (ibid, p.8). Principalmente a SEDENA reconhece seu papel dentro do quadro do Sistema Nacional de Segurança Pública e na preservação da ordem nacional simultaneamente com as autoridades civis. Como objetivo geral apresenta-se "restaurar a ordem pública e enfrentar o crime organizado em suas diversas manifestações, ações voltadas para a segurança e o bem-estar dos cidadãos" (ibid, p.8). Como indicadores do seu desempenho para medir seus avanços e conquistas obtidas em relação às metas estabelecidas no Plano Nacional de Estratégia de Segurança, assim como em matéria de Estado de Direito e Seguridad Pública, o governo mexicano utiliza em grande parte as apreensões de narcóticos, de armas, e de traficantes, entre outros bens ilegais.

Foram estabelecidas duas metas nos termos do objetivo número quatro: a diminuição da superfície de cultivos de ilícitos num 10% e a realização de 168 Operações de Alto Impacto ou 28 operações anuais dirigidas para a destruição de cultivos ilícitos. Não existia ponto de referências anteriores ao ano 2007 nem de superfícies de erradicação nem de operações de alto impacto. Em face disso, foram colocadas como parâmetro base os 34.489 hectares destruídos no ano de 2007. A meta fixou aumentar a destruição de cultivos ilícitos em 10%, ou 31.040 hectares destruídas. Embora, o número de hectares diminuiu para o ano 2011 num 14.2% em relação com o ano 2007, quando foram erradicados 29.563 hectares (ibid, p. 9).

Além disso, o Relatório do Presidente Calderón, declara que na sua totalidade entre o período de dezembro 2006 a julho 2012, "foram apreendidos 114 toneladas de cocaína, quase 11 mil toneladas de maconha e mais de 75 toneladas de metanfetaminas. Além disso, foram apreendidos das organizações criminosas mais de 100 mil veículos terrestres, 515 marítimas e 578 aéreas, bem como mais de um bilhão de dólares em dinheiro" (MÉXICO, 2012, p.9).

Mais ainda, salienta-se que durante este governo uma das maiores apreensões de armas na história do México foi atingido, com 154 mil

armas (70% mais quando comparado com os dois mandatos presidenciais anteriores), mais de 16 milhões de cartuchos de munição (132% a mais quando comparado nos dois seis anterior), e mais de 18.000 granadas e explosivos (925% mais quando comparado com os dois governos anteriores) apreendidos (ibid).

Enquanto à quantidade de detenções de membros de organizações criminosas, para agosto do ano 2012, 22 dos 37 criminosos mais procurados pelo PGR tinham sido capturados ou assassinados (ibid). Ademais, que para este período mais de 230 líderes e tenentes de todas as organizações criminosas encontravam-se presos (ibid).

Por último, o objetivo seis dá ênfase em aumentar a transparência e responsabilização perante a sociedade através do fomento de um maior laço entre a sociedade civil e militares. Se colocou como indicador desta meta a realização de reuniões com a Defesa Nacional e outras comissões da União, com a finalidade de realizar 10 encontros anuais para o fim da Administração de Calderón. Quando previamente eram realizadas em média duas reuniões anuais, no ano de 2011 foram registradas um total de 66 reuniões. Este objetivo iria complementar os serviços de vínculos comunitários permanentes tais como a Unidade de Vinculação Civil (UNIVIC) previamente referido.

#### 4.3. INVESTIMENTO NA SEGURANÇA PÚBLICA FEDERAL

As mudanças na Polícia Federal (PF) incluíram o aumento do número de membros, e aquisição de novos poderes que iam além da sua função antiga da prevenção do crime, tais como um papel na investigação forense, científica e cibernética, atividades de inteligência e desenvolvimento de capacidades de análise estratégico e técnico (TEUTLI, 2014). Além disso, a implementação de um Novo Modelo de Polícia, visava melhorar a qualidade e eficiência das forças policiais, assim também como a confiança pública nesta instituição.

Em 2011, se implementou um Novo Modelo de Polícia, onde se mudou de um modelo *reativo* para um modelo *preventivo-proativo* de acordo com o PND 2007-2012, visto que existia uma ausência histórica de um modelo claro de aplicação da lei, além da desconfiança entre a sociedade das instituições policiais (MÉXICO, 2007). A base de uma pesquisa, encontrou-se que 89% dos cidadãos mexicanos citados tinham pouca ou nenhuma confiança na polícia (SEGOB, 2011, p.17).

O objetivo geral do Novo Modelo de Polícia busca homologação e padronização de metodologias nos três níveis de governo, com ênfase na qualidade, desempenho eficiente e eficaz, e transparência. Este modelo

visa transformar "o desequilíbrio entre a polícia e as forças de segurança pública," enquanto a renda e benefícios que recebem, recursos, as normas mínimas estabelecidas para a certificação, melhorar os níveis de profissionalismo e a escolaridade média (ibid, p.19). Assim também como a taxa de cobertura da polícia para o país, apontando para a "má distribuição e cobertura no setor espacial no país" (SEGOB, op. cit., p. 17), dado que apenas 12 dos 32 estados tinham órgãos de polícia em todos os municípios.

Conforme Teutli (2014), as atividades relacionadas à inteligência dentro deste modelo incluem o uso de tecnologia da informação, ciência, cibernética e investigação forense, o desenvolvimento de capacidades de polícia, incluindo análise estratégica e tática, e criando a infraestrutura necessária para o desenvolvimento destes procedimentos. Foi lançado durante este período também a *Plataforma México*, que é um sistema tecnológico de informações para combater e prevenir o crime através de um sistema nacional de dados entre a polícia federal, estadual e municipal (SEGOB, 2011).

*Gráfico 7 - Orçamento de Segurança Pública Federal 1994-2013 (milhares de milhões)*



Fonte: TEUTLI, 2014 utilizando dados do Orçamento de Formação da Federação, 1994-2013.

A PF passou de 6.000 membros em 2006, para mais de 36 mil em 2012, destacando-se deste número 7.000 estudantes universitários foram

integrados, a fim de elevar os níveis de qualidade e melhorar a capacidade das forças. Além disso, criou-se a Divisão Científica da PF a qual contaria com laboratórios forenses modernos para a investigação criminal (SEGOB, 2011).

Com a reforma constitucional promulgada em 18 de junho de 2008, a PF adquiriu novos poderes além de prevenção de crime, assumiu um papel na investigação de crimes (TEUTLI, 2014). Para isso, a Lei da Polícia Federal foi alterada e seu Regulamento passou a indicar tais atributos para a Polícia Federal e modificou sua estrutura para criar divisões de acordo com as atividades de inteligência e coordenação entre os governos federal, estaduais e municipais (TEUTLI, 2014, p.76).

A PF fazia parte da Secretaria de Segurança Pública (SSP) até 2013 quando a última citada foi dissolvida. Este ministério foi criado em 2000, e tinha como seu principal mandato conservar a segurança interna do país. O Regulamento Interior para a Secretaria de Segurança Pública estipula que

[...] tem por objetivo preservar as liberdades, a ordem e a paz; salvaguardar a integridade e os direitos das pessoas; auxiliar à Procuradoria Geral da República em matéria de perseguição dos delitos e aos Poderes da União em termos das disposições aplicáveis; investigar para prevenir os crimes federais; desenvolver a política de segurança pública do poder Executivo Federal e propor a sua política criminal; administrar o sistema penitenciário federal, e aquele relativo ao tratamento de jovens infratores, no exercício das condições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica da Administración Pública Federal, e outras leis, bem como os regulamentos, decretos, acordos e ordens do Presidente da República (MÉXICO, 2010, tradução nossa).<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Original em espanhol: “[...] tiene por objeto preservar las libertades, el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad y derechos de las personas; auxiliar a la Procuraduría General de la República en materia de persecución de los delitos y a los Poderes de la Unión en términos de las disposiciones aplicables; investigar para prevenir los delitos federales; desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer su política criminal; administrar el sistema penitenciario federal, y el relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República” (MÉXICO, 2010).

Como ilustra a tabela anterior, o gasto em matéria de segurança e defesa teve um aumento acelerado a partir do ano 2007, mas agora com a finalidade de analisar o gasto público nas áreas de defesa e segurança em relação com outros setores, apresentamos a Tabela 6. A agência que viu o maior crescimento em percentagem do PIB foi a SSP. Observamos que de 2006 para 2007, o orçamento destinado para a SSP duplicou de ,08% para 16% em percentagem do PIB. Isto é devido a que esta agência desempenhou um papel preponderante no combate ao crime organizado após a declaração da guerra às drogas do presidente Calderón.



Tabela 6 - Despesas acumuladas do Setor Orçamental Público, 2003-2010 (em percentagem do PIB)

Agência	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Defesa Nacional	0,32	0,28	0,27	0,26	0,3	0,31	0,38	0,33
Marinha	0,12	0,1	0,1	0,1	0,11	0,12	0,14	0,12
Segurança Pública	0,08	0,07	0,08	0,08	0,16	0,17	0,28	0,25
Procuradoria Geral de la República	0,1	0,09	0,08	0,09	0,08	0,07	0,09	0,09
Economia	0,09	0,07	0,07	0,09	0,09	0,14	0,16	0,11
Educação Pública	1,5	1,47	1,48	1,46	1,52	1,55	1,77	1,62
Saúde <sup>73</sup>	0,29	0,28	0,36	0,4	0,47	0,57	0,68	0,69
Desenvolvimento Social	0,24	0,25	0,24	0,26	0,35	0,45	0,54	0,61

Fonte: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2010.

\*Quantidade aprovada.

---

<sup>73</sup> Observamos que as despesas para o setor da saúde também tiveram um aumento considerável. Isto se deve a intenção de melhorar e proporcionar acesso universal aos sistemas de saúde no país. Uma iniciativa que começou na administração passada e foi carregada para o período de governo de Calderón. O Sistema de Proteção Social em Saúde - ou também conhecido como o *Seguro Popular* - foi criado em 2004, a fim de fechar a lacuna que separa a comunidades marginalizadas de tratamentos básicos de saúde. Cabe lembrar que em 2009 houve a epidemia da influenza no país, o que contribuiu para a criação de uma das maiores campanhas de vacinação gratuitas no mundo (PÉREZ, 2012). Como um todo, dentro da administração de Calderón se conseguiu incrementar a esperança de vida para os Mexicanos, as taxas de mortalidade infantil diminuíram, 46 mil enfermeiros e 25 mil médicos foram contratados, mais de mil hospitais novos foram construídos, entre outros logros. No entanto, críticos dizem que, embora a afiliação ou empadronamento universal possa ter sido feita, isso não significa necessariamente que se conseguiu acceso universal para os serviços da saúde (ibid).

#### 4.4. OPERAÇÕES ANTINARCÓTICAS: CONJUNTA MICHOACÁN

O Primeiro Relatório de Governo feito em Setembro 2007 cita que enquanto as operações antinarcóticos realizadas pelo Governo Federal e SEDENA entre janeiro a junho de 2007, participaram uma média mensal de 45.723 militares, tendo como objetivo o "combate ao narcotráfico e ao *narcomenudeo*," a produção, consumo e o tráfico de drogas pelo país (MÉXICO, 2007). Notavelmente, neste mesmo período, a Marinha mexicana aumentou, em 2007, a erradicação da maconha de 500%, quando comparado com o mesmo período de 2006 (MÉXICO, 2007).

No dia 11 de dezembro 2006 foram anunciados os detalhes sobre a Operação Conjunta Michoacán. O Secretário de Governo Francisco Ramírez Acuña ressaltou que entre as três prioridades do Governo de Calderón se encontra fortalecer a segurança em todo o país e a recuperação de espaços públicos que foram tomadas pelo crime organizado. Assim, a Operação Conjunta Michoacán é o primeiro de múltiplos operativos que foram desenvolvidos dentro do país pelo governo de Calderón.

O estado de Michoacán, ademais de ser o estado natal de Calderón, é um estado mexicano como longa história no tráfico de ilícitos. Historicamente, Michoacán é um dos principais estados produtores e distribuidor de drogas como maconha. Naquele momento, também era importante produtor de drogas sintéticas. Ele é estado receptor de cocaína da América do Sul, e identifica-se como a capital mundial da produção de drogas sintéticas (ARANDA, 2012). Ademais ela é terra natal de cartéis tais como o *Cártel de los Valencia*, *Cártel del Milenio*, e da *Familia Michoacana*.

A Operação *Conjunta Michoacán* contou com a participação da SEDENA, a Secretaria Federal de Segurança Pública, SEMAR e a PGR. SEDENA participou com 4.260 elementos do Exército e da Força Aérea mexicana, além de aeronaves, veículos terrestres. Entre os elementos de participação da SEMAR estiveram 1.054 elementos de infantaria de marinha, helicópteros, aeronaves e uma patrulha do oceano. Dentre a participação da Secretaria de Seguridad Pública Federal destaca-se 1.400 elementos, unidades caninas, helicópteros, unidades móveis de rastreamento gamma e 220 elementos de Unidades de Inteligência e Operação da Agência Federal de Investigação. Para finalizar a PGR colocou 50 agentes do Ministério Público Federal.

As ações estratégicas implementadas pela Operação Conjunta Michoacán foram a erradicação de cultivos ilícitos, o estabelecimento de postos de controle para limitar o tráfico de narcóticos nas rodovias e

estradas secundárias, execução de mandados de busca e ordens de prisão, bem como localização e desmantelamento de pontos de venda de drogas (MÉXICO, 2006). Dentro dos sucessos da primeira operação, destaca-se a maior apreensão de pseudoefedrina<sup>74</sup> na história do país até 2006 - 19,7 toneladas de pseudoefedrina provenientes China - que foi feita juntamente com a SEMAR e a PGR.

A Operação Conjunta Michoacán foi a primeira das operações do governo federal durante a presidência de Calderón que visava erradicar cultivos, conter a mobilidade dos grupos criminosos e iniciar uma estratégia para desmantelar as organizações. Estratégia esta que logo em seguida foi repetida em outros estados, como Tijuana e Guerrero (CASTELLANOS, 2013, p.396). A operação Michoacán abriu o precedente para as operações a serem empreendidas.

#### 4.5. ACORDOS BILATERAIS E MULTILATERAIS ENTRE E.U.A. E O MÉXICO: INICIATIVA MÉRIDA

Como anteriormente foi indicado, o presidente Calderón começou a buscar diálogo com seu homólogo norte-americano para tratar os assuntos de crime organizado e tráfico de drogas, mesmo antes de assumir seu cargo, demonstrando assim primazia do assunto na sua agenda política tanto interna como externa. Inclusive, dentro do PND foi realçada a necessidade de incitar a cooperação internacional particularmente para fazer das estratégias antidrogas mais eficazes com resultados tangíveis. Até mesmo acusando aos países de maior consumo e tráfico de drogas de não ter atuado contra o crime organizado com o rigor suficiente. Assim o PND 2007-2012 coloca que

“... a vitalidade crescente de organizações internacionais de tráfico de drogas e sua audácia para enfrentar o poder dos Estados deixam claro que a estratégia tem sido insuficiente. Precisa-se intensificar a luta contra o tráfico e consumo de drogas em países que têm mais demanda. México vai manter a sua vontade de cooperar com outros países para aumentar a segurança [...]” (MÉXICO, 2007, p.33, tradução nossa).<sup>75</sup>

<sup>74</sup> químico usado para a elaboração da metanfetamina.

<sup>75</sup> Original em espanhol: “la creciente vitalidad de las organizaciones internacionales de narcotraficantes y su arrojo para enfrentar al poder de los Estados ponen en evidencia que la estrategia ha sido insuficiente. Hace falta intensificar el combate contra el tráfico y consumo de drogas en los países que tienen más demanda. México mantendrá su disposición a la cooperación con otros

Entre os acordos de cooperação internacionais mais destacados do governo de Felipe Calderón, destaca-se a Iniciativa Mérida (IM) com os Estados Unidos. Esta parceria nasceu a pedido do presidente mexicano, solicitando aprofundar a cooperação entre os dois países na área de combate ao crime organizado e tráfico de drogas, realçando o conceito de responsabilidade compartilhada no tratamento do assunto. A Iniciativa Mérida é um tratado em matéria de segurança entre os Estados Unidos de América e os países da América Central e o México, o qual tem como objetivo principal apoiar os esforços em matéria de combate ao tráfico de drogas e o crime organizado nesta região através de apoio à formação e equipamento. Embora, aqui daremos maior ênfase para a relação bilateral entre os EUA e México concebida dentro deste esquema.

Na sua fase inicial, a IM se focou principalmente em melhorar a segurança fronteiriça, treino e capacitação material do exército e da polícia, e reconfiguração das instituições policiais e judiciais mexicanas. Foi proposto que para fins da administração a assistência fornecida pelos EUA gradualmente iria mudando de ser militar e de TI, para se focar mais no desenvolvimento institucional através da prestação de treinamento e assistência técnica. Os objetivos principais da Iniciativa são: 1) desestabilização dos grupos criminosos organizados, 2) institucionalizar o Estado de direito [no México], 3) criação de uma fronteira moderna, e equipada para detectar e impedir o fluxo de bens ilícitos, e 4) construir comunidades fortes e resilientes (SEELKE, 2009, p.2).

Vale lembrar que a política externa dos EUA na época da construção da IM era caracterizada por priorizar a segurança nacional e combate ao terrorismo. Tendo em vista que, logo depois dos ataques terroristas de 2001, a política externa norte-americana virou sua atenção para o combater ao terrorismo, particularmente aplicando medidas mais rigorosas de segurança das fronteiras e imigração - medidas que também repercutiram sobre o comércio ilícito ao longo da fronteira norte americano com o México.

Lembrando que o governo G.W. Bush (2001-2009) designou ao tráfico de drogas como ameaça interna para os Estados Unidos, ele enquadrado a campanha antidrogas nas suas políticas antiterroristas. Portanto, fica pertinente analisar a criação da Iniciativa Mérida dentro do seu contexto após os ataques terroristas no dia 9/11, pois se consolidava um maior interesse por parte dos Estados Unidos em apoiar uma campanha agressiva contra narcotraficantes no México a fim de

---

países para el impulso a la seguridad [...]” (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2007, p.33).

resguardar a sua segurança nacional. Cabe aqui salientar que o orçamento destinado para a Iniciativa Mérida inicialmente durante a administração Bush para o ano fiscal 2008 foi canalizada através do orçamento suplementar para Iraque e Afeganistão (ARAMBULA; SANTOS; BUSTOS, 2008).

Quando Bush e Calderón se reuniram em março do 2007 na cidade de Mérida, Yucatán para dar início ao plano, o tráfico de drogas, assim como o combate às organizações criminosas em geral foram definidos como ameaças compartilhadas por ambos países. Explica Hughes (2013) que Calderón baseou seu argumento na necessidade de uma cooperação bilateral apresentando estatísticas de crime e violência em ascendência ao longo da fronteira norte com os EUA - especificamente oito mil mortes atribuídas ao crime organizado em 2007. Segundo o mesmo autor (2013), tais estatísticas e a localização geográfica da violência insinuava um possível derrame para os EUA. Mais ainda, como tem sido registrado em casos como na Colômbia com grupo das FARC e o Sendero Luminoso no Peru, ambos os traficantes e terroristas podem se engajar em um relacionamento mutuamente benéfico. Foi desta forma que Calderón construiu um argumento com sucesso onde o tráfico de drogas foi estabelecido como uma ameaça comum entre ambos países, e que ademais se encaixou muito bem na campanha antiterrorista dos EUA nesse momento.

Porém, mais significativamente, Calderón realçou em seu argumento dele a responsabilidade que ambos países têm em fazer frente às organizações de tráfico de drogas no México. Neste sentido, a importância deste marco estratégico reside no avanço dado na relação diplomática entre ambos países, particularmente após o assassinato do agente da DEA, Enrique Camarena. Ainda mais quando consideramos que já antes deste tratado, em 1989, foi firmado o Acordo entre os Estados Unidos Mexicanos e os Estados Unidos da América sobre Cooperação para Combater o Tráfico de Drogas e a Farmacodependência, mas que naquele período não se observou a mesma iniciativa pelo México como no governo de Calderón.

Por sua parte, México assume sua responsabilidade como país de trânsito e produção de narcóticos, ademais de sede de algumas das mais poderosas organizações de tráfico de droga. Agora, Calderón fez chamado para o Estados Unidos assumir a sua responsabilidade como fonte de armas para traficantes, assim como responsável pela investigação e

repressão de crimes de lavagem de dinheiro no seu território, e como o país de maior demanda pelas drogas, e portanto, o maior mercado dos traficantes mexicanos.

Posteriormente, após aceitar responsabilidade compartilhada na questão e com a visão de melhorar as capacidades do Estado mexicano para combater o tráfico de drogas e o crime organizado como um todo, em outubro de 2007 foi anunciado um pacote de assistência estadunidense para o México e a América Central, o qual seria vigente entre 2008 e 2011. Nesta nova etapa de cooperação bilateral, ambos países norte-americanos iriam incluir o combate ao crime organizado dentro das suas principais preocupações. Embora seus motivos fossem compreendidos de modo distinto, fundamentalmente, combater o crime organizado era um objetivo compartilhado por ambos os países e, assim, aprofundar sua cooperação bilateral era de mútuo interesse.

O presidente George W. Bush assinou o acordo o dia 30 de junho de 2008, e posteriormente após aprovação da lei HR2642 pelo Congresso estadunidense, nesse mesmo ano, os recursos começaram a ser disponibilizados (BERNARDI, 2010). Cabe enfatizar que antes de 2007, nem o México nem nenhum dos países da América Central haviam recebido uma quantidade de assistência estadunidense para o combate ao tráfico de narcóticos desta proporção (SEELKE, 2009). No ano 2007 por exemplo, o México havia recebido apenas US \$ 36,7 milhões em assistência contra o narcotráfico sob a agência *International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE) (ibid). Logo, para o ano 2008 foi aprovada uma soma de \$215,5 milhões de dólares em assistência através da mesma INCLE (SEELKE E FINKLEA, 2011). A seguir, o INCLE continuou a receber somas de assistências maiores do que antes da IM entrar em vigor, atingindo o valor mais elevado em 2009 com uma cifra de US \$ 406 milhões (ver Gráfico 8).

Gráfico 8 - Orçamento da Iniciativa Mérida para o México através do programa INCLE 2008-2012 (em milhões de dólares)



Fonte: SEELKE; FINKLEA, 2011.

Não obstante, ainda que estivesse no interesse nacional dos EUA elaborar um acordo bilateral em matéria de combate ao crime organizado com seu vizinho do sul, dada a sua experiência anterior na Colômbia com o Plano Colômbia e as violações de direitos humanos que surgiram após a militarização das estratégias antinarcoóticos ali, o Congresso dos EUA demonstrou algumas medidas cautelares quando a primeira redação da Iniciativa Mérida foi apresentada. Aliás, já a Seção 620J do *Foreign Assistance Act* (FAA) de 1961 restringe a alocação de assistência para as forças de segurança de um país estrangeiro se a Secretaria do Estado dos EUA encontrou evidências de que ditas forças tiveram participação em “violações graves dos direitos humanos” (ibid, p.34). No entanto, o Congresso discutiu as condições mais estritas de direitos humanos deveriam ou não ser aplicadas para o México sob a IM.

Desde logo, as condições querendo ser impostas pelo Congresso estadunidense foram recebidas com oposição pelo governo mexicano, quem as declarou como um desrespeito a sua soberania nacional. Após ter alcançado um termo médio em negociações, a versão final do *Supplemental Appropriations Act* (P.L. 110-252) do ano fiscal de 2008 apresentou condições menos exigentes que as versões prévias. No entanto, exigiu ao México apresentar relatórios sobre o estado de direitos humanos

no país antes de qualquer dispersão de fundos (SEELKE; FINKLEA, 2011). Estes relatórios deveriam descrever os seus avanços em quatro áreas específicas em relação aos direitos humanos. Especificamente deveriam apresentar avanços de algum tipo nas áreas a seguir:

1) melhorar a transparência e a responsabilização das forças policiais federais; 2) estabelecer um mecanismo para consultas regulares entre autoridades governamentais mexicanas relevantes, organizações mexicanas de direitos humanos e outras organizações relevantes da sociedade civil mexicana, para fazer consultas sobre a implementação da Iniciativa Mérida de acordo com a lei mexicana e internacional; 3) assegurando que promotores civis e autoridades judiciais investiguem e processem, de acordo com a lei mexicana e internacional, membros da polícia federal e forças militares que foram supostamente cometidas violações de direitos humanos, e a polícia federal e forças militares estão totalmente cooperar com as investigações; e 4) fazer cumprir a proibição, de acordo com a lei mexicana e internacional, sobre o uso de testemunhas por meio de tortura ou outros maus-tratos (SEELKE; FINKLEA, 2011, 34-35, tradução nossa).<sup>76</sup>

Como pré-requisito para receber os recursos estadunidenses, o governo mexicano precisaria apresentar evidências mostrando que membros das suas forças armadas e corpos policiais não tivessem feito violações de direitos humanos, e em casos de que houvesse acusações de violação contra qualquer membro de alguma agência governamental que

---

<sup>76</sup> Original em inglês: 1) improving transparency and accountability of the federal police forces; 2) establishing a mechanism for regular consultations among relevant Mexican government authorities, Mexican human rights organizations, and other relevant Mexican civil society organizations, to make consultations concerning implementation of the Mérida Initiative in accordance with Mexican and international law; 3) ensuring that civilian prosecutors and judicial authorities are investigating and prosecuting, in accordance with Mexican and international law, members of the federal police and military forces who have been credibly alleged to have committed violations of human rights, and the federal police and military forces are fully cooperating with the investigations; 4) and enforcing the prohibition, in accordance with Mexican and international law, on the use of testimony obtained through torture or other ill-treatment (SEELKE; FINKLEA, 2011, 34-35).



estivesse recebendo orçamento sob a Iniciativa Mérida, que estes indivíduos fossem investigados e processados. Além disso, Washington pedia para o México "criar comissões para investigar e processar (se for necessário) relatórios sobre violações dos direitos humanos" (HUGHES, 2013, p.31). Caso contrário de não cumprir com estes requisitos, as agências INCLE e o *Foreign Military Financing* (FMF) estariam obrigados a reter 15% dos fundos de assistência até os relatórios serem submetidos. As condições de direitos humanos continuaram a ser incluídas em todas as medidas de apropriação anuais subsequentes que financiaram a Iniciativa Mérida. No entanto, não apenas porque os relatórios foram obrigados a serem submetidos não significa necessariamente que as violações dos direitos humanos eram evitáveis, nem que o estado de direitos humanos iria melhorar, dado que o padrão de avanço na área era subjetivo e vago.

Cabe ressaltar que o tempo que levou para chegar a um acordo mútuo sobre as condições a serem estabelecidas, o processo subsequente de entrega de relatórios pelo México, e posterior avaliação pelo Congresso dos EUA, implicou atrasos na distribuição imediata de recursos como haviam sido previstos no IM. Portanto houve alguns atrasos na implementação da legislação. Para ilustrar, o Departamento do Estado tinha estipulado que \$753 milhões de dólares dos \$1.1 bilhões de dólares haviam sido aprovados para o México para o ano 2009, mas somente \$25 milhões tinham sido utilizados.

No que diz respeito à destinação de recursos, ainda que havia sido declarado que o programa iria colocando maior ênfase em assistir projetos não militares conforme a implementação, na realidade estes ainda receberam desproporcionalmente menos fundos. Para o ano fiscal 2008 o Congresso aprovou US \$352 milhões em assistência para o México, porém apenas \$73,5 milhões se destinavam a atividades de reforma do judiciário, construção institucional, programas anticorrupção, entre outras relacionadas ao estado de direito. Além disso, foi exigido que \$10 milhões de dólares deveriam ser aplicados para programas de redução de demanda. Similarmente, para o ano fiscal de 2009, o Congresso estipulou que pelo menos \$75 milhões dos \$300 milhões destinados ao México dentro do plano da IM deveriam ser alocados para atividades não militares (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2010).

Na Tabela 7 abaixo se apresenta a distribuição dos recursos da IM entre as três contas de assistência que fazem parte dela. Estas contas são: a) *Economic Support Fund* (ESF), b) *International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE), e c) *Foreign Military Financing* (FMF). Entre as três, o ESF recebeu a menor quantidade de assistência dentro do

pacote Mérida. O ESF é um fundo monetário dedicado a estimular estabilidade econômica e política em áreas de interesse estratégico dos Estados Unidos.

*Tabela 7 - Orçamento para o México sob a Iniciativa Mérida 2008-2012 por conta de Assistência (em milhões de dólares)*

<b>Conta de Assistência</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Total</b>	<b>2012*</b>
ESF	20,0	15,0	15,0**	18,0	68,0	33,3
INCLE	215,5	454,0	365,0	117,0	1.151,5	248,5
FMF	116,5	299,0	5,3	8,0	428,8	...
<b>Total</b>	<b>352,0</b>	<b>768,0</b>	<b>385,3</b>	<b>143,0</b>	<b>1.648,3</b>	<b>281,8</b>

FONTE: U.S. Department of State em: SEELKE e FINKLEA, 2011

\*Montante solicitado para o ano fiscal 2012.

\*\* O Departamento do Estado posteriormente reprogramou \$6 milhões deste valor para serem aplicados a programas globais de mudança climática.

Além da assistência dada para o México através da Iniciativa Mérida, existem outros mecanismos de apoio através dos Departamento de Defesa (DOD) e do Departamento do Estado dos Estados Unidos. Em grande parte, esse dinheiro destinou-se a programas de combate ao narcotráfico e segurança, procurando complementar as ações empreendidas sobre a Iniciativa Mérida. Notavelmente, o exército mexicano recebeu do DOD treinamento e equipamento para programas contra o terrorismo com um valor de \$13 milhões de dólares em 2009. Enquanto os programas contra narcóticos, o México recebeu US \$3,1 milhões e US \$28,2 milhões em 2008 e 2009 respectivamente.

De um modo geral, a cooperação entre os Estados Unidos e o México se aprofundou em matéria do combate ao tráfico de drogas com a Iniciativa Mérida. Como paradigma de cooperação, a Iniciativa Mérida é frequentemente descrita como um modelo diferenciado dos anteriores, embora poderia ser melhor descrita como uma expansão gradual dos esforços bilaterais entre ambos países. Devido a que ao longo da sua história como temos tratado já, o México e os Estados Unidos têm mantido pelo menos algum nível de cooperação neste âmbito, seja por meio de tratados bilaterais ou multilaterais. Nesta perspectiva, a Iniciativa

Mérida poderia ser descrita como uma continuação dos princípios do controle de drogas já estabelecidos.

Em grande medida, os programas e objetivos definidos no acordo eram orientados para a vertente da oferta das drogas, embora os EUA se comprometeram a lidar com seus altos níveis de consumo de drogas, colocar mecanismos para evitar a lavagem de dinheiro e o fluxo de armas desde seu território para o México. A Iniciativa enfatiza políticas com base na oferta - aspecto mostrado pelo investimento no treinamento das forças policiais mexicanas para combater o crime organizado versus investimento em assistência não militar. O acordo ademais continua a apoiar estratégias de erradicação de cultivos no México e a realização de operativos de apreensão de droga. Porém, o fato de que os resultados de estratégias do lado da oferta foram e, continuam a ser frequentemente utilizadas como indicadores para medir o nível de sucesso da IM, limitam o escopo da análise para estratégias de oferta.

No entanto, a Iniciativa Mérida representa uma inflexão na relação diplomática entre os dois países, em especial após a década de 1980-1990 ter trazido momentos de tensão - particularmente com o assunto da certificação e assassinato do agente Enrique Camarena. Conquanto, reconhecemos que a Iniciativa Mérida não foi o primeiro marco estratégico bilateral com carácter de corresponsabilidade. Mas agora, na administração de Calderón, os assuntos do crime organizado e tráfico de drogas foram priorizados na agenda nacional. Como indica o Sexto Informe do Governo foi nesta administração que foi feita o maior investimento em segurança, reestruturação das forças policiais sem procedência, além dos operativos implementados contra o crime organizado (MÉXICO, 2012).

Enquanto os Estados Unidos investiram bilhões de dólares em recursos na Iniciativa Mérida e, ao todo, em particular na campanha contra o crime organizado no México, quando comparado com os recursos investidos pelo governo mexicano nos setores de segurança pública, e defesa, a soma do orçamento mexicano, é maior. A fim de ressaltar a magnitude da intenção própria do governo mexicano para neutralizar as organizações criminosas, colocamos a seguinte tabela fazendo uma comparação entre a quantidade investida pelos EUA sob a IM e o orçamento dos setores de seguridade e defesa pela administração Calderón. Por outro lado, também, visualizando uma comparação entre o investimento monetário, dá-se um maior peso diplomático à importância do IM pois torna-se evidente a prioridade mexicana em investir na sua segurança nacional. Vemos que o Congresso dos Estados Unidos disponibilizou entre os anos 2008 e 2011 pouco mais de US \$1.930

milhões, quando o México no mesmo período investiu uma cifra próxima a US \$ 543.353 milhões de dólares na sua totalidade (ver Tabela 8).

*Tabela 8 - Orçamento sob a Iniciativa Mérida para o México e Investimento pelo Governo Mexicano no setor de Segurança e Defesa, 2008-2012 (em milhões de dólares)*

Ano	Investimento Iniciativa Mérida	Investimento pelo governo mexicano*
2008	352,0	78.530,0
2009	768,0	107.286,0
2010	385,3	105.981,0
2011	143,0	118.069,0
2012	281,8**	133.487,0
Total	1.930,1	543.353,0

Elaboração própria a base de SEEKLE e FINKLEA, 2011, U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond; GUTIÉRREZ, 2012, Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios

\*Aplicando uma taxa de câmbio de 2012.

\*\*Fundos solicitados ao Congresso para o ano fiscal 2012.

#### 4.6. VIOLÊNCIA E INSEGURANÇA HUMANA NO MÉXICO APÓS A MILITARIZAÇÃO DO CONFLITO ÀS DROGAS

Entre os indicadores utilizados para analisar o nível de insegurança em um determinado país, muitas vezes as taxas de violência são usadas como medidas para enxergar esta questão. Neste sentido, o Banco Mundial coloca que existe uma relação entre violência e segurança humana quando se enquadra a liberdade da violência entre os direitos humanos a serem brindados por parte do Estado para os seus cidadãos (GRAMCKOW et. al., 2016). Portanto na seção a seguir iremos nos focar na situação de violência manifestada após o começo da declaração de guerra ao narcotráfico por Calderón. Embora, também iremos fazer menção aos níveis de violência anterior a 2006 a fim de enxergar da

melhor forma o impacto ou não que tiveram as políticas de segurança de Calderón sobre a violência manifestada no país.

No caso do México, e de forma geral, as taxas de homicídio são frequentemente usadas como indicadores da magnitude da violência vivida numa região dada - embora não sejam a única forma de avaliar manifestações de violência. No entanto estamos tratando com um fenômeno multidimensional, alguns autores encontram que os índices de homicídios tendem a ser utilizados mais frequentemente devido a que eles "constituem o mais sério e publicamente visível ato de violência e usualmente são reportados de forma mais precisa em estatísticas sobre crimes violentos" (RUBIO, 1999; SANJUÁN, 1997, FUNDACIÓN MEXICANA PARA LA SALUD, 1997 apud BUVINIC; MORRISON, 1999, p.1).

Por outro lado, para compreender a situação de insegurança e violência num país existem mecanismos que estudam a falta destes elementos, - isto é o estado de paz numa região dada. Segundo o Instituto para Economias e Paz (IEP), paz pode ser definida como "a ausência de violência ou [ausência de] medo da violência" (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2016). De interesse para nosso estudo, o Índice de Paz no México (IPM) faz parte de uma série de análises sobre paz em âmbito global produzidas pelo IEP. O IEP faz uso de sete indicadores para calcular o estado de paz num país, os quais são: taxas de homicídio, taxas de crimes violentos, frequência de crime com uso de armas<sup>77</sup>, financiamento da polícia, eficiência do sistema judiciário, detenção sem sentença e manifestações do crime organizado (ibid, p.94). O IPM utiliza uma faixa de pontuação entre 1 e 5, onde 1 corresponde ao maior estado de paz e 5 corresponde para uma pontuação do menor estado pacífico.

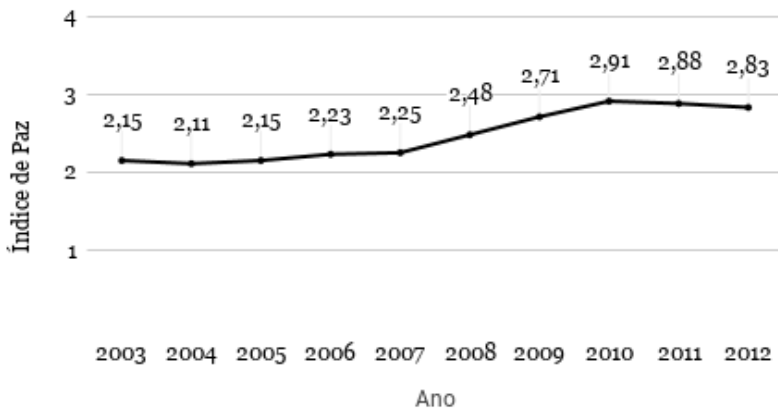
Lembrando que conforme maior o número seja dentro do índice, significa um estado de menor paz, observa-se no Gráfico 9 em termos nacionais, o México tornou-se cada vez menos pacífico posteriormente ao ano 2005 até começar a ver melhoras em 2011. Houve uma mudança negativa de -0,04 do ano 2004 para 2005, período que corresponde ao mandato de Vicente Fox. Porém, as maiores mudanças para paz negativa

---

<sup>77</sup> O indicador de crime com armas ou *weapons crime* no estudo do IPM representa a disponibilidade e uso de armas no México, tomando em conta a taxa de homicídios e assaltos cometidos com arma de fogo por 100.000 pessoas (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2016).

ocorreram entre os anos 2007 para 2008 e 2008 para 2009, com uma deterioração de -0,23 em ambos casos. De acordo com a avaliação feita pelo IEP, este fenômeno pode ser atribuído por causa do aumento no índice de homicídios no país e nos níveis de crimes cometidos com armas, os quais tiveram um aumento do 37% e 88% respectivamente.

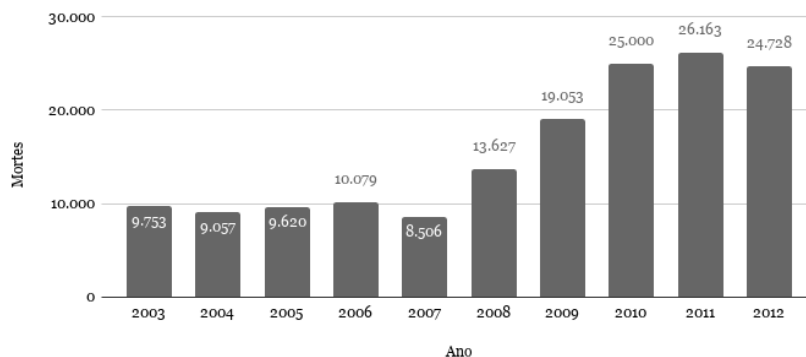
Gráfico 9 - Taxa de Homicídios no México por cada 100.000 habitantes, 2003-2012



Fonte: IEP, 2016.

De modo que no seguinte Gráfico 10 apresentamos as quantidades de mortes por homicídios no México entre os anos 2003-2012, a qual contribui para interpretar as conclusões obtidas pelo IEP referente ao México. Podemos visualizar que de acordo com estatísticas obtidas pelo Instituto Nacional de Estatística, Geografía e Informática (INEGI) desde antes de Calderón entrar em funções, existiram períodos quando as quantidades de homicídios no país aumentaram, embora para 2008, as taxas começaram a incrementar de novo em quantidades muito maiores e de forma mais acelerada.

Gráfico 10 - Mortes por Homicídio no México, 2003-2012



Fonte: INEGI

Como referido, no final de 2006 o Presidente Calderón ordenou a mobilização das forças armadas para o estado de Michoacán, e sucessivamente para outros estados com altos índices de crime a fim de combater as organizações de tráfico de droga “que haviam entrincheirado violência e corrupção em todo o país” (IEP, 2016, p.19). Observamos que após a mobilização de tropas, houve uma deterioração da paz no México de acordo com a reportagem do IEP (2016) - fenômeno que continuou a ser a tendência nos quatro anos seguintes degradando num 23%. No entanto, cabe ressaltar que nem todos os tipos de violência<sup>78</sup> ou indicadores de paz<sup>79</sup> exibiram variações na mesma proporção, e existiram variações entre regiões e estados no país.

Com o passar do tempo, a brecha entre o estado mais e o menos pacífico foi se expandindo. Considerando que, em 2003 em comparação com 2012, os estados não eram apenas mais pacíficos, mas também a maioria estava dentro de um índice de paz de 2,0 e 2,5 (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2013). Além disso, nenhum estado teve

<sup>78</sup> Tipos de atos violências incluem tais como sequestro, desaparecimentos forçados, extorsão, tráfico de seres humanos, violência relacionada com o crime organizado e / ou o uso de valas comuns (IEP, 2016, p.44).

<sup>79</sup> O IEP faz uso de sete indicadores para calcular o estado de paz num país, os quais são: taxas de homicídio, taxas de crimes violentos, frequência de crime com uso de armas<sup>#</sup>, financiamento da polícia, eficiência do sistema judiciário, detenção sem sentença e manifestações do crime organizado (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2016, p.94).

uma pontuação superior a 3,2. Logo no final da presidência de Calderón em 2012, a brecha entre estados ficou muito mais ampla, com índices de paz variando entre 1,5 e mais de 4,0 (IEP, 2013). O nível médio de paz no nível nacional também diminuiu em relação a 2003. Este fenômeno tem levado alguns meios a descrever os resultados das estratégias deste período de governo como uma generalização da violência pelo país.<sup>80</sup>

No entanto, devemos ter em conta que haviam estados na república que começaram a apresentar uma deterioração nos seus índices de paz antes do que as operações antidrogas fossem iniciadas pelo governo em 2006, segundo o IPM. Aliás, se analisarmos os índices de paz de alguns dos estados mexicanos que para o ano 2012 estavam entre os cinco estados menos pacíficos ou os que tiveram a maior queda no seu índice de paz, vemos que na sua maioria começaram a apresentar uma deterioração anterior ao ano 2006. Isto é, antes de que Calderón iniciara uma guerra contra as drogas (ver Tabela 9) (IEP, 2013).

*Tabela 9 - Índice de Paz no México por estado, 2003-2012*

Estado/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Baja California	2,97	3,03	3,19	3,38	3,48	4,07	4,03	4,02	3,83	3,51
Chihuahua	2,43	2,32	2,54	2,65	2,58	3,71	3,99	3,79	3,76	3,56
Coahuila	1,46	1,49	1,79	1,66	1,81	2,18	2,26	2,57	2,81	2,95
Colima	1,95	2,22	2,34	2,37	2,34	2,31	2,41	3,05	2,71	3,67
Durango	2,09	1,74	2,53	2,52	2,72	3,4	3,76	4,27	3,95	3,45
Guerrero	2,74	2,48	2,54	2,77	2,8	3,06	3,61	3,54	3,83	3,93
Michoacán	1,9	1,95	1,91	2,3	2,26	2,52	2,74	2,43	2,54	2,7
Morelos	2,21	2,46	2,5	2,74	2,23	2,49	3,38	3,87	3,41	4,06
Nuevo León	1,48	1,47	1,53	1,77	2,14	2,05	1,94	2,67	3,67	3,19
Quintana Roo	2,71	2,36	2,28	2,21	2,67	2,96	2,83	3,11	3,04	3,16
Sinaloa	2,56	2,51	2,81	2,9	3,32	3,74	3,89	3,85	3,9	3,77

Fonte: IEP, 2013

Se considerarmos que os índices de homicídio aumentaram em alguns estados ou o ritmo de deterioração da paz anterior a 2006, e compará-los com as taxas no final da presidência do presidente Calderón, torna-se visível que, embora a violência já estivesse gradualmente se

<sup>80</sup> Ver ANGUIANO, 2012 e REBOLLEDO, 2017.



manifestando, depois de que a campanha militar contra as drogas e o crime organizado começou, a violência e taxas de homicídio cresceram em um ritmo muito mais rápido.

Analisemos por exemplo os estados onde foram acionadas operações antidrogas no ano 2007. No caso de Michoacán, Guerrero e Baja Califórnia - os primeiros três estados em receber tropas logo depois da declaração de guerra ao narcotráfico em 2006 - estes viram um aumento imediato nas suas taxas de homicídio. Calderón et. al (2015) encontraram que nos seis meses logo depois da neutralização de um líder de cartel, se apresenta um aumento substancial em todos os tipos de violência, incluindo mortes relacionadas as organizações de tráfico de drogas, como também homicídios no resto da população.

Michoacán foi o primeiro estado onde foram deslocados policiais federais e tropas o dia 11 de dezembro de 2006 com a finalidade de combater o crime organizado. Como mostra a Tabela 10, os índices de mortes por homicídio deste estado não se mantiveram de forma consistente. No estado de Michoacán houve um aumento considerável em homicídios de 2005 para 2006, de 680 para 988 homicídios respectivamente. Este acréscimo em homicídios em parte sustenta o argumento de Calderón por iniciar sua campanha militar contra o crime organizado, pois o presidente mexicano chegou para citar tal incremento da violência entre suas razões. No entanto, no ano seguinte, esta cifra diminuiu para 556 mortes, e logo depois para 2008 e 2009 a quantidade de homicídios incrementou para depois diminuir de novo. Cabe ressaltar, que o índice de paz no estado de Michoacan mostrou uma tendência irregular similar (ver Tabela 10).

Logo depois no ano 2007, 7.600 membros das forças armadas e da polícia federal foram enviados para o estado de Guerrero, no que foi conhecido como a *Operación Conjunta Guerrero*. Vemos que do ano 2007 para o ano 2008, a taxa de mortes por homicídio aumentou de 764 para 1.001 mortes (Tabela 10). Conquanto, consideremos também que o estado de Guerrero já tinha visto um incremento em mortes considerável entre os anos 2005 e 2006, para depois ter uma leve melhora entre 2006 e 2007.

No caso do estado de Baja Califórnia, a *Operación Tijuana* ou *Operación Baja Califórnia* foi iniciada no início de 2007. Considerando as cifras da Tabela 10, vemos que entre os anos 2003 e 2007, os índices de homicídio no estado não mantiveram uma taxa constante. Porém, do ano 2007 para o ano 2008 vemos que a taxa de mortes incrementou de uma maneira acelerada de 369 a 1.031. O estado manteve uma cifra de homicídio acima da taxa anterior ao 2007 para o resto do mandato de

Calderón. Embora para o 2012 apresentou uma queda na taxa de homicídios.

Tabela 10 - Mortes por Homicídio no México por Estado, 2003-2012

Estado/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Média
Baja California	454	480	439	465	369	1.031	1.530	1.525	822	587	770,2
Chihuahua	542	478	570	648	518	2.604	3.680	6.421	4.487	2.776	2272,4
Chiapas	443	223	478	538	101	262	514	199	196	389	334,3
Durango	213	166	169	181	178	426	1.033	1.112	1.085	838	540,1
DF	975	948	878	819	848	931	981	1.078	1.100	1.086	964,4
Guerrero	600	591	589	788	764	1.001	1.851	1.567	2.397	2.638	1278,6
Jalisco	478	411	443	480	450	547	681	1.081	1.527	1.558	765,6
México	1.912	1.734	2.018	1.748	1.243	1.579	1.864	2.114	2.627	2.900	1.974
Michoacán	557	552	680	988	556	658	934	707	853	830	731,5
Morelos	169	158	138	141	126	215	259	494	435	672	280,7
Oaxaca	621	626	547	520	563	617	598	731	685	696	620,4
Quintana Roo	145	136	136	159	142	199	211	363	364	455	231
Sinaloa	419	381	436	457	397	820	1.413	2.397	1.967	1.380	1006,7
Tamaulipas	227	217	348	358	193	265	315	963	1.097	1.557	554
Veracruz	406	331	344	359	380	341	692	461	999	1.017	533

Fonte: INEGI.

Castellanos (2013) interpreta os homicídios que foram registrados entre 2007 e 2011 no México, de modo que levando em conta certas características, - como o uso de armas de fogo altas, golpe de graça<sup>81</sup>, métodos extremos de violência como decapitação, incineração de corpos, desmembramento, etc. - o autor derivou as mortes que mais provavelmente estavam relacionadas com o crime organizado. Usando dados do Gabinete Nacional de Segurança, Castellanos (2013) classifica os homicídios entre 2007 e 2011 em 4 tipos:

- **Confrontos entre organizações criminosas:** Esses assassinatos são o resultado de confrontos entre grupos criminosos. Eles geralmente não são planejados;
- **Agressão unilateral contra autoridade:** São mortes causadas contra a autoridade do Estado direta ou unilateralmente por uma organização criminosa;
- **Confrontos entre pessoas armadas:** Em princípio, este tipo de agressão é entre membros de uma organização criminosa e autoridades do Estado, sejam forças federais ou polícias locais;
- **Execuções:** Essas mortes são planejadas por uma organização criminosa unilateralmente contra outro rival ou contra membros que tenham demonstrado deslealdade.

Dos quatro tipos, a morte por execução é a que mostra o maior número, com um total de 42.240 mortes (ver Tabela 11). Se adicionarmos esse número às mortes resultantes devido a conflitos entre organizações criminosas, obteremos 43,551 mortes. Isso nos leva a interpretar que uma parte maior da violência é resultado de disputas internas ou entre cartéis, ou seja, de um total de 51.501 homicídios, 85% foram resultado de ação de uma organização ou membro de uma organização contra outro inimigo, planejado ou não. Essas disputas podem ser resultado de circunstâncias já referidas, como aumento da concorrência no mercado de drogas ou fracionamentos.

As outras duas categorias - agressão unilateral contra autoridade e conflito entre pessoas armadas - são casos onde houve disputa entre uma organização criminosa e autoridade governamental. Castellanos (2013) explica que o incremento nos homicídios por conflito entre pessoas armadas se deu em situações de enfrentamento entre carteis - principalmente *Los Zetas*, *Organización del Golfo*, e *La Familia Michoacana*- logo de as forças federais começaram a monitorar estradas permanentemente. Já as mortes por agressão unilateral por parte de

narcotraficantes contra funcionários de governo, poderiam ser descritas como atos de *violent lobbying* ou violência utilizada para influenciar (LESSING, 2015). O mesmo autor (2015) coloca que “os cartéis usam a violência para pressionar os líderes pela mudança de política de jure, geralmente para reduzir a repressão ao longo de uma dimensão específica,” ou seja para mudar o comportamento do Estado em relação a eles (p.1497).

As táticas empregadas para provocar danos são características das novas guerras, medidas de violência extrema contra atores estatais como atores não estatais. Além do propósito de matar, este tipo de violência foi usado também pelos narcotraficantes como tática de intimidação, fazer cumprir contratos, manter disciplina, ou para demonstrar o seu poder. Além disso, algumas organizações expunham ao público os cadáveres, frequentemente acompanhados de alguma mensagem dirigidas a organizações inimigas ou o governo (CASTELLANOS ,2013).

Embora os cartéis possam não tentar derrubar o governo, e as Forças Armadas mexicanas se mantêm íntegras, o crime organizado tem mostrado, cada vez mais, o uso da violência que, embora ilegítima, conseguiu desafiar o Estado. Esta é a privatização da violência, que é uma característica de novas guerras. Kaldor (2010) aponta para o efeito da globalização sobre a capacidade do Estado de controlar grupos não estatais. Strange (2004), como já mencionamos anteriormente, destaca similarmente as consequências que a globalização pode ter no equilíbrio de poder entre os atores estatais e não estatais, em favor dos últimos, ou que pode provocar uma disputa por poder. Kaldor e Münkler (apud NIETO; CENIT, 2015) concordam que

Se o Estado, por outro lado, perde sua posição de diretor da guerra, temos que esperar por uma escalada descontrolada da violência, com um enfraquecimento da distinção tradicional entre guerra, guerrilha, crime organizado, atos terroristas e grandes violações de direitos humanos (apud NIETO; CENIT, 2015, p.25)

Examinar essas tipologias lança luz sobre a lógica por trás da violência que se manifestou no país. Também ajuda a interpretar a dinâmica entre e dentro dos grupos de cartéis, e como a ação governamental provocou atos violentos, seja por confronto direto ou - como Lessing descreveria - com a intenção de restringir ou influenciar a política governamental.

Tabela 11 - Tipologia das mortes vinculadas ao crime organizado 2007-2011

Tipologia/Ano	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Conflito entre organizações criminosas	49	196	143	554	369	1311
Agressão unilateral contra autoridade	299	623	686	1113	908	3629
Conflito entre pessoas armadas	122	387	452	1239	2121	4321
Execuções	2349	5618	8331	12353	13589	42240
Total						51.501

Fonte: CASTELLANOS, 2013, p. 386-388; utilizando dados do *Gabinete de Seguridad Nacional – México*.

Apresentamos as taxas de homicídio no México entre os anos 2003 a 2012 a fim de comparar taxas de morte por estado com o nível de paz vivenciado pelos estados que vieram uma deterioração no seu índice de paz, de acordo com as conclusões obtidas pelo IPM. Vemos que a maior deterioração em da paz foi exibida pelo estado de Morelos entre os anos 2003 e 2012. Dentro deste período, a taxa de homicídio aumentou de 141 a 672, e a taxa de criminalidade violenta como um todo quase dobrou para finais do 2012 (IEP, 2013).

Salienta o IPM que junto este aumento em homicídios, viu se também um aumento nas taxas de crimes de homicídios que ficaram impunes - lançando luz sobre os problemas dentro do sistema judicial mexicano (ibid). Ainda que os corpos policiais e o setor da defesa tivesse visto um aumento no seu orçamento no mesmo período, o sistema judicial parece ter sido incapaz de acompanhar as consequências da militarização das políticas antidrogas e ministrar, pois a taxa média de homicídios sem punição aumentou de 62% para 77% entre os anos 2006 e 2012 a nível estadual (ibid, p. 55). A região norte foi a região que teve o maior incremento percentual em homicídios sem punição, indo de 64% no 2006 para 86 % de casos de homicídio sem punição no 2012 (ibid).

A reportagem do IEP destaca que as tendências em níveis de paz no México não correspondem a uma relação positiva que se espera encontrar entre fatores socioeconômicos e nível de paz numa localização. Eles explicam que no caso mexicano, o fenômeno da guerra às drogas distorce os resultados que na ausência do conflito às drogas seriam outros. O estudo explica que se espera que exista uma correlação positiva entre pobreza multidimensional e níveis de paz, o qual não tem sido o caso no México. A fim de testar essa premissa, o IEP tomou dados do ano 2003 e 2012 - correspondendo a anos anteriores ao aumento em violência

relacionada às drogas e depois- e os testou contra os mesmos fatores socioeconômicos.

Quando se retira os índices de violência relacionada às drogas, o IEP encontrou ainda que a correlação não é tão forte como em outros casos de estudo, ela existe no México. O estudo encontrou que estados rurais do sul como Chiapas, embora tivessem um nível baixo de urbanização e altos níveis de pobreza multidimensional relativo aos outros estados da república, tais estados têm entre os maiores níveis de paz no país e menores cifras de criminalidade.<sup>82</sup>

#### **4.7. REFLEXÕES PARCIAIS**

Neste capítulo temos delimitado os objetivos e estratégias em matéria de combate ao crime organizado empreendidas dentro do período de governo de Felipe Calderón. Vimos que o narcotráfico foi securitizado levando para o uso de medidas claramente repressivas, como é ilustrado tanto pelas estratégias almeçadas, as operações feitas contra narcóticos, e o investimento que foi feito nas forças do Estado. Cabe lembrar que ainda que os corpos policiais e o setor da defesa tenham visto um aumento no seu orçamento no mesmo período, o sistema judicial parece ter sido incapaz de acompanhar as consequências da militarização das políticas antidrogas e assegurar a justiça.

Como um todo o orçamento dedicado para ao setor da defesa e segurança vem aumentando de forma contínua, inclusive antes do começo do mandato de Calderón. Embora entre os anos 2006 e 2012, o orçamento incrementou com maior rapidez, relativo aos anos anteriores, de \$ 55.171 para \$ 133.4 milhões de pesos mexicanos - aumentando em mais do dobro (ver Tabela 12). Enquanto a expansão das Forças Armadas do Estado, - sendo estas entidades a SEMAR e a SEDENA - observou-se dentro este período de governo um aumento significativo nas despesas operacionais, aumentando ao 161% de 2006 para 2011 (TEUTLI, 2014, p.77).

---

<sup>82</sup> Outro resultado que o estudo esperava encontrar era uma correlação positiva entre paz e taxa de conclusão de ensino médio, mas que quando se analisam os resultados do ano 2012, a relação é negativa. No entanto, quando se analisar os resultados no ano 2003 - anterior ao auge em crime e violência relacionado às drogas - vemos que existe uma correlação positiva entre nível de educação e nível de paz no estado. Portanto, tirando a violência produto do conflito das drogas, os índices de paz no nível estadual estariam relacionados aos fatores sócio econômico como pobreza, corrupção e desigualdade. Para maior esclarecimento ver IEP, 2013.

*Tabela 12 - Orçamento do setor de segurança e defesa, 2003-2012 (em milhões de pesos mexicanos)*

Setor/Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SEDENA	22.831	23.332	24.002	26.031	32.200	34.861	43.623	43.632	50.039	55.611
SEMAR	8.899	8.488	8.636	9.163	10.951	13.382	16.059	15.991	18.270	19.679
SSP	7.067	6.462	7.036	9.274	13.664	19.711	32.916	32.437	35.519	40.536
PGR	7.154	7.256	8.143	9.550	9.216	9.307	12.309	11.781	11.997	14.905
Cisen	729	966	879	1.153	1.114	1.269	2.379	2.140	2.244	2.766
Total pelo setor	46.680	46.504	48.696	55.171	67.145	78.530	107.286	105.981	118.069	133.497

Fonte: POLANSKA E LUNA, 2012

Vimos também que houve um avanço diplomático entre os Estados Unidos e o México com a aplicação da Iniciativa Mérida, uma vez que o México consegue que os EUA assumam a responsabilidade pela persistência do tráfico de drogas. Como um todo, este tratado foi mais uma continuação de estratégias do lado da oferta do que qualquer abordagem nova para o tratamento das drogas ilícitas. Cabe lembrar que para os EUA existia uma maior preocupação para lutar contra o terrorismo e grupos criminosos, do que particularmente o tráfico de drogas ilícitas.

Lessing (2015) observa que organizações de tráfico, assim como outros tipos de grupos criminosos e gangues, ainda que desejassem afastar o governo não, costumam atacar o Estado (p.1488). Neste sentido, fica interessante notar que quanto mais belicosa foi a resposta do governo, maiores demonstrações violentas começaram a ser dirigidas a autoridades de governo, mesmo sendo em menor proporção aos atos violentos entre carteis (ver Tabela 13).



*Tabela 13 - Mortes relacionadas ao crime organizado em relação ao número total de homicídios no México, 2007-2011*

Ano	Total	Crime Organizado
2007	8506	2819
Ano	Total	Crime Organizado
2008	13.627	6824
Ano	Total	Crime Organizado
2009	19.053	9612
Ano	Total	Crime Organizado
2010	25.000	15259
Ano	Total	Crime Organizado
2011	26.163	16987

Fonte: Elaboração própria utilizando dados do INEGI e CASTELLANOS, 2013.

Strange (2004) explica que a ação governamental pode ser explicada pela ameaça que o Estado percebe em relação ao poder aquisitivo do grupo ameaçador. No sentido de que a mesma autora coloca, “onde existe o potencial de conflito entre Estados, muito dependeu das percepções mútuas das partes” (op.cit. p.92). Ou seja, conforme se percebe que um lado adquire maior poder - seja econômico, político, ambos ou de outro jeito - o outro lado raciocina ter experimentado uma perda, produzindo uma disparidade de poder e possíveis repercussões ao tentar reverter o equilíbrio. O poder dos narcotraficantes é sustentado pelo tráfico de drogas, o qual lhes brinda a capacidade para adquirir armas, proteção física ou política e outros elementos para persistir. Este poder é percebido pelo Estado mexicano como fonte de ameaça ao seu território e à sua população.

Cabe destacar que conforme as capacidades da ameaça, - neste caso os grupos criminosos- o Estado vai aplicar estratégias e táticas diferentes aos que tradicionalmente eram aplicadas na guerra. Isto é, existe uma assimetria entre os atores que pode ser relativa ao “nível tecnológico de armamento e material utilizado, capacidade logística e acesso a recursos, e nível de instrução e treinamento, o que leva a recorrer a estratégias e táticas de combate muito diferentes: guerrilha civil,

pequena guerrilha ou "guerras do terceiro tipo" (HOLSTI, 1996 apud NIETO; CENIT, 2015).

No contexto mexicano, vimos que Estado adaptou a suas forças para combater especificamente narcotraficantes, focando na realização de operações urbanas desde 2007 fazendo uma modernização dos equipamentos e capacitação de pessoal, de ambas as Forças Armadas e a Polícia Federal. No entanto, como tratamos no capítulo anterior, os carteis de droga também procuraram se adaptar às estratégias repressivas aplicadas pelo governo, um fenômeno que tem perpetuado a guerra às drogas.

Como foi ilustrado através do índice de paz e taxas de homicídio, quando foram mobilizadas as tropas para certos estados da República com a intenção de perturbar o crime organizado, vemos que nesses estados se produz um auge de violência. No entanto como salientam Calderón et. al. (2015),

[...] assassinatos e capturas de chefes não são atribuídos aleatoriamente. É concebível que capturas e assassinatos bem-sucedidos ocorram em áreas onde existam divisões internas pré-existentes dentro de organizações de tráfico de drogas ou onde grupos criminosos rivais disputam violentamente o território (p. 1457, tradução nossa).

Neste sentido, compreendemos que situações de violência em ascendência já existiam em alguns estados mexicanos - estados que na sua maioria historicamente já tinham uma alta presença de narcotráfico, como por exemplo Sinaloa, Baja California e Chihuahua - relativo aos demais estados. Cabe mencionar que a violência não aumentou do mesmo modo em todo o país, ou seja, existiram estados que não tiveram aumento ou inclusive uma melhora nos seus índices de paz neste período.<sup>83</sup>

Aliás a segurança humana no México chegou a ser comprometida após medidas repressivas contra narcotraficantes começarem a ser empreendidas. Em situações de operações, por exemplo, Calderón et. al. (2015) concluem que "as capturas de chefões têm fortes efeitos 'hidra' na localidade onde estas ocorrem, presumivelmente aumentando as lutas tanto intra e inter cartel, bem como a violência dentro da população não diretamente envolvidas em drogas tráfico" (p. 1481, tradução nossa). Aliás, neste tipo de conflitos novos se apresenta um maior uso de violência contra a população civil como estratégia de luta (KALDOR, 2010). Lessing (2015) a sua vez explica a lógica detrás o uso deste tipo

---

<sup>83</sup> Ver INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2013.

de violência como uma tática para constranger ou pressionar ao governo para formular políticas a favor dos carteis.

Aqui fica pertinente considerar a racionalidade econômica detrás dos objetivos dos carteis de drogas pois como explica Strange (2004) as organizações criminosas são tipos de empresas multinacionais, e portanto, seus objetivos primordiais estão enraizados nos lucros. Desta forma como temos visto ao longo deste trabalho as estratégias que almejam atacar o lado da oferta das drogas têm, de maneira geral, produzido conflito entre carteis tentando conseguir um maior domínio do mercado em face a maior concorrência, ademais de replicar o efeito balão, deslocando rotas, sedes de carteis e violência pelo país.



## 5. CONCLUSÃO

A partir da análise da agenda de segurança de Felipe Calderón (2006-2012) compreendemos que o narcotráfico foi securitizado, levando para a implementação de um padrão bélico sem precedência no país. Os tradicionalistas na área de segurança ressaltam que a palavra segurança tem uma função política, acionando a mobilização do estado. Neste sentido, colocando ao tráfico de drogas como ameaça para o Estado e a sociedade Mexicana, foi justificada a mobilização militar e legitimadas ações extraordinárias contra organizações criminosas.

No primeiro capítulo, fizemos revisão histórica do regime internacional de drogas. Aqui, queremos realçar que desde sua origem foi um mecanismo de controle social, regido pelo status quo. As estratégias do lado da oferta foram amplamente implementadas em um esforço para conter o uso de drogas e, embora tenhamos observado reduções no uso de algumas drogas, - como a cocaína a partir do início dos anos 2000 - essas mudanças seguiram em grande parte a demanda de drogas do consumidor, ou seja, segue tendências. Vemos que o consumo de drogas ilícitas nos Estados Unidos como um todo têm aumentado de 19700 milhares de usuários em 2005 para 22500 milhares de usuários em 2001, ainda com a caída no uso de cocaína (SAMHANSA apud CASTELLANOS, 2013, p.416).

O princípio proibicionista seguiu sendo aplicado de forma abrangente, ou seja, todos os membros estão sujeitos a ele, sem muito espaço para discutir alternativas. Embora, mais recentemente, temos visto uma postura maior contra o status quo, com alguns políticos latino-americanos, como o boliviano Evo Morales, o mexicano Vicente Fox e o colombiano Juan Manuel Santos, entre outros políticos latino-americanos que pedem políticas alternativas às políticas antidrogas, dados os efeitos devastadores das políticas atuais na região, e o que desde seu ponto de vista têm sido um fracasso.

Se considerarmos dados como apreensões, erradicações, redução no uso de certas substâncias, o regime internacional de drogas tem implementado medidas que têm atingido um nível de controle. Embora, se o objetivo da proibição tem sido eliminar completamente o uso ilícito de drogas no mundo, então, um século após a introdução dos primeiros tratados visando esta meta, a tentativa tem falhado. De modo geral, temos visto que as políticas antidrogas têm perdido cada vez mais para a criminalização e a militarização do seu combate, mesmo com as repercussões negativas, de modo geral, as estratégias de hoje mantem esse mesmo princípio.

Temos visto que frequentemente, a implementação de medidas repressivas contra as drogas num lugar acabam mudando o problema para outra região, obtendo um efeito mínimo sobre a atividade do narcotraficante, além de forçar para a abertura de rotas novas pela região e forçar aos traficantes a adotar métodos operacionais mais sofisticados, sem contar as repercussões socioeconômicas e o desgaste no tecido social que políticas repressivas também têm ocasionado.

A passagem de um bem ou serviço para a ilegalidade amiúde irá resultar na abertura de um mercado ilícito - sempre que exista a demanda - como foi certamente o caso após da proibição de ópio no século XVIII e o álcool nos Estados Unidos em 1919. Lessing (2015) salienta que como no caso do mercado ilícito de drogas, se a demanda é constante, mesmo que o Estado conseguisse destruir alguns cartéis, outros logo se desenvolveram para preencher a lacuna do mercado. Neste sentido, a implementação de políticas proibicionistas, estratégias repressivas, junto as características dos mercados ilícitos, pode levar a situações de conflito prolongado, onde, por um lado, as políticas estão tentando ser aplicadas pelo Estado, mas, por outro, a demanda e o lucro de determinado produto ilegal fazem ultrapassar a lei, valer a pena. Esse conflito nem sempre leva a um conflito militarizado, mas, como no caso do México, pode.

No segundo capítulo, fez-se uma análise histórica da posição do governo mexicano contra as drogas desde o estabelecimento do regime de controle internacional até o governo do presidente Fox. Com isso, quisemos destacar neste capítulo que desde o início deste regime o governo mexicano sempre objetivou aderir a ele de alguma forma, alinhando suas políticas nacionais com tratados internacionais, mesmo que eles não estivessem institucionalmente capazes de aplicar os tratados ao máximo. Também vemos que ao longo da história política do México, pressões externas - particularmente dos Estados Unidos - influenciaram o país a adotar medidas repressivas. Limitando assim a implementação de medidas alternativas para a questão do tráfico de drogas. As consequências dessas estratégias repressivas podem ser encontradas no que é hoje a guerra às drogas no México.

México, é um exemplo do fenômeno do deslocamento de políticas, ou efeito balão, fenômeno que acaba sendo uma característica das políticas proibicionistas como temos visto ao longo da sua história. Enquanto a Colômbia e os Estados Unidos foram implementando estratégias repressivas num esforço para restringir o tráfico de drogas provenientes da América do Sul e atacar as redes de crime organizado na Colômbia, o trânsito das drogas foi deslocando-se para o México. Do mesmo modo, conforme a neutralização de líderes e fragmentação de

cartéis de droga na Colômbia, maior o domínio que os cartéis mexicanos começaram a ter sobre o comércio ilícito.

Vemos também que ao longo da sua história, a realização de operações antidrogas e erradicações de cultivos no México têm contribuído para o movimento das sedes de cartéis, - como do *Cartel de Sinaloa* para a cidade de Guadalajara - ou para a deslocação da produção de droga na região do Triângulo Dourado para a Colômbia após a Operação Condor no México. Ainda mais recentemente, conforme a implementação de políticas repressivas no governo de Calderón, temos visto que a brecha entre o que era o estado mexicano mais e menos pacífico do país aumentou. Esta violência, como foi analisado, provém principalmente de lutas entre carteis rivais, indicando junto a eles o fracionamento de organizações, o movimento de *plazas* e rotas de trânsito pelo país. Como um todo, leva-nos a interpretar que, de 2003 para 2012, em vez de conter a violência relacionada com os cartéis, ela foi generalizada em todo o país.

Com isso em mente, compreender a natureza mutável da guerra às drogas, da violência organizada, e todo um conflito bélico enraizado na racionalidade econômica, é pertinente às práticas de resolução. O conflito às drogas no México, embora não exemplifique as guerras tradicionais entre Estados, a partir das informações apresentadas podemos concluir que pode ser interpretado como um conflito armado do tipo novas guerras, conforme aborda Kaldor (2010). A guerra às drogas se distingue das guerras tradicionais devido a que se observa uma proliferação de grupos e indivíduos não estatais, que lutam tanto entre eles como também contra o Estado. No contexto mexicano, as unidades de luta principais, são caracterizadas por ser grupos de traficantes armados, alguns com grupos paramilitares sob o seu controle, forças armadas, e forças policiais. Considerando a corrupção institucionalizada no país, poderia se argumentar que dentro de certos contextos não existe uma clara definição entre estas unidades, dado que os indivíduos podem oscilar entre as esferas de legitimidade e ilegitimidade. Assim também, as regras no conflito mexicano não seguem as regras tradicionais da guerra, além de que as táticas empregadas - tanto pelo Estado como pelos atores não estatais - precisam se adaptar à dinâmica do crime organizado que frequentemente emprega táticas de guerra de estilo guerrilheiro. Houve também um alto número de baixas civis dentro do espaço temporal logo depois da declaração de guerra às drogas de Calderón, característica das novas guerras que Kaldor (2010) coloca, isto é, maiores índices de violência dirigida contra civis, até mesmo em alguns casos, o objetivo final das táticas dos grupos armados.

Enquanto Kaldor (2010) fornece uma estrutura através da qual entender os conflitos armados modernos, que vem se desenvolvendo de forma mais proeminente logo da década de 1980, impulsionados pela globalização e uma perda de autonomia por parte do Estado, a abordagem da autora não explora do todo as unidades de combate cujo objetivo principal é ganhos financeiros pessoais. A autora baseia a sua teoria utilizando como caso de estudo o conflito em Bósnia e Herzegovina, onde o objetivo do conflito encontra-se enraizado nas identidades políticas. Esta é uma diferença entre as novas guerras e as guerras tradicionais que Kaldor (2010) vai destacar, onde antigamente os objetivos fundamentam-se em objetivos geopolíticos e ideológicos. As identidades políticas envolvem movimentos que têm como objetivo a reivindicação do poder estatal, mobilizados em torno de identidades religiosas, raciais ou étnicas (ibid).

No entanto, para compreender de maneira mais abrangente os conflitos contemporâneos, como eles se originam, como eles são sustentados e a força motriz por trás deles, vale a pena considerar a racionalidade econômica como um fator causal. Strange (2004), Keen (1998, apud NIETO; CENIT, 2015), Münkler (2005 apud NIETO; CENIT, 2015), Collier e Hoeffler (2004 apud NIETO; CENIT, 2015) concordam que novas guerras também podem ser motivadas pelo desejo de contenção de recursos. Estes autores explicam que existem situações de conflito onde o uso da força facilita a aquisição de recursos, ou deve ser usada devido à oferta limitada de recursos, o que leva também para o desejo de controlar território para expandir as suas operações. Esta lógica contribuiu além para compreender a fragmentação das estruturas das organizações criminosas, que num período anterior eram caracterizadas por serem redes familiares ou étnicas. Como foi detalhada neste trabalho, a competência dentro do mercado internacional de drogas diminuiu a importância que os vínculos por parentesco ou afinidade cultural que existiam num dado momento como ferramenta de coesão e autoridade - como foi no caso das máfias italianas e os cartéis mexicanos.

Strange (2004) assemelha às organizações criminosas as empresas multinacionais, devido a que seus objetivos primordiais estão enraizados nos lucros, e ambos experimentaram um efeito benéfico da globalização. Da forma similar, Lunde (2004) afirma que a natureza das organizações criminosas é que elas estão “constantemente respondendo a mudanças nas



condições de mercado e explorando as inúmeras oportunidades de ganhar dinheiro proporcionadas pelo mundo legítimo” (p.8, tradução nossa).<sup>84</sup>

Outro aspecto que contribui para interpretar o conflito no México reside no que Strange (2004) descreve como uma relação simbiótica que pode existir num momento, entre o Estado e um ator não estatal, - como uma organização criminosa - que se mantém enquanto o equilíbrio de poder é mantido. Como foi o caso entre a máfia italiana e o Estado italiano, nesta relação se delega autoridade Estatal a fim de manter a ordem na sociedade. Embora quando o poder da autoridade rival - neste caso a organização criminosa - é percebido como ameaçando o Estado, seja porque adquiriu maior poder econômico ou/e influência. Nesta situação, “a política de estado é capaz de mudar da convivência pacífica para a supressão,” e assim, a balança de poder é desestabilizada (ibid, p. 120).

Esta relação de poder existiu de modo similar entre o Estado mexicano, e as organizações criminosas até finais da década de 1980, quando posteriormente esta relação quebra, os controles que o governo tinha sobre as organizações criminosas acabam, e agora se tem uma situação em que ambos os lados desafiam um ao outro. O tráfico de drogas era controlado e a violência relacionada ao crime organizado era contida por acordos nacionais que se tinha sobre poder do PRI e, a DFS, que era a principal instituição responsável por implementar estes pactos. No entanto, logo do processo de democratização e fragmentação das organizações criminosas, a relação entre o Estado e as organizações criminosas tornou-se mais complexa, com os acordos entre os dois agora sendo feitos de maneira “pragmática e efêmera” (CASTELLANOS, 2013, p.371). Serrano (2009) descreve este sistema de controle como um modelo regulatório, e Castellanos (2013) explica uma inversão na relação de poder entre algumas entidades governamentais e organizações criminosas a favor dos cartéis da droga.

Neste sentido, fica pertinente levar em conta como a aquisição de lucros é um fator que pode dar origem a conflitos armados - seja a partir de uma ruptura do balanço de poder ou luta entre organizações por recursos - e, ademais dá continuação ao conflito, como no caso da guerra às drogas no México. No contexto mexicano, os narcotraficantes não almejam reivindicação do poder estatal, nem são os cartéis de droga mobilizados em torno de identidades religiosas, raciais ou étnicas. Os

---

<sup>84</sup> Original em inglês: “constantly responding to shifts in market conditions and exploiting the myriad money-making opportunities provided by the legitimate overworld” (LUNDE, 2004, p. 8)

cartéis começaram como empresas dedicadas ao tráfico de drogas, ou seja, sua participação nos negócios ilícitos não foi motivada para financiar unidades de lutar, mas sim, pela racionalidade econômica, como colocado por Strange (2004).

Esta é uma característica importante das guerras às drogas no México, que este trabalho gostaria de ressaltar, uma vez que a interpretação dos principais objetivos dos cartéis de drogas pode contribuir para encontrar uma solução melhor para o conflito interno no México. Aqui cabe lembrar o efeito balão que as políticas do lado da oferta têm ocasionado no México, assim como a fragmentação acelerada dos cartéis após a neutralização dos líderes, ou seja, o tráfico e consumo de drogas têm persistido. Como um todo, estudos sobre este tipo de conflitos modernos poderia enriquecer a construção de políticas responsivas ao considerar que existem também situações de novas guerras onde a aquisição de lucros como sua principal característica existe por trás dos objetivos do grupo armado.

## REFERÊNCIAS

ALBUJA, Sebastián. Violencia criminal y desplazamiento en México. **Migraciones Forzadas**, Alicante, n. 45, p.28-32, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/es/crisis/albuja.html>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ANGUIANO, A. La guerra que no dice su nombre. **El Cotidiano**, n. 173, p. 15-20, maio/junho, 2012. Disponível em: <[http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/articulo.asp?id\\_articulo=3256](http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/articulo.asp?id_articulo=3256)>. Acesso em: abril 2017.

ARÁMBULA, Alma; SANTOS, Gabriel; BUSTOS, Cándida. Iniciativa Mérida Compendio. Cámara de Diputados de Estados Unidos Mexicanos. **Relatório**. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/ce-dia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>>. Acesso em 01 mar. 2017.

ARANDA, Salvador Maldonado. Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán. **Revista Mexicana de Sociología**, México D.F., v. 74, n. 1, p. 5-39, jan./mar. 2012.

ASTORGA, Luis. (2012). **Drogas = Violencia / no igual a Fortalecimiento de las Instituciones**. Foro Internacional: Drogas. Un balance a un siglo de su prohibición. México: México Unido contra la Delincuencia, 14 de febrero, 2012. Disponível em: <[https://imco.org.mx/videos/es/drogas violencia no igual a fortalecimiento de las instituciones/](https://imco.org.mx/videos/es/drogas%20violencia%20no%20igual%20a%20fortalecimiento%20de%20las%20instituciones/)>. Acesso em: 01 out. 2017.

\_\_\_\_\_. El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio. México D.F.: Plaza y Janés. 2005. 197 p.

\_\_\_\_\_. The Limits of Anti-Drug Policy in Mexico. **International Social Science Journal**, Oxford, 2001. 53 cad. p. 427- 434.

ASTORGA, Luis; SHIRK, David A. Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context. In: OLSON, David; SHIRK, A.; SELEE, Andrew. **Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime**. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, 2010.

BAYER, I.; GHODSE, H. Evolution of international drug control, 1945-1995. In: UNITED NATIONS DRUG CONTROL PROGRAM. **Bulletin on Narcotics**. Vienna, 1999. v. L1, p. 1-17.

BBC. Qué es el “Triángulo Dorado”, la zona donde se lleva a cabo el operativo militar que rastrea a El Chapo Guzmán. **BBC**, 17 out. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151017\\_mexico\\_chapo\\_triangulo\\_dorado\\_sinaloa\\_mexico\\_amv](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151017_mexico_chapo_triangulo_dorado_sinaloa_mexico_amv)>. Acesso em: 01 jan 2017.

BEITTEL, June S. **Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations**. Congressional Research Service. Relatório. 2015. 33 p.

BERNARDI, Bruno Boti. A Guerra Mexicana contr o Narcotráfico e a Iniciativa Mérida: Desafios e Perspectivas. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 31 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.ibri-rbpi.org/?p=2583>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

BRECHER, E. M.; Editors of Consumer Reports Magazine. Chapter 59. The 1969 marijuana shortage and "Operation Intercept". In: **The Consumers Union Report on Licit and Illicit Drugs**. 1972. Disponível em: <<http://www.druglibrary.org/Schaffer/library/studies/cu/CU59.html>>. Acesso em: 13 abril 2017.

BUSTAMANTE, P. P. Las redes del crimen global y su impacto en Colombia. **analecta polit**, Medellín, v. 4, n. 6, p. 121-141, janeiro/junho. 2014.

BUVINIC, Mayra; MORRISON, Andrew. **How is violence measured?** Washington D.C.: Inter-American Bank, Social Development Division, 1999. 8 p. (Série Technical Note, 2).

BUXTON, Julia. **The political economy of narcotics: production, consumption and global markets**. 1. ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2006. 246 p.

BUZAN, Barry. Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, v. 32, n.5, 1997. Disponível em <<http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/32/1/5>>. Acesso em: out. 2016.

\_\_\_\_\_. **People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.** 2 ed. Hemel Hempstead: Wheatsheaf. 1983. 262 p.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis.** Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABRERA, José Luis García. **1920-2000 ¡El Pastel! Parte Uno.** 1 ed. México: Palibrio, 2012. 386 p.

CALDERÓN, et al. The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamic of Violence in Mexico. **Journal of Conflict Resolution**, v.59, n.8, p. 1455-1485, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0022002715587053>>. Acesso em: 24 abr. 2016

CARPENTER, Ami C. Changing Lenses: Conflict Analysis and Mexico's 'Drug War'. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 3, p. 139–160. 2013. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/43284851](http://www.jstor.org/stable/43284851)>. Acesso em: abr. 2017.

CASTELLANOS, Guillermo Valdés. **Historia del Narcotráfico en México.** México, D.F:

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Mérida Initiative for México and Central America: Funding and Policy Issues. **Relatório.** 19 abr. 2010. Disponível em: <[https://www.everycrsreport.com/files/20100419\\_R40135\\_2923856c90b4fbb979dbfd53021f1eeb5576fb08.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20100419_R40135_2923856c90b4fbb979dbfd53021f1eeb5576fb08.pdf)>. Acesso em: 01 jan.. 2017.

CONTRERAS, Viridiana Rios. The Role of Drug-Related Violence and Extortion in Promoting Mexican Migration: Unexpected Consequences of a Drug War. *Latin American Research Review*, v. 49, n. 3, p. 199–217. 2014. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/557528/pdf>>. Acesso em 01 jan. 2018.

CRAIG, Richard. Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 22, n.3, p. 345–63. 1980.

CRUZ, Adolfo León Atehortúa; RIVERA, Diana Marcela Rojas. El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos. **Historia Y Espacio**, Cali, v. 4, n. 31, p. 169-207, abr. 2014. Disponível em: <[http://historiayespacio.univalle.edu.co/index.php/historia\\_y\\_espacio/article/view/1680](http://historiayespacio.univalle.edu.co/index.php/historia_y_espacio/article/view/1680)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

DA CUNHA, Vera de José Morais Figo Ribeiro. **The State Under the New Wars Reality: Perspective and Repercussions**. 2014. 103f. Dissertação (MA Estudos em Governança, Liderança e Democracia) - Curso de MA Governance, Leadership and Democracy Studies, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2014.

DE LLANO, Pablo. “La esquizofrenia de EE UU con la droga es la tragedia de México”. **EL PAÍS**, México, 22 abr 2016. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2015/09/12/actualidad/1442024967\\_092298.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/12/actualidad/1442024967_092298.html)>. Acesso em: 01 maio 2017.

DOMINGUEZ, Lic. Porfirio Miguel López; GONZÁLEZ Pablo; Martínez; ALMANZA, Raquel León. El PRI: Consolidación, pérdida y regreso al poder presidencial. **TLATEMOANI: Revista Académica de Investigación**. Málaga: 15 ago. 2014. Disponível em: <[www.eu-med.net/rev/tlatemoani/16/politica.pdf](http://www.eu-med.net/rev/tlatemoani/16/politica.pdf)>. Acesso em 01 jul. 2017.

EMMERS, Ralf. ASEAN and the securitization of transnational crime in Southeast Asia. **The Pacific Review**, London, v. 16, n. 3, p. 419-438, 2003.

ENCISO, F. Los fracasos del chantaje régimen de prohibición de drogas y narcotráfico. In: ALVARADO, A.; SERRANO, M. **Los grandes problemas de México: Seguridad Nacional Y Seguridad Interior**. El Colegio de México, 2010. p. 61-104.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Presidente (1969-1974: Richard Nixon). 266 - Special Message to the Congress on Control of Narcotics and Dangerous Drugs. 14 jul. 1969. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2126z>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidente (1989-1993: George Bush). **Address Before aa Joint Session of the Congress on the Per-**

**sian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit.** 11 sep. 1990. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18820>>. Acesso em 18 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidente (1993-2001: William J. Clinton). **First Inaugural Address.** 20 jan. 1993. Disponível em”<[http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/clinton1.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/clinton1.asp)>. Acesso em: 18 mar. 2018.

FIGHTING in Panama: The President; A Transcript of Bush’s Address on the Decision to Use Force in Panama. The New York Times, 1989. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1989/12/21/world/fighting-panama-president-transcript-bush-s-address-decision-use-force-panama.html>>. Acesso em 01 mar. 2018.

FIORE, M. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 9-21, mar. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002012000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

FOUCAULT, Michel. Governmentality. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter. **The Foucault Effect: Studies in Governmentality: with two lectures and an interview with Michel Foucault.** 1 ed. The University of Chicago Press, 1991. p. 86-104

GALLEGO, Jorge; RICO, Daniel M. **Manuel Eradication, Aerial Spray and Coca Prices in Colombia.** 25 p. 2012. Disponível em: <[http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Fumigas/Daniel\\_Rico\\_GallegoJorge\\_Manuel\\_Eradication\\_Aerial\\_Sparying\\_and\\_Coca\\_Prices\\_2012.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Daniel_Rico_GallegoJorge_Manuel_Eradication_Aerial_Sparying_and_Coca_Prices_2012.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2017.

GARCÍA, Ricardo Rocha. Antecedentes y Perspectivas del Narcotráfico en Colombia: Una Mirada a las Políticas. **Revista Latinoamericana de Economía**, v. 32, n. 126, p. 59-109, abr./jul. 2001.

GFROERER, Joseph; BRODSKY, Marc. THE INCIDENCE OF IL-LICIT DRUG USE IN THE UNITED STATES, 1962-1989. **British Journal of Addiction**, v. 87, n. 9, p. 1345-1351, 1992.

GREEN, Peter S. **THE EVER-CHANGING LOGISTICS OF DRUG SMUGGLING**. 2017. Disponível em: <<https://www.wsj.com/ad/cocainonomics>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

GONZALBO, F. E. Paisaje antes de la batalla. Noted sobre el contexto de la guerra contra las drogas en México. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, n. 218, p. 73-104, mai/ago. 2013.

GUZZI, André Cavaller. **As relações EUA-América Latina: Medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas**. 2008. 130 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Relações Internacionais PUC-SP/UNESP/ÚNICAMP, São Paulo, 2008.

GOMES, S.; ACÁCIO, I. D. P. Estados Unidos (Mexicanos) e a espiral de violência: uma breve crítica à noção de “Estado Falido”. **Mural Internacional**, v.6, n. 2, p. 278-292, jul/dez. 2015.

GÓMEZ, M. A. G. Crecimiento socioeconómico, estabilidad macroeconómica y política económica bajo los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón. **El Cotidiano**, n. 195, p. 53-62, janeiro/fevereiro, 2016. Disponível em: <[www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19507.pdf](http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19507.pdf)>. Acesso em: 26 abril 2017.

GONZÁLEZ, Francisco E. Mexico’s Drug Wars Get Brutal. **Current History**, n. 108, feb. p. 72-76, 2009.

GRILLO, IOAN. **Inside México’s Criminal Insurgency: El Narco**. Bloomsbury Press, New York. 2011.

GRAMCKOW, Heike P.; GREENE, Jack; MARSHALL, Ineke; BARÃO, Lisa. Part 1 Crime, Poverty, and the Police. IN: WORLD BANK GROUP. **Addressing the Enforcement Gap to Counter Crime: Investing in Public Safety, the Rule of Law and Local Development in Poor Neighborhoods**. Washington D.C., 2016. p. 1-58.

GUTIÉRREZ, Eduardo Guerrero. Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios. In: QUEZADA, Sergio Aguayo; MANAUT Raúl Benítez. **Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012**. 1 ed. México DF: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., dez 2012. p. 73-82.



HUGHES, Michael C. **Mérida Initiative and Effectiveness: An Analysis of Supply-Side Policy**. 2013. 85 f. Dissertação (Mestrado em Artes em Estudos de Segurança (Hemisfério Oeste) - Naval Postgraduate School, Monterey, 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Lonely Superpower: US military and cultural hegemony resented by other powers**. *Foreign Affairs*, v. 78, n. 2, p. 35-49. mar. 1999.

HARRISON, L. D.; BACKENHEIMER, M.; INCIARDI, J. A. Cannabis use in the United States: Implications for policy (1995). In: COHEN, P.; SAS, A. **Cannabisbeleid in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten**. Amsterdam: Centrum voor Drugsonderzoek, Universiteit van Amsterdam, 1996. p. 179-276. Disponível em: <http://www.cedro-uva.org/lib/harrison.cannabis.pdf>

HERNÁNDEZ, Anabel. **Los Señores del Narco**. 1 ed. México D.F.: Random House Mondadori, 2010. 496 p.

HOFFMAN, Peter J.; WEISS, Thomas G. **Sword and Salve: Confronting New Wars and Humanitarian Crisis**. 1 ed. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2006. 272 p.

INEGI - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. Disponível em: <<http://www.inegi.org.mx/>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. **Mexico Peace Index 2016: Mapping the Evolution of Peace and its Drivers**. 2016. 117 p. Disponível em: <[http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/04/Mexico-Peace-Index-2016\\_English.pdf](http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/04/Mexico-Peace-Index-2016_English.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mexico Peace Index 2013: Measuring the State of Peace in Mexico Over the Last Decade**. New York: Institute For Economics And Peace, 2013. 95 p. Disponível em: <<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/04/Mexico-Peace-Index-2013.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

KALDOR, Mary. In Defence of New Wars. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 2, n. 1, 2013, p. 1-16. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/49500/>>. Acesso em: 5 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **New & Old Wars: Organized Violence In A Global Era**. 2 ed. Stanford: Stanford University Press, 2010. 284 p.

LAOS, Enrique Hernández. **Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza**. 1. ed. México, D.F.: Consejo Nacional de Población, 2000. 62 p.

LEE, John Sanghyun. **Strategies to Achieve a Binding International Agreement on Regulating Cartels**. 1 ed. Singapore: Springer Nature, 2016. 336 p.

LESSING, Benjamin. Logics of Violence in Criminal War. **Journal of Conflict Resolution**, v. 59, n. 8, p. 1486-1516, 2015.

POLANSKA, Malgorzata; LUNA, Armando Rodríguez. Anexo estatístico. In: QUEZADA, Sergio Aguayo; MANAUT Raúl Benítez. **Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012**. 1 ed. México DF: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., dez 2012. p.

LUNDE, Paul. **Organized Crime: An Inside Guide to the World's Most Successful Industry**. 1. ed. New York: DK Publishing, 2004. 192 p.

MANAUT, Raúl Benítez. La crisis de seguridad en México. **Nueva Sociedad**, n. 220, p. 173-189, mar/abr. 2009.

MARTINEZ, F. M. La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad. **De Raíz Diversa**, Ciudad de México, v. 2, n. 3, p. 161-197, janeiro/junho. 2015.

MERCILLE, Julien. Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the 'war on drugs' in Mexico. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 09, p.1637-1653, 2011. Disponível em: <<https://www.kent.ac.uk/politics/carc/reading-group/archive-1213/Mercille%20-%20Narco%20Cartels%20or%20US%20Hegemony%20Oct%202011.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

MÉXICO. Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. Ciudad de México: Presidencia de la República. 11 dez 2006. Discurso. Disponível em: <<http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>>. Acesso em: 01 jan 2017.

MÉXICO. Código Sanitário de los Estados Unidos Mexicanos. 08 jun. 1926. Diálogo Oficial.

\_\_\_\_\_. Reglamento Interior de la Secretaría de la Seguridad Pública. 28 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 236 p. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Escenarios, Programa e Indicadores. LX Legislatura, dez. 2007. Plano econômico, Cidade de México, 91 p. 2007. Disponível em: <[pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidencia de la República. El Resumen del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. México D.F., 47 p. 2012.

MEYER, Lorenzo. **Los caciques: Ayer, hoy, ¿ y mañana?** Letras Libres, 31 dez. 2000. Disponível em: <<http://www.letraslibres.com/mexico/los-caciques-ayer-hoy-y-manana>>. Acesso em: 06 maio. 2018.

MONTENEGRO, José Luis Cadena. Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares. **Rev. mex. cienc. polít. soc.** México , v. 52, n. 210, p. 45-58, dez. 2010 . Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182010000300003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182010000300003&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 03 maio 2018.

MOYANO, Inigo Guevara. **ADAPTING, TRANSFORMING, AND MODERNIZING UNDER FIRE: THE MEXICAN MILITARY 2006-11.** 1. ed. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2011. 42 p.

NAABT: The National Alliance of Advocates for Buprenorphine Treatment. **A History of Opiate opioids Laws in the United States**. Disponível em: <<https://www.naabt.org/laws.cfm>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

NÁJAR, Alberto. El nuevo mapa del narcotráfico en México. **BBC**, Cidade do México, 10 out. 2012. Disponível em: <[http://www.bbc.com/mundo/movil/noticias/2012/10/121010\\_mexico\\_mapa\\_guerra\\_narco\\_carteles\\_jp.shtml](http://www.bbc.com/mundo/movil/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_carteles_jp.shtml)>. Acesso em: 23 jan. 2017.

NIETO, V. BADOS, CENIT, M. DURÁN. Las "nuevas guerras": una propuesta metodológica para su análisis. **Revista UNISCI**, Norteamérica, 0, jul. 2015. Disponible en: <<http://revistas.ucm.es/index.php/RUNI/article/view/49643>>. Fecha de acceso: 02 may. 2018.

OLSON, David; SHIRK, A.; SELEE, Andrew. **Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime**. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, 2010.

OYARVIDE, César Morales. **Estado y narcotráfico en México: la historia de un arreglo centenario**. nuevatribuna. 11 nov. 2010. Disponível em: <<https://www.nuevatribuna.es/opinion/cesar-morales-oyarvide/estado-y-narcotrfico-en-mxico-la-historia-de-un-arreglo-centenario/20101111064821041904.html>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

PÉREZ, Ruth Rodríguez. El mal estado del “sexenio de la salud”. **EL UNIVERSAL**, México, 26 nov 2012. Disponível em: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/202137.html>>. Acessos em 01 dez. 2017.

PONTÓN, Ana Paula Hernández. **La legislación de drogas en México y su impacto en la situación carcelaria y los derechos humanos**. 2010. 76 f. Dissertação (Mestrado em Direito Humanos e Democracia) - Curso de Mestrado em Direito Humanos e Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica, México, D.F. 2010.

RAMOS, Jorge; Varillas, Adriana. El crimen es la principal amenaza a la democracia, asegura Calderon. **EL UNIVERSAL**, México, 29 maio 2012. Disponível em: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/197000.html>>. Acessos em 01 dez. 2017.

REBOLLEDO, Ruy Alonso. México es el país más violento de América. **EL ECONOMISTA**, 26 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-es-el-pais-mas-violento-de-America-20170726-0118.html>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

RECIO, Gabriela. Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico, 1910-1930. **Journal of American Studies**, v.34, n. 1, p. 21-42, 05 mar. 2002.

REICH, S.; ASPINWALL, M. The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing Failure in U.S.-Mexican Drug Strategies. **Norteamérica**, v. 8, n. 2, p. 7-39, 2013. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S1870-3550\(13\)71772-5](https://doi.org/10.1016/S1870-3550(13)71772-5).

REYEZ, José. Decomisa la Sedena Manual político-militar del EZLN. CONTRALÍNEA, México, 07 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2010/02/07/decomisa-la-sedena-manual-politico-militar-del-ezln/>>. Acesso em 01 dez. 2017.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, p. 9-41, jan/jun. 2012. <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 oct. 2016. 388 p.

**SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. (2011).** Cronograma para la implementación del Nuevo Modelo de Policía Estatal Acreditable. Disponível em: <[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Policia\\_Estatal\\_Acreditable/Resource/45/Implementacion\\_nuevo\\_modelo\\_policia\\_estatal.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Policia_Estatal_Acreditable/Resource/45/Implementacion_nuevo_modelo_policia_estatal.pdf)>. Acesso em: 24 abr. 2017.

SECRETS OF MEXICO'S DRUG WAR. Produção de Elena Consentino. México: BBC Production, 2015. Documentário (59 min), son., color.

SEDENA - SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012. **Relatório**. México, 2012. \_\_\_\_\_ . Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012. México, 2007.

SEGOB - SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Nuevo Modelo de Policía Estatal Acreditada: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. **Relatório**. México, 2011.

SEELKE, Clara Ribando. Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues. Congressional Research Service. **Relatório**. 21 aug. 2009.

SEELKE, Clara Ribando; FINKLEA, Kristin M. U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond. Congressional Research Service. **Relatório**. 15 aug. 2011.

SENADO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Drug, Law Enforcement and Foreign Policy**. Washington, D.C: U.S. Government Printing Office, 1989. 169 p. Disponível em: <<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB113/north06.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

SERRANO, Mónica. El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana. IN: VEGA, Gustavo; TORRES, Blanca. **Los grandes problemas de México XII: Relaciones Internacionales**. México, 2010, p. 177-202.

\_\_\_\_\_. México: narcotráfico y gobernabilidad. **Pensamiento Iberoamericano**, España, n. 01, p. 251-278, 2007.

SIPRI - STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI **Military Expenditure Database**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>.

SHIRK, David A. **The Drug War in Mexico: Confronting a Shared Threat**. New York: Council on Foreign Relations, 2011. 43 p. (Série Council Special Report No. 60).

STEPHEN, Mora. Global Organized Crime as a threat to national security. IN: WOODROW WILSON SCHOOL POLICY CONFERENCE 401A INTELLIGENCE REFORM IN THE POST COLD WAR ERA. Anais. Princeton: 06, jan. 1996. Disponível em: <<https://fas.org/irp/eprint/snyder/globalcrime.htm>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

STEWART, Scott. **Mexico's Cartels and the Economics of Cocaine**. 2013. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/weekly/mexico-cartels-and-economics-cocaine>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

STRANGE, Susan. **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**. 7. ed. Cambridge: Cambridge Studies In International Relations, 2004. 218 p.

TEUTLI, Héctor Chincoya. De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional). **Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México**, n. 34, p. 61-80, jul./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472014000200005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472014000200005)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

UN - GENERAL ASSEMBLY. 1972 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 (A/RES/3444), 9 dez.1975. 158

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Homicide counts and rates, time series 2000-2012. Global Study on Homicide: UNODC Homicide Statistics, 2013. Disponível em: <<https://www.unodc.org/gsh/en/data.html>>. Acesso em: 01 feb. 2018.

\_\_\_\_\_. **A Century of International Drug Control**. Vienna: UNODC, 2008.

\_\_\_\_\_. Illicit Traffic in Opium. 01 jan. 1953. Disponível em: <[https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin\\_1953-01-01\\_3\\_page009.html#s0001](https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1953-01-01_3_page009.html#s0001)>. Acesso em: 01 jul 2017.

VALDÉS, Víctor Manuel Sánchez. **Qué es y que no es un cártel?** LA SILLA ROTA. 27 JUL. 2017. Disponível em: <<https://lasilla-rotta.com/opinion/columnas/que-es-y-que-no-es-un-cartel/166133>>. Acesso em: 01 jan. 2018.

VARGAS, Jorge A. Freedom of Religion and Public Worship in Mexico: A Legal Commentary on the 1992 Federal Act on Religious Matters. **BYU Law Review**, v. 1998, n. 2, p. 08 jan. 2001.

WAINWRIGHT, Tom. **Narco-nomics: How to Run a Drug Cartel.** New York: Public Affairs, 2016.

WILLIAMS, Phil. El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparativa. Tradução de César Albarrán Torres. **Istor Revista de História Internacional**, v. 11, n. 42, p. 15-40, 2010.