

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Cooperação internacional e combate às drogas
O sistema de controle internacional e as políticas sobre drogas em
Bolívia e Colômbia, 1990-2010

Luiz Antônio Correia de Medeiros Gusmão

Brasília
2015

Luiz Antônio Correia de Medeiros Gusmão

Cooperação internacional e combate às drogas
O sistema de controle internacional e as políticas sobre drogas em
Bolívia e Colômbia, 1990-2010

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Viola

Brasília
2015

Para Vivi, com amor.

Agradecimentos

Quem quer que se engaje na laboriosa tarefa de escrita de uma tese de doutorado deve estar preparado para tomar constantes e diversas lições de humildade, não apenas por que ela nos força a reconhecer a extensão de nossa ignorância, a rever ideias e convicções arraigadas e a tornar mais realistas ambições grandiosas que ficam pelo caminho dos projetos de pesquisa inconcretizáveis. Ela também nos faz reconhecer a importância de pessoas e instituições que nos acolhem e dão amparo emocional, que nos estimulam intelectualmente e que fornecem, enfim, recursos materiais e imateriais que nunca poderíamos acessar sozinhos. É imbuído desse espírito de humildade que quero deixar aqui registrado meu profundo agradecimento:

Ao estado brasileiro, pelos anos cruciais de minha educação formal, do Ensino Médio à Pós-Graduação, e pelas oportunidades de trabalho para serviço à sociedade.

À CAPES, pela bolsa que financiou parte do período em que estive vinculado ao Programa.

Aos membros da banca, por dedicarem tempo e atenção na avaliação deste trabalho.

Ao meu caríssimo orientador, Eduardo Viola, por ensinar, pela palavra e pelo exemplo, que o conhecimento autêntico não resulta apenas de uma metodologia rigorosa e uma boa base teórica, mas necessariamente da coragem para exercer a liberdade de pensamento.

Aos professores do IREL, pelos excelentes cursos oferecidos. Aos colegas da turma de pós-graduação de 2010, pelos semestres, seminários, trabalhos e churrascos realizados. Aos funcionários da secretaria do Instituto, pelos serviços prestados com atenção e diligência. Em especial, a Odalva e ao Anderson, sempre solícitos e prontos para ajudar.

Aos chefes, colegas, estagiários e amigos com quem tive o privilégio de trabalhar ao longo destes anos, por me ensinarem cotidianamente a realizar projetos em grupo e a cultivar o espírito de equipe, primeiramente, quando mestrando, como assistente de pesquisa no Observatório Político Sul-Americano (OPSA/IUPERJ); depois, como Analista de RI, na equipe de apoio do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão (IPRI/FUNAG); por fim, no grupo de pesquisadores do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa (IPC/MD).

Em especial, ao Antônio Jorge Ramalho, por me acolher no Pandiá, onde pude iniciar, revisar incontáveis versões e concluir esta tese, e pelas palavras de confiança e compreensão que me infundiram de ânimo.

Aos amigos que vêm desde os tempos da graduação, pelas conversas, almoços, festas e encontros descontraídos. Ao Raphael Coutinho, em especial, pela consultoria à distância e o providencial apoio com o STATA.

Ao meu pai, Antonino, e à minha mãe, Cacilda, pelo apoio, carinho e orientação fundamentais em todos os momentos da minha vida. Aos meus irmãos, Dolores e Lucas, pela constante companhia. À Dona Lurdinha, por adotar-me como um filho.

À minha esposa, Viviane, pelo amor que dá chão, horizonte e sentido à minha vida.

To wage an effective war against heroin addiction, we must have international cooperation. In order to secure such cooperation, I am initiating a worldwide escalation in our existing programs for the control of narcotics traffic, and I am proposing a number of new steps for this purpose. [...] [T]he foregoing proposals establish a new and needed dimension in the international effort to halt drug production, drug traffic, and drug abuse. These proposals put the problems and the search for solutions in proper perspective, and will give this Nation its best opportunity to end the flow of drugs, and most particularly heroin, into America, by literally cutting it off root and branch at the source.

Richard Nixon, *Special message to the Congress on drug abuse prevention and control*, 17/06/1971.

The GOC [Government of Colombia]'s National Anti-Narcotics Plan of 1995 met the strategic plan requirements of the 1988 UN Convention. The plan defines ten policies for action over five years to attack the narcotics problem on every front, from judicial and law enforcement institution building to alternative development, to prevention and rehabilitation, and international cooperation. [...] The CNP [Colombian National Police] and the DEA developed, but the GOC has not yet approved, a comprehensive civil aviation control program to identify illegally used or operated aircraft and facilitate their seizure/forfeiture. The program will require the registration and search/examination of all aircraft every six months.

US State Department, *International Narcotics Control Strategy Report*, 1996.

Our drug policy has led to thousands of deaths and enormous loss of wealth in countries like Colombia, Peru, and Mexico and has undermined the stability of their governments, all because we cannot enforce our laws at home. If we did, there would be no market for imported drugs. There would be no Cali cartel. The foreign countries would not have to suffer the loss of sovereignty involved in letting our "advisers" and troops operate on their soil, search their vessels, and encourage local militaries to shoot down their planes. They could run their own affairs, and we, in turn, could avoid the diversion of military forces from their proper function.

Milton Friedman, *There's no justice in the War on Drugs*, *New York Times*, 11/01/1998.

Quiero aprovechar esta oportunidad, señora presidenta, para decir que hay otra injusticia histórica, de penalizar a la hoja de coca. Quiero decirle, esta es la hoja de coca verde, no es la blanca que es la cocaína. Esta hoja de coca representa la cultura andina, es una hoja de coca que representa al medio ambiente y la esperanza de los pueblos.

Evo Morales, discurso pronunciado no debate geral 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 19/12/2006.

Resumo

Nesta tese, busca-se verificar a *efetividade* da cooperação internacional na aplicação de políticas sobre drogas, ou seja, a capacidade que teria o chamado sistema de controle internacional para induzir governos nacionais a elaborarem políticas sobre drogas mais harmônicas a seus princípios e diretrizes. O principal resultado empírico a ser explicado é a formulação das estratégias antidrogas que vêm sendo aplicadas pelos mais diversos governos nacionais da Bolívia e da Colômbia ao longo das duas últimas décadas. Para tanto, com base no pressuposto teórico de que a cooperação internacional pode ser compreendida como um jogo estratégico de duas fases e em dois níveis, analisamos o desenvolvimento histórico do regime internacional sobre drogas e conduzimos uma análise comparada das políticas elaboradas por governos de Bolívia e Colômbia, de 1990 a 2010. Os casos foram comparados por meio de dados obtidos com as respostas a um questionário eletrônico enviado a especialistas. Por meio da análise de tabelas de contingência e testes não-paramétricos de associação, verificamos a existência de associações significativas entre o nível de militarização das políticas de drogas adotadas pelos vários governos de ambos países e os indicadores de predomínio dos atores domésticos do modelo teórico de análise. A principal conclusão a que chegamos é que os efeitos da arena internacional sobre a adoção de políticas públicas de controle de drogas não são diretos: sua efetividade depende de condições e fatores em que os atores domésticos dos países produtores fazem uso de sua capacidade para mobilização.

Palavras-chaves: Cooperação internacional; Instituições internacionais; Tratados e acordos internacionais sobre entorpecentes; Sistema de controle internacional de drogas; Políticas sobre drogas; Bolívia; Colômbia.

Abstract

The purpose of this thesis is to verify the effectiveness of the international cooperation in the implementation of drug policies, i.e., the ability of the so called international drug control system to induce national governments to formulate more harmonized drug policies to its principles and guidelines. The main empirical outcome of the research is the formulation of antidrug national strategies that have been implemented by different governments in Bolivia and Colombia over the past two decades. To do so, based on the theoretical assumption that the international cooperation can be understood as a strategic game of two phases at two levels, we analyze the historical development of the international regime on drugs and conduct a comparative analysis of policies made by Bolivian and Colombian governments, from 1990 to 2010. The cases were compared with data obtained by means of an electronic survey sent to experts. Through the analysis of contingency tables and non-parametric tests of association, we verify the existence of significant associations between the militarization level of the drug policies adopted by various governments and the predominance indicators of the domestic actors of the theoretical model analysis in both countries. The main conclusion is that the effects of the international arena on the adoption of drug control policies are not direct: its effectiveness depends on conditions and factors in which domestic actors of producing countries make use of their capacity for mobilization.

Keywords: International cooperation; International institutions; International treaties and agreements on narcotics; International drug control system; Drug policies; Bolivia; Colombia.

Sumário

Lista de figuras	xi
Lista de quadros e tabelas.....	xii
Introdução	1
1. Cooperação internacional e políticas públicas	12
1.1. O conceito de cooperação internacional.....	12
1.2. A arena doméstica: políticas públicas e atores sociais	22
1.3. Políticas sobre drogas nos países andinos	25
1.4. Modelo de análise.....	30
1.5. Conclusão parcial	32
2. Formação e evolução do regime global sobre drogas: a dimensão multilateral do controle internacional de drogas ilegais	34
2.1. Antecedentes: do comércio mercantilista das drogas (séc. XVI) à campanha antiópio (sécs. XIX-XX).....	35
2.2. O regime global sobre drogas: uma visão geral (1912-2011)	41
2.3. As convenções internacionais sobre drogas pré-II Guerra Mundial (1912-1936)	48
2.3.1. Haia, 1912.....	48
2.3.2. Genebra, 1925.....	50
2.3.3. Genebra, 1931	51
2.3.4. Genebra, 1936.....	52
2.4. As convenções do imediato pós-II Guerra Mundial.....	54
2.4.1. Lake Success, 1946 e Paris, 1948	54
2.4.2. Nova York, 1953	56
2.5. As convenções internacionais sobre drogas da ONU.....	57
2.5.1. Nova York, 1961	58
2.5.2. Viena, 1971	60
2.5.3. Viena, 1988.....	61
2.5.4. Sessões especiais, declarações e planos de ação das Nações Unidas	63
2.6. Conclusão parcial	65
3. A política externa dos EUA sobre drogas	66
3.1. Visão geral da atuação dos EUA	66
3.2. Richard Nixon (1969-74)	69
3.3. Gerald Ford (1974-77).....	71
3.4. Jimmy Carter (1977-1981)	72
3.5. Ronald Reagan (1981-89).....	73

3.6. George H. W. Bush (1989-93)	76
3.7. Bill Clinton (1993-2001)	77
3.8. George W. Bush (2001-2009)	78
3.9. Conclusão parcial	80
4. A dimensão regional do controle internacional de drogas e as transformações recentes do regime global.....	82
4.1. A distribuição de ações em TAIs e o consumo de drogas por região.....	82
4.2. A cooperação regional sobre drogas da União Europeia	86
4.3. A cooperação regional sobre drogas na América do Sul.....	90
4.4. Outras iniciativas regionais	92
4.4.1. A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC).....	92
4.4.2. Comissão Organização dos Estados Americanos (OEA)	94
4.4.3. Comunidade do Caribe (CARICOM).....	95
4.4.4. União Africana (UA)	97
4.4.5. Liga Árabe	97
4.5. O regime global sobre drogas no século XXI: tendências recentes e possíveis desdobramentos	99
4.6. Conclusão parcial	102
5. A cooperação com os EUA e as políticas sobre drogas na Bolívia	103
5.1. Antecedentes e contextualização	103
5.1.1. Siles Suazo (1982-1985).....	107
5.1.2. Paz Estensoro (1985-89).....	110
5.2. Paz Zamora (1989-93).....	116
5.3. Sánchez I (1993-97)	120
5.4. Banzer (1997-2001).....	121
5.5. Quiroga (2001-02), Sánchez II (2002-03), García Mesa (2003-05) e Rodríguez (2005-06) 123	
5.6. Morales (2006-2010).....	125
5.7. Conclusão parcial	128
6. A cooperação com os EUA e as políticas sobre drogas na Colômbia.....	129
6.1. Antecedentes e contextualização	129
6.2. Gaviria (1990-94)	133
6.3. Samper (1994-98).....	134
6.4. Pastrana (1998-2002)	135
6.5. Uribe (2002-10).....	141

6.6. Conclusão parcial	150
7. Atores domésticos e políticas sobre drogas na Bolívia e na Colômbia.....	152
7.1. A Pesquisa dos Especialistas	152
7.2. Políticas de controle de cultivos	155
7.3. Atuação de movimentos cocaleiros	158
7.4. Atuação de grupos armados: guerrilheiros e paramilitares	161
7.5. Nível de militarização e adequação ao estado de direito das políticas sobre drogas	167
7.6. Indicadores de predominância.....	169
7.7. Conclusão parcial	174
8. Cooperação internacional e políticas sobre drogas de Bolívia e Colômbia em perspectiva comparada	176
8.1. A variável dependente: relações diretas de associação entre os níveis de militarização, de adequação ao estado de direito e as demais variáveis	176
8.1.1. Militarização e adequação ao estado de direito por país	177
8.1.2. Militarização e categorias de certificação unilateral.....	178
8.1.3. Militarização e assistência dos EUA	180
8.1.4. Estado de direito, certificação e assistência internacional.....	183
8.1.5. Militarização e esforço dos governos nacionais	185
8.1.6. Estado de direito e esforço dos governos nacionais	186
8.1.7. Militarização e atores domésticos.....	188
8.1.8. Estado de direito e atores domésticos	190
8.2. O modelo de análise: relações modelares de associação entre a assistência internacional e os indicadores de predominância.....	192
8.3. Conclusão parcial	194
Conclusão	195
Bibliografia.....	200
Anexos.....	212

Lista de figuras

Figura 1. Modelo de análise da eficácia da cooperação internacional	31
Figura 2. Venda de ópio para a China, 1729-1910.....	38
Figura 3. TAIs sobre entorpecentes por tipo e ano de conclusão, 1912-2011.....	44
Figura 4. Notificações e registros de ações de participantes em TAIs multilaterais sobre entorpecentes, 1912-2011	46
Figura 5. Organização do controle internacional de drogas na era da Liga das Nações	54
Figura 6. Organização do controle internacional de drogas sob a égide do Sistema ONU.....	63
Figura 7. Ações em TAIs dos EUA, dos maiores signatários e dos demais países por ano de conclusão (bilaterais) e de registro/notificação (multilaterais), 1912-2010	67
Figura 8. Proporção de ações em TAIs dos EUA, dos maiores signatários e dos demais países por ano de conclusão (bilaterais) e de registro/notificação (multilaterais), 1912-2010	68
Figura 9. TAIs multi e bilaterais dos EUA por período, 1922-2011	69
Figura 10. Distribuição de ações em TAIs por região e tipo.....	83
Figura 11. Valores máximo, mínimo e médio do percentual de consumidores de drogas ilegais, 2012.....	85
Figura 12. Área de cultivo de coca na Bolívia, 1963-2010.....	104
Figura 13. Área estimada de cultivos ilícitos (cânhamo, papoula e coca) na Colômbia, 1985-2010	132
Figura 14. Níveis de esforço em políticas de controle de cultivos ilícitos em Bolívia e Colômbia, 1990-2010	156
Figura 15. Intensidade e cobertura espacial da atuação de movimentos cocaleiros na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010	159
Figura 16. Intensidade e cobertura espacial da atuação de grupos armados em Bolívia e Colômbia, 1990-2010	162
Figura 17. Nível de militarização e adequação ao estado de direito, 1990-2010.....	168
Figura 18. Predominância da erradicação forçada na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010 ...	169
Figura 19. Predominância de grupos armados ilegais na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010.....	169
Figura 20. Predominância da militarização na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010.....	172
Figura 21. Predominância média de erradicação, grupos armados e militarização, por período de governo, na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010	173
Figura 22. Certificação unilateral das estratégias para controle de drogas, 1990-2010.....	179
Figura 23. Assistência dos EUA à Bolívia e Colômbia por tipo, 1996-2010.....	181

Lista de quadros e tabelas

Quadro 1. Classificação das teorias de cooperação internacional.....	15
Quadro 2. Tipos de atores e estratégias de ação na interação entre arenas doméstica e internacional	25
Quadro 3. Tipos de políticas públicas para controle de substâncias	27
Tabela 1. TAIs sobre entorpecentes, 1912-2011	42
Tabela 2. Maiores signatários de TAIs sobre entorpecentes, 1912-2011	43
Tabela 3. Classificação de atividades notificadas e registradas por tipo de TAI, 1912-2011 ..	47
Tabela 4. Consumo de drogas ilegais no mundo em 2012 por regiões	84
Tabela 5. Valores mínimo, médio, máximo e desvio-padrão dos indicadores de predominância por país.....	173
Tabela 6. Nível de militarização por país	177
Tabela 7. Adequação ao estado de direito por país	178
Tabela 8. Nível de militarização por país e certificação unilateral.....	179
Tabela 9. Média anual da assistência dos EUA, por tipo e país (1996-2010).....	180
Tabela 10. Nível de militarização por país e assistência militar-policial dos EUA	182
Tabela 11. Nível de militarização por país e assistência econômico-social dos EUA	182
Tabela 12. Adequação ao estado de direito por país e certificação	183
Tabela 13. Adequação ao estado de direito por país e assistência militar-policial dos EUA ..	184
Tabela 14. Adequação ao estado de direito por país e assistência econômico-social dos EUA ..	184
Tabela 15. Níveis de esforço do governo por país, políticas e nível de militarização	185
Tabela 16. Níveis de esforço do governo por país, políticas e adequação ao estado de direito ..	187
Tabela 17. Atuação de grupos domésticos por país e nível de militarização	188
Tabela 18. Atuação de grupos domésticos por país e adequação ao estado de direito.....	190
Tabela 19. Coeficiente de correlação de postos de Spearman para variáveis do modelo de análise da efetividade da cooperação internacional.....	193
Tabela 20. Composição da amostra da Pesquisa dos Especialistas	217
Tabela 21. Quantidade de não-respostas, por país e especialista	218
Tabela 22. Consistência interna das respostas dos especialistas por variável e país	222
Tabela 23. Política, governo e atores domésticos na Bolívia, 1990-2010.....	224
Tabela 24. Política, governo e atores domésticos na Colômbia, 1990-2010.....	224
Tabela 25. Correlações tau de Kendall (τ) e ρ de Spearman (ρ) entre medianas das respostas dos especialistas e outras variáveis.....	226
Tabela 26. Correlações entre medianas de variáveis da pesquisa dos especialistas.....	228

Introdução

Para um observador do panorama da política internacional contemporânea, aparentemente não há escassez de cooperação. Embora graves conflitos e crises continuem a tumultuar as relações internacionais, não é preciso procurar muito para detectar exemplos de acordos, tratados, convenções, regimes internacionais e organizações intergovernamentais operando em todas as esferas de atividades e interesses. Esse aparato institucional para cooperação abrange (mas de forma alguma se restringe a) temas tão diversos e amplos como protocolos de Internet, relações trabalhistas, proteção ambiental, supervisão financeira, normas fitossanitárias, proteção de direitos humanos e intervenções militares. É vasto o rol de áreas e atividades onde atores estatais e não estatais tratam de coordenar preferências sobre políticas e harmonizar atividades.

Na tentativa de dar encaminhamento à resolução de problemas que perpassam fronteiras nacionais, não raro são incorporados ao sistema jurídico de países signatários instrumentos internacionais que acarretam encargos ou compromissos gravosos. Por meio de normas legais, em nome de valores e princípios humanitários e civilizacionais, internalizam-se compromissos assumidos com tratados e convenções que, por exemplo, regulam o depósito e o movimento transfronteiriço de resíduos perigosos (Convenção da Basileia, 1989) ou que estabelecem medidas gerais para conservação e utilização sustentável de recursos biológicos (Convenção sobre a Diversidade Biológica, 1992).

Órgãos da alta administração pública são criados com a responsabilidade de implantar e supervisionar medidas de convenções da Organização Internacional do Trabalho que estabelecem normas sobre temas específicos como as condições de segurança e saúde dos trabalhadores (Convenção nº 155/1981) e a eliminação do trabalho infantil (Convenção nº 182/1999). Uma vez aprovados, os Estados membros dessa organização estão obrigados a adotar medidas legais e administrativas para assegurar aplicação desses dispositivos, geralmente em prazos determinados, incluindo o estabelecimento de sanções apropriadas e a manutenção de serviços de inspeção que zelem pelo seu cumprimento (BRASIL, 2002).

Iniciativas como o grupo *Consumer Empowerment & Market Conduct*, no âmbito da *Alliance for Financial Inclusion* (AFI), e a *Task Force on Financial Consumer Protection*, no

âmbito da OCDE, embora não constituam instrumentos vinculantes, servem como plataformas de acesso para formuladores de políticas públicas debaterem e trocarem experiências sobre boas práticas relativas à supervisão e regulação de conduta e à proteção do consumidor financeiro internacional. É por meio dessas iniciativas que autoridades monetárias nacionais firmam entendimentos e convênios de cooperação com entidades de supervisão bancária e não bancária de outros países no esforço de consolidar a supervisão de agências bancárias e subsidiárias no exterior. Dessa forma, os bancos centrais participam de redes transnacionais que facilitam o compartilhamento de informações, desenvolvem e difundem pesquisas, identificam melhores práticas e fornecem acesso a fóruns de cooperação técnica (BCB, 2013).

Enfim, para onde quer que volte o olhar, nosso observador se deparará com arranjos de regulação que resultam de processos de barganha, negociação e resolução de conflitos entre atores da política internacional¹. Contudo, ainda que impressionado por essa grande proliferação de tratados e organizações no plano internacional, por essa mesma razão, ele logo se sentiria compelido a inquirir: qual o efeito desses tratados, acordos, convenções e normas internacionais sobre as ações e políticas adotadas pelos estados que a eles aderem? Como é possível verificar se as instituições internacionais influenciam o comportamento dos atores da política internacional? Por fim, em que condições, governos que negociam, assinam e ratificam acordos também implantam ou deixam de implantar políticas condizentes com seus termos?

Em poucas palavras, esta é a questão teórica que procuramos responder nesta tese. Ela remete a um importante problema do campo das relações internacionais - o da *eficácia*² de regimes internacionais, ou seja, do real efeito que tratados, acordos, normas e compromissos

¹ A proliferação desse aparato de normas legais (e das práticas sociais que as animam) alçou níveis inéditos no século XIX, quando elites políticas e intelectuais de potências periféricas se apropriaram dos princípios de direito internacional ocidental, como forma de defender seus interesses nacionais frente ao domínio europeu. A difusão dessa estratégia política acabou por resultar na globalização do sistema de relações antes restrito às potências imperialistas europeias (LORCA, 2010).

² No campo da administração pública e gestão governamental, os termos eficiência, eficácia e efetividade se referem a dimensões diferentes da cadeia de valor das políticas públicas. *Efetividade* refere-se ao grau em que políticas ou programas, uma vez implantados, realmente produzem os impactos desejados sobre o público alvo. Trata-se dia relativa frente à extensão em que o compromisso assumido em um tratado ou acordo realmente influencia o comportamento dos atores de forma a promover os objetivos que, inicialmente, levaram as partes a estabelecê-lo. A *eficácia*, por sua vez, se refere aos produtos ou serviços que são fornecidos pela administração pública. Os indicadores de eficácia, portanto, mensuram quais são os serviços e produtos gerados, a quantidade e a qualidade com que são ofertados, sem se ocupar das mudanças que trazem para a sociedade e os seus beneficiários.

assumidos no plano da política internacional produzem sobre as políticas públicas que estão sendo gestadas e implantadas pelos estados membros em seus territórios. Esse problema se desdobra em uma série de questões empíricas e teóricas: por que líderes nacionais optariam por aderir a acordos que reduzem sua liberdade de ação no âmbito doméstico? Sob que condições regras e padrões estabelecidos por normas internacionais são incorporados à jurisprudência nacional e implantados como políticas? Em que medida os regimes internacionais restringem ou ampliam o espaço de que governos nacionais dispõem para elaborar, com autonomia, políticas domésticas? Como e porque eles se traduzem em ações e políticas internacionais no plano doméstico? Que atores influenciam esse processo?

Essas questões genéricas e importantes ainda remetem ao debate sobre as causas da proliferação de acordos multilaterais, organizações internacionais e normas de direito internacional que visam primordialmente a coordenar e regular o comportamento dos governos em amplos domínios da política internacional. Para responder a essas questões, tomamos como pressuposto que líderes de governos nacionais respondem tanto a fatores domésticos quanto internacionais, tomando decisões e adotando políticas que maximizem a probabilidade de sua permanência no poder. Na arena internacional, líderes nacionais tentam extrair o máximo de recursos (financeiros, técnicos, assistenciais), enquanto na arena doméstica, implantam políticas públicas que produzam ganhos políticos (prestígio, influência, votos, governabilidade). Como afirma James FEARON (1998, p. 271), líderes nacionais precisam coordenar as políticas domésticas e as ações das burocracias estatais relevantes, caso desejem obter os benefícios da cooperação internacional.

*

As relações internacionais e a política doméstica estão relacionadas entre si de forma complexa. Se, por um lado, a posição que um país ocupa no sistema internacional produz efeitos importantes sobre as formas de conduzir a política e a economia doméstica, por outro lado, dificilmente a dinâmica interna da atuação de grupos e lideranças nacionais não influenciam temas importantes dos quais se ocupam diplomatas e dirigentes de assuntos internacionais. Contudo, em nome da simplificação teórica em nome da generalização de suas observações, muitos estudiosos deliberadamente ignoram os efeitos da política doméstica e

postulam que os estados agem como atores unificados, isto é, como pessoas dotadas de certos atributos humanos (racionalidades, interesses, crenças, identidades)³.

Tradicionalmente, as teorias elaboradas para explicar a influência da arena doméstica na dinâmica da política internacional consideram os efeitos de instituições formais sobre as preferências de atores políticos e sociais. As abordagens da “paz democrática” e dos “jogos de dois níveis” são exemplos dessas abordagens teóricas que procuram elaborar modelos parcimoniosos sobre os efeitos de instituições políticas domésticas em negociações internacionais. Autores dessa vertente rompem com o pressuposto de que o estado seria uma estrutura rigidamente hierárquica. Antes, observam-no como uma estrutura *poliárquica*, ou seja, composta por grupos de preferências diversas que disputam e competem entre si por recursos e influência sobre as políticas elaboradas (MILNER, 1997, p. 11).

Com base no conceito de “instituições” consensual como regras e normas socialmente estabelecidas, esses autores pressupõe que elas moldariam o comportamento de agentes individuais como indivíduos e organizações, afetando a agregação de suas preferências e, conseqüentemente suas interações na arena política. Podemos, contudo, apontar quatro grandes problemas com as teorias de cooperação internacional. O primeiro consiste no pressuposto implícito de que, como nas análises de custos de transação da Economia, que os arranjos cooperativos que são formados representam soluções eficientes aos problemas que os estados enfrentam. Embora possa-se argumentar *ex post* que os arranjos alcançados são vagamente eficientes, pouco se diz sobre o processo de escolha de arranjo particular dentre todo um conjunto de alternativas igualmente viáveis (GARRETT, 1992, p. 534).

Nesta tese, apresentamos uma análise histórica sobre o desenvolvimento do sistema de controle internacional de drogas ilegais, ao longo do século XX, para demonstrar como a atuação de países interessados em promover diferentes visões sobre o problema veio conformando o atual regime global sobre drogas ilegais. Como veremos adiante, inicialmente, o regime evoluiu de tratados sobre a restrição do consumo e do *comércio legal* do ópio em direção ao combate ao *tráfico ilegal* um amplo rol de substâncias consideradas nocivas à

³ A personificação do estado não é um artifício teórico exclusivo dos realistas e neorealistas no campo das Relações Internacionais. Segundo WENDT (2004), os atributos específicos da personalidade estatal e sua importância frente a outros grupos ou atores são matéria de amplo debate nas Ciências Sociais entre concepções do estado como um sistema intencional, como um organismo e como um a consciência coletiva.

saúde. Com isso, reconhece-se que as negociações internacionais para o controle internacional de drogas estão calcadas em de conflitos distributivos sobre responsabilidades e deveres dos países sobre o tema. Em nossa análise, o problema central não se concentra apenas nos interesses comuns aos estados. Como afirma KRASNER (1991), *“the problem is not how to get the Pareto frontier, but which point along it will be chosen.”*

No caso específico que estudamos nesta tese, países produtores e consumidores alcançam um consenso sobre o estabelecimento de controle internacional sobre a produção, o consumo e a comercialização de algumas substâncias. Contudo sob essa ampla rubrica, há diferenças substanciais nas preferências dos países sobre o tipo de políticas públicas que devem estabelecer o controle de drogas e o combate ao tráfico ilegal. Na Colômbia, onde é significativamente forte a presença e atuação de grupos armados ilegais com atividades ligadas ao narcotráfico em razão da guerra civil, políticas de erradicação forçada e a militarização do aparato repressivo são preferidas a políticas mais consensuais e legitimadoras. Na Bolívia, ao contrário, onde a presença e atuação de grupos cocaleiros ganhou maior projeção política na última década, são mais fortes políticas de erradicação consensual e o estabelecimento de áreas legais para cultivo de coca.

O segundo problema de parte da literatura consiste em outro pressuposto implícito segundo o qual as instituições e organizações internacionais relacionadas a esses arranjos de cooperação não produzem efeitos relevantes sobre a estrutura política do sistema internacional nem apresentam desafios importantes para a soberania dos estados. Prevalece a visão de que o papel das instituições internacionais se restringe a monitorar o comportamento dos estados, fornecendo informação sobre violações e desvios dos padrões estabelecidos. As punições aos transgressores seriam feitas pelos próprios estados, uma vez que os órgãos internacionais não constituem estruturas de governo, operando mais como, nos termos de GARRETT (1992) “câmaras de compensação informacionais” (p. 535) para identificação e punição de comportamentos desviantes.

Fosse esse o caso, não faria sentido aos estados buscarem a universalização de arranjos de cooperação, buscando angariar adesões por meio da diplomacia ou mesmo da coerção. O problema do argumento acima é que, à medida que o número de participantes de um regime ou instituição internacional aumenta, o valor que um governo pode atribuir à identificação de estados não comprometidos diminui. É mais difícil discernir se um participante está engajado em estratégias de deserção, uma vez que ele adere formalmente a

um acordo. A universalização da filiação a um regime internacional, por outro lado, aumentaria a legitimidade para que uma grande potência ou um grupo de estados promovesse uma intervenção ou manifestasse repúdio à atuação de países que julgassem estar em desacordo com as normas de direito internacional vigentes.

Com efeito, a atuação dos Estados Unidos, especialmente após a década de 1970 com a deflagração da “Guerra às Drogas” no governo de Richard Nixon, pode aparentemente corroborar essa linha de argumentação. Contudo, seria um erro supor que as organizações internacionais atuam meramente como prestadoras de informação. Como procuraremos demonstrar, a política externa dos Estados para o combate às drogas empregou os princípios e normas do regime estabelecido após a II Guerra Mundial para lançar uma ação unilateral e induzir suas próprias preferências por políticas de combate nos territórios de produção de drogas ilegais. Portanto, a política externa norte-americana, embora seja diferenciável do regime global sobre drogas, emprega-o de forma instrumental para legitimar intervenções em assuntos domésticos por meio dos relatórios anuais de certificação e da assistência militar e econômica prestada aos países identificados como produtores ou de trânsito de drogas.

O terceiro refere-se à posição secundária da agência dos atores locais frente às prescrições dos atores transnacionais. As teorias que tratam da difusão de ideias e a apropriação de normas por agentes locais costumam enfatizar normas prescritivas que estabelecem princípios e atribuições de valor e enfatizam sua disseminação por mecanismos de ensino e aprendizagem (ACHARYA, 2004, p. 242). Contudo, atores locais não são objetos passivos ou meros reprodutores miméticos dos princípios e valores promovidos por agentes internacionais. Como identifica ACHARYA (2004), agentes locais também promovem a difusão de normas por meio da apropriação ou do empréstimo de normas transnacionais de acordo com crenças e práticas normativas pré-constituídas (p. 249).

O quarto problema consiste no que se pode chamar de “viés metodológico” das abordagens que se baseiam na Escolha Racional e na Teoria dos Jogos para analisar os efeitos da política doméstica nos processos de cooperação internacional que se traduz no foco estrito dos agentes que atuam em instituições políticas formais. MILNER (1997) oferece um bom exemplo desse viés ao definir como instituições políticas como quatro prerrogativas ou capacidades que determinam quais são os atores que compartilham poder sobre o processo de elaboração de políticas públicas: de estabelecer a agenda; de propor emendas a políticas estabelecidas; de ratificar ou vetar uma política; de propor referendos ou consultas populares

(p. 18). Essa definição incorpora sistemas partidários, sistemas eleitorais, relações entre os poderes Executivo e Legislativo, regras e burocracias de processos decisórios, mas exclui possíveis os efeitos da atuação de grupos de pressão e de interesse, articulados e influentes, que transcendem os canais políticos institucionais ou de países onde os poderes estatais formalmente existentes não estão consolidados.

Nesta tese, buscamos contornar esse viés por meio de um enfoque mais sistemático à atuação de grupos sociais de extrema importância nos países em questão. O modelo de análise que desenvolvimento nesta tese incorpora atores domésticos desse tipo, seja por se caracterizarem como amplos movimentos sociais (organizações de movimentos cocalheiros), seja por configurarem organizações paraestatais que atuam contra a ordem política constituída (grupos armados de guerrilheiros e paramilitares). Estes são atores que escapam à regulação dos meios e modos formais de um sistema político, mas exercem profundo impacto nas sociedades em que estão presentes.

Para verificar se a rede de associações entre as variáveis sugeridas por esse modelo possui significância estatística (e, portanto, validade empírica), empregaremos testes de estatística não-paramétrica (de uso amplamente difundido nas Ciências da Saúde), que permitam comparar e mensurar diferenças significativas entre as correlações obtidas das variáveis. A opção por aplicar essa metodologia para elaborar inferências apresenta uma dupla vantagem.

Por um lado, evita-se o “calcanhar metodológico” da hostilidade em relação aos métodos quantitativos que ainda perpassa os trabalhos de Ciências Sociais no Brasil, apontado por SOARES (2005). O autor passa em revista avaliações sobre a publicação de artigos em periódicos de Ciências Sociais, a produção de teses e dissertações que empregam metodologia comparada, as disciplinas ofertadas e as teses produzidas no IUPERJ e na USP, dois centros tradicionais de pós-graduação na área, e constata que a ausência de métodos quantitativos não significa que haja rigor na aplicação de métodos qualitativos. Conclui apresentando um diagnóstico (impressionista, mas exato) sobre a pesquisa na área:

[...] O trabalho típico encontrado nas revistas brasileiras [de Ciência Política] não é quantitativo, não é qualitativo, não é quali-quant, é ensaístico. Há muitas revistas que publicam quase exclusivamente ensaios. A desproporção é grande, e os que pesquisam e usam dados

quantitativos e/ou qualitativos são minoria. Além de minoria, não se conhecem, não se lêem e não se entendem (p. 47)⁴.

Por outro lado, o emprego de testes não-paramétricos permite elaborar inferências elaboradas que não precisam atender às exigências quase olímpicas de métodos de análise regressão⁵. Os testes não-paramétricos apresentam várias vantagens. Eles permitem testar hipóteses e fazer estimativas sob condições menos restritivas, pois não requerem que os dados a analisar obedeçam a algum tipo de distribuição de probabilidade. Enquanto os métodos paramétricos são estritamente válidos para dados medidos pelo menos em escala intervalar, os testes não-paramétricos podem ser aplicados para dados em escala nominal e ordinal (ou seja, quantidades que são comparáveis apenas em termos de magnitude relativa e não em magnitude real). Como variáveis em escala intervalar sempre podem ser transformadas em

⁴ Trabalhos mais recentes apontam para uma melhoria alentadora desse quadro, desde a publicação do artigo de SOARES (2005). Com base nos cadernos de indicadores empregados pela CAPES para avaliar os programas de pós-graduação *stritu sensu* em Ciência Política, BARBOZA e GODOY (2014) fazem um mapeamento do ensino específico de métodos e técnicas de pesquisa e constataam que além “*grande quantidade de disciplinas gerais e quantitativas, também se observa a ocorrência de ‘escolas’ de métodos, ou pelo menos grupos que oferecem determinado tipo de formação de forma muito recorrente no tempo, indicando a existência de um projeto continuado de desenvolvimento de uma linha de pesquisa*” (p. 25).

Examinando a outra ponta da produção da Ciência Política brasileira, OLIVEIRA e NICOLAU (2014) analisam os temas e métodos empregados em artigos publicados nas principais revistas de Ciências Sociais, de 1966 a 2013, e constataam a disseminação, a partir da década de 1990, do emprego de estatísticas descritivas avançadas (cálculo de índices, escalas, testes de média e coeficiente de correlação) e de estatísticas multivariadas (análise fatorial, análise de cluster, escala multidimensional, análise discriminante, análise de correspondência e análise de redes). Destaque é feito às técnicas de regressão como método que mais cresceu, sendo aplicado principalmente em três áreas temáticas: instituições, eleições e comportamento político. Os autores também constataam a popularização de estratégias pesquisas baseadas na construção de bancos de dados (p. 13-14).

⁵ As técnicas da análise de regressão buscam testar modelos estatísticos sobre a relação entre variáveis com base em dados empíricos. Seu objetivo é produzir estimadores não enviesados (ou seja, que não superestimem nem subestimem de forma sistemática os valores de um parâmetro populacional) e que apresentem baixa variância (ou seja, que não estejam muito dispersos em relação à média). Diversos pressupostos devem ser obedecidos para que se obtenham os melhores estimadores não enviesados. Uma lista compreensiva deles incluiria: (1) relação linear entre a variável dependente e as variáveis independentes; (2) ausência de erro sistemático na mensuração das variáveis; (3) a expectativa média do termo de erro igual a zero; (4) homocedasticidade, ou seja, a variância do termo de erro é constante para os diferentes valores da variável independente; (5) ausência de autocorrelação, ou seja, os termos de erro são independentes entre si; (6) ausência de correlação entre a variável independente e o termo de erro; (7) nenhuma variável teoricamente relevante foi excluída do modelo e nenhuma variável irrelevante foi incluída no modelo; (8) ausência de multicolinearidade, ou seja, as variáveis independentes não apresentam alta correlação; (9) distribuição normal do termo de erro e (10) maior grau de liberdade possível, ou seja, proporção adequada entre o número de casos e o número de parâmetros estimados. A importância dos pressupostos varia de acordo com os objetivos do pesquisador. A violação de cada um está associada a um determinado problema de generalização e de interpretação dos resultados (OSBORN e WATERS, 2003; GELMAN e HILL, 2006).

categorias nominais, estatísticas não-paramétricas também podem ser empregadas onde os pressupostos da análise de regressão são válidos, enquanto o inverso não é possível.

*

Nesta tese, propomos uma explicação para a eficácia da cooperação internacional na aplicação de políticas sobre drogas. O principal resultado empírico a ser explicado é a formulação e implantação das estratégias antidrogas nos países andinos. Analisamos o desenvolvimento histórico do regime internacional sobre drogas e conduzimos uma análise qualitativa comparada das políticas elaboradas por governos de Bolívia e Colômbia, de 1990 a 2010. Esse período foi marcado por importantes mudanças tanto na estrutura do sistema internacional quanto na dinâmica dos processos políticos e sociais dos países em questão.

O sistema internacional do pós-Guerra Fria, com a dissolução da União Soviética, marcou o início da hegemonia dos Estados Unidos como a única superpotência global. Contudo, como afirma HUNTINGTON (1999), o sistema resultante, no entanto, não pode ser caracterizado como unipolar, uma vez que potências regionais atuam para conter impulsos hegemônicos e promover uma ordem multilateral em que possam defender “*their interests, unilaterally and collectively, without being subject to constraints, coercion, and pressure by the stronger superpower*” (p. 37). No âmbito regional, o período é marcado por governos democraticamente eleitos e amplas reformas políticas e econômicas nos países latino-americanos (aprovação da nova Constituição colombiana em 1991, na Colômbia; estabilização econômica e política da Bolívia).

Especificamente, no campo do controle de drogas, o período é marcado pela Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que foi assinada em dezembro de 1988 e entrou em vigor a partir de novembro de 1990. A dinâmica da indústria ilegal da drogas passou também por uma profunda modificação com a quebra da ponte aérea entre Peru e Colômbia e a derrocada dos grandes cartéis da cocaína na Colômbia. Narcotraficantes, guerrilheiros e paramilitares do território colombiano, onde antes se concentravam as atividades de processamento da folha de coca e a produção de cloridrato de cocaína, passaram a produzir a matéria-prima como forma de substituir suas fontes de fornecimento. Como resultado, o rapidamente o país se tornou seu maior produtor.

Os casos são definidos como períodos de governos em cada um dos países. De 1990 a 2010, houve 10 períodos de governos nos dois países. Na Bolívia, os governos e os períodos considerados são: 1) Jaime Paz Zamora, de 1989 a 1993; 2) Gonzalo Sánchez de Lozada I, de 1993 a 1997; 3) Hugo Bánzer, de 1997-2001; 4) um período de alta volatilidade que abrange os governos de Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada II, Carlos Mesa e Eduardo Rodríguez, de 2001 a 2006 e 5) Evo Morales, de 2006 a 2010. Na Colômbia, os governos e períodos considerados são: 1) César Gaviria, de 1990 a 1994; 2) Ernesto Samper, de 1994 a 1998; 3) Andrés Pastrana, de 1998 a 2002; 4) Alvaro Uribe I, de 2002 a 2006 e 5) Álvaro Uribe II, de 2006 a 2010.

*

A tese está dividida em três partes. A primeira parte compreende esta Introdução e os quatro primeiros capítulos. No primeiro capítulo apresentamos o problema e os objetivos da pesquisa, desenvolvemos o marco teórico e conceitual a aplicar e propomos um modelo de análise da eficácia do regime global de controle de drogas. O segundo capítulo, intitulado “Formação e evolução do regime global antidrogas”, apresenta o desenvolvimento do regime global de proibição das drogas. Nesse capítulo, apresentamos a constituição do regime global antidrogas e as transformações que foi sofrendo ao longo do século XX. Para isso, acompanhamos os desenhos institucionais que foram se sucedendo ao longo do tempo de forma a explicar em que medida suas características formais para monitoramento e aplicação das normas internacionais foram influenciadas por fatores estruturais da cooperação internacional.

No terceiro capítulo, apresentamos as principais iniciativas para controle de drogas ilegais elaboradas por governos dos EUA, especialmente a partir da década de 1970. Esse país tem uma atuação *sui generis* que instrumentaliza os aspectos mais repressivos das medidas de controle e coordenação da cooperação entre os países. No quarto capítulo, apresentamos as iniciativas regionais, com destaque para as da União Europeia e da América do Sul. É por meio delas os participantes de certas regiões tentam conformar as especificidades geopolíticas de certos espaços ao marco das convenções multilaterais ao mesmo tempo em que delimitam algum nível de autonomia local.

A segunda parte, composta pelos capítulos 5 e 6, consiste em uma análise diacrônica da cooperação com os EUA das políticas antidrogas implantadas em cada um dos países

estudados. A Bolívia é objeto de análise do capítulo 5. Nesse país, o período estudado abarca desde o governo Paz Zamora (1989-1993), primeiro a operar sob a Lei 1008 do Regime da Coca e Substâncias Controladas, até a ascensão de Morales (2006), líder social proveniente do movimento cocaleiro, que promulgou uma nova Constituição (2009) onde é permitida a produção, a comercialização e a industrialização da folha de coca (art.384). O capítulo 6 enfoca a Colômbia. Nesse país, o período estudado abrange desde a promulgação da Constituição de 1991, sob o governo Gaviria (1990-94), até a renovação da aliança estratégica com os Estados Unidos para combate a grupos insurgentes no governo Uribe (2002-10). O capítulo 7, “Atores domésticos e políticas sobre drogas na Bolívia e na Colômbia”, analisamos os atores ratificadores que, nos casos estudados, são os grupos armados e movimentos sociais que conformam o ambiente doméstico dos dois países andinos estudados. Nesse capítulo, com base nos dados obtidos com um questionário enviado a especialistas e em uma revisão da literatura sobre a atuação de movimentos sociais e de grupos armados ilegais, identificamos esses atores nos países em questão e traçamos o desenvolvimento histórico de sua atuação ao longo das últimas duas décadas.

No capítulo 8, por meio de tabelas de contingência e testes não paramétricos, verificamos e quem medida as variáveis do modelo estão associadas às estratégias nacionais antidrogas dos governos de Bolívia e Colômbia. A análise das configurações de variáveis permitirá verificar em que condições os governos nacionais aderem ao sistema de controle internacional de drogas. Por fim, concluímos a tese com um resumo dos principais achados e algumas observações a respeito da evolução do regime global sobre drogas, a eficácia dos instrumentos de cooperação sobre o tema e seus efeitos diferenciados sobre as políticas de drogas dos países estudados.

1. Cooperação internacional e políticas públicas

Neste capítulo, apresenta-se e discute-se o tratamento dado ao conceito de cooperação internacional pelas diversas Teorias de Relações Internacionais desenvolvidas para explicar esse fenômeno. Ele está dividido em cinco partes. Na primeira seção, apresenta-se o conceito de “cooperação internacional” segundo as diferentes teorias. Estas, por sua vez, são classificadas de acordo com o enfoque dado a dois fatores: 1) as fases de negociação e de observância (*compliance*) que resultam em acordos e tratados internacionais efetivos e 2) as arenas doméstica e internacional em que operam os mecanismos causais dos processos de cooperação entre estados. Na segunda seção, são apresentados os tipos de atores que interagem na arena doméstica e influenciam a elaboração das políticas públicas efetivamente implantadas em um país. Na terceira seção, propõe-se uma classificação dos tipos de políticas públicas para controle de substâncias segundo seu status legal e a forma de regulação. Na quarta seção apresentamos o modelo empregado nesta tese para analisar a eficácia da cooperação internacional. Por fim, concluímos o capítulo com algumas observações finais.

1.1. O conceito de cooperação internacional

Há uma vasta literatura que trata da cooperação internacional. Estudiosos do campo levantaram diversas explicações para processos de formação de alianças, processos de paz, integração regional e assistência técnica, política e econômica que se estabelecem entre países. As explicações variam desde aquelas que consideram a cooperação como um epifenômeno num ambiente onde os estados buscam a autonomia soberana e a supremacia militar até as que a consideram um fator necessário para viabilizar a coordenação de ações de atores interdependentes em busca de promover seus interesses próprios (KEOHANE, 1984; GRIECO, 1988; SNIDAL, 1991; POWELL, 1991; MILNER, 1997; GRIECO, POWELL e SNIDAL, 1993; VIOLA, FRANCHINI e RIBEIRO, 2013). Para os primeiros, a cooperação entre países aparece de forma isolada e precária em um sistema internacional anárquico ou quase anárquico, onde a política de poder das potências predomina fortemente sobre o direito internacional. Para o segundo grupo, contudo, há uma diversidade de oportunidades para oferta de bens públicos globais cuja provisão depende da coordenação de políticas dos países

seja para estimular o esforço agregado de todos, como no caso da preservação ambiental, seja para estabelecer limites de restrição mútua, como no caso da proibição de uso de armas químicas (BARRETT, 2007). Mesmo no caso da proteção ambiental há áreas como a mitigação da mudança climática, onde o sistema internacional está marcado pela “hegemonia conservadora”, isto é, pela predominância de potências soberanistas, incapazes de cooperar consistentemente para descarbonizar a economia mundial e assim evitar a passagem da mudança climática incremental para a mudança climática perigosa (VIOLA, FRANCHINI e RIBEIRO, 2013).

De uma forma ou de outra, pode-se identificá-los com uma mesma família de modelos teóricos e analíticos cuja filiação a uma definição comum do conceito de cooperação permite apontar suas características essenciais, diferenciando-a de outros processos políticos, e delimitar a frequência com que o fenômeno se apresenta (MILNER, 1997, p. 7-9). Nesse sentido, KEOHANE (1984) posiciona a cooperação numa escala de situações entre a *harmonia* e a *discórdia* (p. 51-5). Partindo da noção de “coordenação política”, i.e., do ajuste mútuo, pela antecipação de preferências, das decisões tomadas como forma de evitar, reduzir, contrabalançar ou sobrepujar adversidades (LINDBLOM, 1965 *apud*: KEOHANE, 1984, p. 51), o autor incorpora ao conceito dimensão subjetiva das percepções no seguinte enunciado: “*intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination*” (p. 51-52). Ao contrário da harmonia, a cooperação exige ação política para comunicação e influência por meio de incentivos positivos e negativos, de forma a alterar padrões de comportamento (p. 53).

O que caracteriza a cooperação, portanto, são dois elementos: o *comportamento orientado* para o objetivo de criar *ganhos mútuos* por meio do ajuste de políticas. Esse ajuste pode envolver diversas atividades (troca de informação, concessões, apoio e reformulação de políticas) em níveis crescentes de comprometimento: coordenação tácita, acordos específicos em negociações únicas, regras para escolhas de políticas e a delegação de políticas a uma instância supranacional (MILNER, 1997, p. 8-9). Trata-se, portanto, de *instituições* ou *regimes internacionais* que, segundo o conceito já clássico elaborado por KRASNER (1983, p. 2), conformam “princípios, normas, regras e procedimentos operacionais, implícitos ou

explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas de atores de uma determinada questão temática”⁶.

O conceito de KRASNER (1983) designa especificamente “*regimes internacionais*”, contudo ele é amplo o suficiente para ser empregado como sinônimo de “*instituições internacionais*”. Ele abrange não apenas fatores materiais, mas também fatores normativos e intersubjetivos. A definição prossegue, especificando cada um dos quatro componentes elencados:

“Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice” (KRASNER, 1983, p. 2).

Na prática, como observa KEOHANE (1984, p. 59), esses quatro componentes estão inter-relacionados e se confundem em regimes internacionais bem desenvolvidos e legitimados. Princípios, normas, regras e procedimentos fazem *injunções de comportamento*, mais ou menos específicas, que implicam obrigações dos participantes, ainda que não possam ter sua aplicação garantida por um sistema legal superior no âmbito internacional. A preservação dos elementos que constituem instituições internacionais, portanto, dependeria da extensão em que os atores acreditam que elas satisfazem os interesses próprios de seus formuladores.

No contexto desse marco conceitual, a literatura produzida sobre as formas e as atividades da coordenação política entre países pode ser classificada de acordo com dois fatores: a interação dos *planos* doméstico e internacional e as *fases* de negociação e observância em que se processa a cooperação internacional. O Quadro 1 abaixo apresenta os principais argumentos e referências das teorias que foram elaboradas para explicar esse fenômeno. Autores de diversas correntes teóricas estão agrupados conforme o enfoque que

⁶ O termo foi introduzido na literatura de política internacional por RUGGIE (1975) que definiu regimes internacionais como “um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros que foram aceitos por um grupo de estados”. Uma definição mais abrangente que equipara regimes a qualquer regularidade de comportamento para a qual há princípios, normas ou regras é derivado da abordagem indutiva de PUCHALA e HOPKINS (1983). Por sua vez, YOUNG (1989, p. 13) propõe um conceito mais estrito segundo o qual regimes internacionais seriam “arranjos mais especializados que se relacionam a atividades, recursos ou áreas geográficas e geralmente abrangem apenas um subconjunto dos membros da sociedade internacional”. Para mais detalhes e referências, remetemos à discussão conceitual de HAGGARD e SIMMONS (1987, p. 493-496).

dão à fase da cooperação entre países e a arena de interação dos atores na coordenação das políticas. O primeiro quadrante traz a primeira geração de estudiosos cujos trabalhos enfocavam processos de barganha e negociação no âmbito do sistema internacional. Essa primeira geração, buscava, basicamente, no intuito de compreender porque estados soberanos criavam e se comprometiam com acordos internacionais, ainda que não houvesse uma autoridade superior a lhes impor a obrigação de cumpri-los.

Quadro 1. Classificação das teorias de cooperação internacional

		Fase	
		Negociação	Observância
Internacional		Cooperação é resultado da interação entre atores estatais ou não estatais em ambiente delimitado por fatores e mecanismos sistêmicos: estabilizador hegemônico, interdependência complexa, posição ganhos relativos e absolutos, comunidades epistêmicas, ideias, normas instituições internacionais.	O respeito a acordos pode ser induzido por meio do monitoramento e da aplicação de sanções e medidas retaliatórias ou por meio de mecanismos de reciprocidade difusa (reputação). A pré-seleção de acordos reduz a probabilidade de que um estado desobedeça adrede acordos dos quais faça parte.
Arena Doméstica		A cooperação é o resultado de barganhas simultâneas na arena doméstica e na arena internacional. Instituições domésticas (regime político, coalizões, poder de agenda, ratificação e veto) afetam as preferências dos negociadores, sua capacidade de assumir compromissos críveis e, conseqüentemente, os termos de negociação dos acordos e a forma da coordenação de políticas entre estados.	A observância dos acordos está condicionada pelo apoio de grupos domésticos que são afetados por eles. Os grupos se mobilizam, a favor ou contra, a internalização das normas à legislação nacional e pela implantação de políticas públicas afins. Atores políticos se utilizam de instituições internacionais para superar obstáculos na arena doméstica. A atuação dos grupos domésticos altera custos de ajuste das políticas aos padrões regulatórios internacionais.

Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, a Teoria da Estabilidade Hegemônica de KINDLEBERGER (1973) oferece uma explicação que vários pesquisadores, posteriormente, tentaram desenvolver em termos mais formais (SNIDAL, 1985; ALT, CALVERT e HUMES, 1988). O argumento básico de KINDLEBERGER (1973) parte do pressuposto de a provisão e aplicação de acordos de cooperação internacional são um bem público e, por isso mesmo, sua oferta está abaixo do nível ótimo. Segundo essa teoria, muitos países têm incentivos para “pegar carona” (não se comprometerem com a aplicação de acordos internacionais), mas o estado hegemônico, por seu grande tamanho e conexões com diversos países, seria o maior

demandante da estabilidade internacional. Dessa forma, ele poderia incorrer nos custos de sua produção e de punição ao comportamento desviante.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica suscitou muitas críticas e revisões. Dentre elas, destaca-se a contribuição de KEOHANE (1984) que argumenta que independentemente da existência de um estado hegemônico, a cooperação internacional ocorreria se os atores políticos pudessem perceber interesses comuns. Um estado hegemônico poderia fornecer incentivos (prêmios ou sanções) para induzir a produção de um bem comum em troca de deferência, contudo, mesmo na sua ausência, incentivos semelhantes poderiam ser fornecidos se as condições o favorecessem. Para KEOHANE (1984), a existência de interesses compartilhados seria condição suficiente para a formação de instituições e regimes internacionais.

Parte dos estudiosos, contudo, se contrapunha a esse argumento e enfatizava que a anarquia internacional impunha duas grandes barreiras à cooperação entre estados: o risco do rompimento de acordos, a despeito das promessas feitas, e o risco de que os parceiros, uma vez fortalecidos com os ganhos obtidos com a cooperação, se voltassem contra os antigos aliados. Dessa forma, o objetivo fundamental dos estados em qualquer relação consistiria em impedir que outros obtivessem vantagens e, com isso, melhorassem capacidades relativas. Os estados, portanto, estariam constantemente comparando suas posições uns em relação aos outros, como afirma GRIECO (1988):

“States seek to prevent increases in other’s relative capabilities. As a result, states always assess their performance in any relationship in terms of the performance of others. [...] States fear that their partners will achieve relatively greater gains; that, as a result, the partners will surge ahead of them in relative capabilities; and finally that their increasingly powerful partners in the present could become all the more formidable foes at some point in the future” (p. 499).

Este ponto traz à tona a maior fragilidade das instituições internacionais, segundo a perspectiva realista: as instituições internacionais têm aplicação descentralizada, ou seja, não há autoridade internacional com legitimidade para compelir a observância a suas disposições. Quaisquer sanções a violações de princípios, normas, regras e procedimentos de uma instituição internacional devem ser acatadas individualmente por seus membros, a saber, por estados soberanos que atuam em um ambiente internacional anárquico. Por isso, instituições internacionais seriam inerentemente frágeis: os estados que as criavam só observariam suas

disposições na medida em que elas servirem aos seus interesses próprios. Para essa vertente realista, portanto, a estabilidade dos processos de cooperação seria uma resultante da estrutura do sistema internacional, definido em função da distribuição das capacidades de poder no sistema internacional (DEUTSCH e SINGER, 1964; JERVIS, 2009).

Normas, relações sociais, identidade e construção intersubjetiva de significados – estes são os fatores privilegiados sob o foco da perspectiva construtivista. Autores desta corrente enfatizam em como concepções compartilhadas sobre comportamento ou ação (i.e., *normas*) podem ser utilizadas para moldar o discurso doméstico de atores políticos e, assim, fortalecer coalizões e redes que promovem determinadas políticas. Esse argumento é apresentado de forma sucinta por FINNEMORE (1996):

“States do not always know what they want. They and the people in them develop perceptions of interest and understanding of desirable behavior from social interactions with others in the world they inhabit. States are socialized to accept certain preferences and expectations by the international society in which they and the people who compose them live” (p. 128).

Para KECK e SIKKINK (1998), os países mais suscetíveis à pressão internacional são aqueles com fortes aspirações a pertencer a uma comunidade normativa de nações. Embora esse fator ideológico não necessariamente se sobreponha a interesses materiais, eles podem influenciar a interpretação desses interesses, modificando as preferências e o cálculo estratégico dos atores. Se a um país se preocupa com sua reputação, ele responderá à pressão normativa internacional antes mesmo da operação da aplicação de regras, uma vez que as normas definem sua identidade e interesse pela filiação na sociedade internacional (p. 28-9).

Nessa perspectiva, os atores não estatais em diversos países operam por meio de redes de comunicação que KECK e SIKKINK (1998) denominam redes de ativismo transnacional (*transnational advocacy networks*). Essas redes de ativismo, simultaneamente normativos e estratégicos, cobrem uma ampla variedade de problemas políticos, econômicos e sociais. Elas influenciam o comportamento dos estados e organizações internacionais, enquadrando questões da agenda política de forma a torná-las mais compreensíveis pelo seu público alvo, a atrair atenção sobre elas, a encorajar a ação e a adaptá-las aos espaços institucionais favoráveis (p. 2-3).

Dessa forma, os argumentos construtivistas para explicar a adesão a normas internacionais enfocam a substância das normas e o conteúdo das políticas elaboradas sob sua

influência. Ao mudar o foco antes restrito a como o estado reage a regras, incentivos e sanções estabelecidas em âmbito internacional, esses estudos abrem a possibilidade de que a observância não seja apenas reativa, mas um processo que resulta da interação entre políticas domésticas e pressões internacionais para modifica-las ou ajustá-las a certos parâmetros. Para compreender o desenvolvimento de políticas públicas nesse contexto, é necessário investigar as interações entre o contexto institucional do sistema internacional com fatores determinantes das políticas produzidas (BERNSTEIN e CASHORE, 2000).

O segundo quadrante abrange estudos que enfocam a questão de quais são as condições ou mecanismos que podem promover a efetiva observância dos acordos negociados. Observância pode ser definida como o grau em que os atores de qualquer natureza (governos nacionais ou locais, empresas, organizações sociais ou indivíduos) aos quais se referem determinada norma internacional se conformam ou aderem a padrões e disposições definidas nesses instrumentos. Ela envolve, portanto, não apenas a internalização ao sistema jurídico nacional, mas também a implantação de ações por meio de normas legais, programas ou políticas públicas (UNDERDAL, 1998).

Parte da literatura nesse campo dedicou-se à questão específica de como instituições internacionais podem resolver problemas de ação coletiva por meio monitoramento e aplicação multilateral dos acordos. Ao fornecer canais para circulação de informação, elas facilitariam a reciprocidade, induzindo a adesão. Analiticamente, tal como num Dilema do Prisioneiro repetido, um equilíbrio cooperativo poderia ser sustentado com estratégias retributivas, i.e., do tipo “olho por olho”, se o comportamento dos jogadores fosse transparente ou passível de observação. Quando falta informação sobre o comportamento dos atores, a deserção pode deixar de ser punida com sanções enquanto a adesão pode não ser recompensada, perturbando a estabilidade do equilíbrio cooperativo (DAI, 2005).

Outros pesquisadores dedicaram-se a identificar condições em que, interações repetidas ao longo do tempo, produziriam incentivos para que atores racionais e egoístas se engajassem em estratégias cooperativas sustentáveis. AXELROD (1984) procurou demonstrar, por meio de simulações em programa de computador, a importância das interações repetidas para criar essas condições: em um jogo do dilema do prisioneiro iterativo, se os atores descontarem os retornos que podem obter no futuro a taxas muito grandes, os atores irão aderir à cooperação. Nos termos de AXELROD (1984), a cooperação em um

mundo anárquico emergirá como estratégia vencedora se a “sombra do futuro” é grande o suficiente para que eles atribuam maior valor aos ganhos de cooperação no presente.

A primeira geração de estudiosos produziu avanços significativos na análise dos processo de conflito, barganha e institucionalização das relações internacionais, contudo padecia de algumas deficiências. Em primeiro lugar, eles não se desvencilharam do impasse teórico a que chegou o debate entre correntes neorrealistas e neoliberais sobre a preferência dos atores por ganhos relativos ou por ganhos absolutos e os limites da cooperação internacional. Outro problema com esses estudos é que suas premissas reduziam os problemas de cooperação internacional a uma questão de definir se a matriz de retornos (*payoffs*) em certa área se assemelhava à de problemas de coordenação de estratégias (como, por exemplo, desenvolvimento de padrões técnicos) ou a problemas do tipo “tragédia dos bens comuns”⁷ (como, por exemplo, proteção ambiental). Dessa forma, frequentemente ignorava-se o fato de que, em qualquer área que seja da política internacional, há um contínuo de acordos e barganhas que se podem ser feitos, distribuindo-se benefícios desigualmente entre os atores envolvidos (FEARON, 1998).

Uma terceira deficiência dessa literatura é que ela dá pouca atenção a efeitos de assimetrias de poder sobre processos e resultados de interações na arena política internacional. Com efeito, a linguagem da teoria dos jogos oferece alguma dificuldade quando se trata de incorporar capacidades de poder dos atores e como elas moldam suas preferências e estratégias. Se por um lado, as matrizes de retornos simétricas ou a alternância de movimentos sequenciais obscurecem desequilíbrios de poder fundamentais em algumas interações, por outro, artifícios desenvolvidos para introduzir essas diferenças de capacidade. Conceder o poder de agenda para um dos atores, por exemplo, traz o risco de sobredimensionar diferenças de poder ou enviesá-las em um direção (DREZNER, 2007).

Uma quarta deficiência teórica consistia no pressuposto de que diferentes questões e áreas das relações internacionais (comércio, finanças, controle de armas, meio ambiente, etc.) teriam uma estrutura estratégica diferente, i.e., os atores possuíam ordens de preferências que

⁷ O artigo seminal de HARDIN (1968), o problema do uso livre de bens coletivos ou de propriedade comum, é empregado para ilustrar como atores racionais, buscando a satisfação de seus interesses, pode resultar em situações indesejadas por todos. Esse problema é modelado no jogo do Dilema do Prisioneiro em que o equilíbrio é um resultado subótimo, ou seja, a situação de todos poderia ser melhorada caso um dos jogadores tivesse incentivos para mudar unilateralmente de estratégia e passasse a cooperar.

variavam segundo a matéria em negociação. As ordens de preferência determinariam se a situação em que os atores interagiriam seria de um Dilema do Prisioneiro, Jogo do Covarde, Guerra dos Sexos, Coordenação Pura etc. Isso afetaria assim a natureza dos problemas específicos que os estados deveriam superar para alcançar um acordo (FEARON, 1998).

É devido a essa última característica que as funções de utilidade definidas por esses modelos eram exógenas, ou seja, parâmetros dados que definiam os retornos que os estados obtinham com cada resultado. No mundo real, contudo, as utilidades resultam de uma barganha entre estados que deve ser concluída antes que o acordo seja posto em prática. Em vista disso, estudiosos preocupados em explicar como os estados definem os termos dos acordos de cooperação e definem a distribuição de seus benefícios (sem recorrer ao *deus ex machina* de um estado hegemônico estabilizador) desenvolveram modelos de barganha que as utilidades dos atores são geradas endogenamente. Parte dos estudiosos concentra suas investigações sobre a efetividade dos tratados e regimes regulatórios e os fatores que incentivam a observância, ou seja, à conformidade do comportamento de atores às regras explícitas de um tratado. Essas questões estão relacionadas, mas se tratam de processos diferentes. Para CHAYES E CHAYES (1995), Embora o sucesso das regulações internacionais dependa da observância aos seus dispositivos, ela não deve ser confundida com *efetividade*:

“Compliance is neither a necessary nor a sufficient condition for effectiveness. First, a high degree of compliance is not always necessary. Non-compliance with an ambitious goal may still produce considerable positive behavioral changes that may significantly mitigate, if not solve [a problem]. Second, even perfect compliance may not be sufficient. Full compliance by all parties with rules that fail to come to grips with the problem (that merely codify existing behavior or reflect political rather than scientific realities) will prove inadequate to achieve the hoped for [problem solving]” (p. 76).

Uma teoria integrada sobre os incentivos para comprometimento e observância de tratados foi elaborada por HATHAWAY (2005). Ela incorpora os incentivos da aplicação legal dos dispositivos e obrigações acordados e os incentivos da antecipação de consequências colaterais, ou seja, as reações de indivíduos, estados e organizações à decisão de violar ou ao fracasso em seguir as determinações das normas internacionais. Esses incentivos são gerados tanto no nível doméstico quanto no transnacional. No nível doméstico são operacionalizados pela atuação de organizações não-governamentais interessadas intermediadas por instituições

políticas domésticas. No nível transnacional, são gerados pela atuação de indivíduos, estados e organizações intergovernamentais e não governamentais (p. 492-3).

O terceiro grupo de estudos incorpora a arena doméstica no processo de barganha e negociação de acordos com resultados importantes. Tendo estudado as reuniões entre líderes dos G-7 entre 1976 e 1979, PUTNAM (1988) cunhou o termo “jogos de dois níveis” para denominar a abordagem pela qual a dinâmica das negociações internacionais é analisada a partir da interação simultânea do negociador ou representante de um país com sua contraparte na mesa de negociação internacional e com os atores, grupos e instituições do âmbito doméstico. A complexidade que advém desse processo não resulta dos efeitos sobre o cálculo racional dos negociadores que devem ajustar mutuamente suas estratégias à necessidade de satisfazer de atores domésticos com grande interesse e poder de veto sobre as decisões tomadas. Um acordo eficaz deve simultaneamente satisfazer a contraparte da arena internacional e levar em conta interesses dos grupos domésticos. Como afirma PUTNAM (1988):

“[...] moves that are rational for a player at one board (such as raising energy prices, conceding territory, or limiting auto imports) may be impolitic for that same player at the other board. [...] Any key player at the international table who is dissatisfied with the outcome may upset the game board, and conversely, any leader who fails to satisfy his fellow player risks being evicted from his seat. On occasion, however, clever players will spot a move on board that will trigger realignments on other boards, enabling them to achieve otherwise unattainable objectives” (p. 434).

PUTNAM (1988), em seguida, decompõe o processo de negociação em duas fases sequenciais: uma primeira de barganha entre os negociadores e outra de ratificação por cada grupo de constituintes. No conceito inicialmente apresentado por PUTNAM (1988), não se estipula que o processo de ratificação deva necessariamente ser institucionalizado ou democrático, de forma que diferentes manifestações de poder político possam ser reduzidas a uma manifestação de apoio ou desaprovação.

A única restrição formal que PUTNAM (1988) elabora é a de que os termos do acordo negociado na fase de barganha não podem ser modificados, ou seja, o acordo não pode ser emendado sem que uma nova barganha seja feita e para consulta e concordância da contraparte internacional (p. 436-7). Com a arena doméstica, modifica-se o conjunto de acordos possíveis que podem ser concluídos com possibilidade de apoio da maioria dos

grupos de interesse (*win-set*). Disso derivam-se duas hipóteses: (i) quanto maior for o *win-set* da fase de barganha, mais provável será um acordo e (ii) quanto maior for o *win-set* da fase de barganha, maior será a pressão para que o negociador faça mais concessões a um acordo (1988, p. 440).

1.2. A arena doméstica: políticas públicas e atores sociais

O objeto de análise desta tese, especificamente, consiste na elaboração de políticas ou estratégias nacionais sobre a questão das drogas, em um contexto internacionalizado. O pressuposto implícito a essa perspectiva é o de que, mesmo quando governos manifestam adesão formal a normas estabelecidas por regimes ou instituições internacionais que requerem a implementação de políticas específicas, caso já existam em seu sistema jurídico, estas não são automaticamente atualizadas nem, caso inexistam, serão necessariamente formuladas em alinhamento aos padrões estabelecidos internacionalmente (BERNSTEIN e CASHORE, 2000).

Disputas e negociações com atores sociais intervêm nesse processo. A configuração de forças resultante da arena doméstica varia ao longo de um espectro mais ou menos favorável ao governo nacional de tal forma que, em termos da Teoria da Escolha Racional, afeta escala de preferências dos governos sobre as políticas preferidas. Disso resulta que o grau de adesão e o nível de observância às normas e padrões internacionais variarão não só em função das pressões externas, mas também em função da interação de atores políticos no plano doméstico.

Para avaliar as respostas dos governos nacionais a pressões externas nosso foco recai sobre as políticas públicas que são efetivamente implantadas. Embora programas de ações e atividades formalmente elaborados sejam apenas um estágio do ciclo de políticas públicas, presumimos que só é possível avaliar a eficácia de um regime internacional (i.e., sua capacidade de harmonizar a legislação nacional aos padrões internacionais) por meio das políticas escolhidas pelos governos. Tal como BERNSTEIN e CASHORE (2000), argumentamos que não é suficiente verificar a escolha de um item da agenda pública para considerar a ocorrência de uma resposta ou de uma alteração na política pública implementada. Nesse sentido, consideramos que a eficácia de acordos internacionais deve ser

mensurada pelo nível de observância aos padrões estabelecidos por tratados e acordos multi e bilaterais que os governos alcançam na elaboração das suas políticas públicas.

Instituições internacionais podem influenciar ou sobrepujar as preferências de atores domésticos. Atores externos empregam instituições internacionais como meios para influenciar a política doméstica de outro país. Atores domésticos, por sua vez, empregam instituições internacionais de forma a contornar a oposição doméstica. As respostas que esses atores da arena doméstica apresentam às pressões internacionais variam desde a aquiescência até a modificação das preferências. DREZNER (2003) apresenta uma tipologia da interação entre as arenas doméstica e internacional em duas dimensões. A primeira dimensão é a forma em que as instituições internacionais são usadas para influenciar a política doméstica, o que pode ocorrer por meio de três tipos de estratégias (coerção, contratação e persuasão), que são caracterizadas por diferentes tipos de interação estratégica.

A *coerção* consiste numa interação em que pelo menos uma das partes pode se sair pior em relação ao status quo. Organizações internacionais podem aplicar sanções para reforçar acordos multilaterais ou autorizar estados-membros a coordenarem ações retaliativas. É uma tática empregada preferencialmente quando ocorrem conflitos distributivos, ou seja, quando os atores estão numa situação de equilíbrio Pareto-ótimo. Trata-se, portanto, de um jogo de soma-zero, ou seja, qualquer melhora na situação de um ator dá-se à custa do outro. Neste caso, os atores domésticos e internacionais em interação devem se ponderar se os *ganhos* com a cooperação superam os *custos* de aquiescência (DREZNER, 2003).

Contratação, por sua vez, é uma interação pela qual as partes em negociação podem melhorar sua situação em relação ao status quo, sem que nenhum ator seja prejudicado, ou seja, os resultados possíveis são Pareto-eficientes. Neste tipo de interação os atores fazem suas escolhas baseando-se unicamente em seus próprios cálculos de custo-benefício e não precisam se preocupar com punições. Os atores se influenciam por meio de incentivos positivos: as instituições internacionais reforçam poder, prestígio e reputação dos estados por meio da aquiescência a suas recomendações e a geração bem-sucedida de normas comuns. Os estados se beneficiam ainda da redução da incerteza e da assistência multilateral de organizações internacionais para assegurar a cooperação (DREZNER, 2003).

A *persuasão* consiste no mecanismo que permite aos atores modificar seu ordenamento de preferências por meio de entendimentos intersubjetivos. Ao contrário da

coerção e da contratação, em que a cooperação é assegurada pela manipulação de incentivos materiais externos, a persuasão provoca a mudança de valores internalizados pelo ator. Para serem persuadidos os atores devem ser apresentados a novos conceitos ou analogias que alterem suas visões de mundo. Informações novas ou novos métodos de processamento de informação podem expandir suas concepções, alterando suas preferências sobre os temas em negociação. A formação de laços sociais que produzam incentivos não-materiais para alinhar-se a elites políticas transacionais pode ser um fator de persuasão (DREZNER, 2003).

O que caracteriza esse mecanismo como uma interação estratégica é o fato de que o ator persuasivo escolhe o foro de persuasão ao qual se engajará. O ator a ser persuadido precisa decidir se existe um nível suficiente de entendimento intersubjetivo para assegurar uma modificação no ordenamento de suas preferências sobre um resultado. Se ele for persuadido, deve escolher se tentará persuadir outros atores na arena doméstica ou explorar situações de “principal-agente” (situações de barganha de informação assimétrica) de forma a modificar as decisões de política externa de seu país.

A segunda dimensão que caracteriza a interação entre as arenas doméstica e internacional é a *identidade* dos atores que usam instituições internacionais para promover seus interesses. Os atores podem ser classificados como iniciadores ou ratificadores de políticas públicas. Os iniciadores possuem poder de agenda relevante e detêm a vantagem do primeiro movimento para propor modificações no status quo (situação de alguma política pública). Os ratificadores não possuem o movimento inicial, mas detêm o poder de vetar propostas apresentadas pelos iniciadores.

Dessa forma, os iniciadores devem levar em conta as preferências e capacidades dos ratificadores ao proporem mudanças em políticas. Tanto atores externos e quanto domésticos podem ser iniciadores. Contudo, eles diferem quanto ao nível de informação sobre o ambiente político do país em questão: por suposição, iniciadores externos geralmente não possuem o conhecimento tácito sobre o ambiente doméstico que é obtido apenas com a vivência dos processos políticos de um país em primeira mão (DREZNER, 2003). O quadro 2 a seguir apresenta os incentivos e respostas segundo os tipos de atores e as estratégias predominantes.

Quadro 2. Tipos de atores e estratégias de ação na interação entre arenas doméstica e internacional

Estratégia	Ator	
	Iniciador	Ratificador
Coerção	Incentivos negativos (sanções e ameaças)	Aquiescência ou retaliação
Contratação	Incentivos positivos (ganhos absolutos)	Cooperação ou deserção
Persuasão	Incentivos positivos (alteração da estrutura de preferências)	Identidade e diferenciação

Fonte: Elaboração própria com base em DREZNER (2003, p. 10-5).

1.3. Políticas sobre drogas nos países andinos

Os trabalhos dedicados ao tema do narcotráfico e das políticas de controle de drogas constituem um corpo volumoso e diversificado que se concentra no impacto para as sociedades e na crítica normativa às políticas repressivas. Em sua grande maioria, a partir da constatação da ineficácia das medidas, os estudiosos têm mobilizado duras críticas às políticas antidrogas e as consequências nocivas da repressão à produção da matéria-prima para a estabilidade política e a defesa de direitos humanos nos países andinos (TOKLATIAN, 1999; VARGAS, 2002; HOLMES, 2003; MORENO-SÁNCHEZ, KRAYBILL e THOMSON, 2003; THOUMI, 2003; CABIESES 2004; DÍAZ e SÁNCHEZ, 2004; FELBAB-BROWN, 2005; GAMARRA, 2003; ANGRIST e KUGLER 2008; GIACOMAN, 2010; FARTHING e KOHL, 2012; MEJÍA. e GAVIRIA, 2011; ROZO, 2013).

As políticas sobre drogas dos países andinos podem ser entendidas como um portfólio de atividades, programas e ações que, a partir de uma estratégia geral de segurança pública e defesa nacional, é adotada pelos governos para, em última análise, promover objetivos eminentemente políticos (permanência no poder ou implementação de uma agenda ou programa). Essa estratégia, que pode ser expressa em termos mais ou menos formais e institucionalizados, refere-se a uma direção à qual o líder do governo pretende direcionar seu país, enquanto barganha com grupos domésticos e governos estrangeiros. Políticas públicas em todas as áreas do governo são alinhadas às diretrizes dessa estratégia geral e balanceadas entre si com maior ou menor sintonia. No caso das políticas antidrogas, quatro fatores influenciam seu alinhamento à estratégia geral do governo: a visão do problema das drogas, a

influência de grupos de pressão domésticos, a relevância econômica das atividades ligadas ao narcotráfico, o impacto da pressão internacional.

Um conjunto de políticas sobre drogas que focalizam essencialmente o controle da produção vem sendo implantado nos países andinos. As principais medidas para repressão à produção e o tráfico são: 1) erradicação de cultivos ilegais; 2) incentivos à substituição de cultivos ilegais por culturas alternativas; 3) interdição e controle de insumos químicos; 4) reforço da interdição em portos e águas internacionais; 5) extradição dos principais traficantes andinos; 6) programas de fortalecimento do sistema de justiça e aplicação da lei e 7) programas de treinamento de forças armadas e policiais (THOUMI, 2005). Essas medidas como um todo configuram um marco que regula a produção e o tráfico de drogas.

Essas políticas oferecem incentivos negativos e positivos que influenciam o comportamento dos atores envolvidos na produção e no tráfico de drogas. Por um lado, elas podem se concentrar em medidas estritamente punitivas, elevar o narcotráfico ao nível de ameaça à segurança nacional e criminalizar indistintamente o produtor de coca e o traficante de cocaína. Por outro, podem conferir maior ou menor legitimidade aos cultivos, diferenciando entre produção para consumo tradicional (legal e inofensivo) e o destinado à produção de cocaína (criminalizado e reprimido).

Nesse sentido, podemos classificar essas medidas ao longo de duas dimensões: um de *regulação-proibição*, que se refere ao status legal da substância ou atividade que é alvo de regulação e outro de *policimento-militarização*, que se refere ao modelo de controle ou repressão às atividades (produção, comercialização e consumo) ligadas à substância regulada. O quadro abaixo ilustra essas dimensões em que políticas públicas regulatórias de modo geral podem ser classificadas.

Quadro 3. Tipos de políticas públicas para controle de substâncias

	Policiamento	Militarização
Regulação	Substâncias de produção, comércio e uso controlados. Nível de militarização baixo ou nulo. Medidas de controle típicas de regulação, saúde e vigilância sanitária (multas e apreensões, normas de produção, licenciamento, certificação de padrão de qualidade, campanhas educativas).	Substâncias de produção, comércio e uso controlados. Nível médio-alto de militarização. Medidas de controle típicas avaliação de riscos coletivos (monitoramento de vulnerabilidades da população e do meio ambiente, desocupações e deslocamentos).
Proibição	Substâncias de produção, comércio e uso criminalizados. Nível médio-baixo de militarização. Medidas de controle típicas de segurança pública (prisão e detenção de produtores, vendedores e usuários; investigação e patrulhamento por unidades policiais).	Substâncias de produção, comércio e uso criminalizados. Nível alto de militarização. Políticas de controle de segurança e defesa nacional (ataques e ocupações territoriais, mobilização de efetivos das Forças Armadas e equipamento bélico).

Fonte: Elaboração própria.

Por militarização entende-se o processo de adoção e a aplicação de elementos do modelo militar a uma organização ou situação em particular. Os modelos que orientados pela militarização privilegiam instrumentos de ação como o exercício do poderio militar, organização de operações estratégicas e de inteligência e recursos tecnológicos (KRASKA, 2007). Militarização do combate às drogas, portanto, é o processo por meio do qual ações para controle e repressão da produção e consumo de substâncias ilícitas são desenhadas a partir de e adequadas ao modelo militar de organização, operação, planejamento e identidade da corporação. Ela implica, assim, a criminalização de toda atividade ligada à produção de drogas ilícitas, sem distinção entre a produção da matéria-prima e seus derivados. Os programas de desenvolvimento alternativo desses marcos têm aplicação restrita a poucas áreas e submetem seus beneficiários a condicionalidades altamente restritivas.

De outro lado, estão políticas que se orientam pela legitimação. Neste polo encontram-se medidas que, por exemplo, diferenciam os cultivos de coca para consumo tradicional (considerado legítimo e inofensivo) daqueles que se destinam à produção da cocaína (proibido e combatido pela polícia). Na tentativa de regulamentar essas atividades, destinam certas áreas a produção legal (racionalização do cultivo), procuram estabelecer mercados regulados para sua comercialização e industrialização. Dessa forma, são criados espaços regulamentados para atividades que possuem fins reconhecidamente inofensivos e

calçados em tradições culturais ou históricas. Embora a produção e o tráfico de cocaína continuem a ser criminalizados, suas diretrizes não se fundamentam em nenhuma vinculação entre ameaças à segurança nacional e o cultivo da folha de coca.

De maneira geral, os estudos concluem que as operações de erradicação forçada (aérea ou manual) não têm demonstrado grande eficácia no longo prazo. Relatórios anuais da ONUDD informam que essas operações se concentram em determinadas áreas por um breve período e, antes de reduzir consistentemente as áreas de cultivo, parecem apenas acompanhar sua inclinação. Embora a aplicação dessas medidas repressivas provoque o desaparecimento temporário dos traficantes de uma região, seus efeitos na oferta (e, por conseguinte, no preço) da matéria-prima e seus derivados são limitados apenas àquela região, dependendo da frequência com que são conduzidas e da sua abrangência espacial (ONUDD 2008).

Dessa forma, por si sós, a erradicação de plantios de coca e a repressão à produção de cocaína não é suficiente para, em longo prazo, promover a redução das áreas cultivadas. Pelo contrário, a aplicação de tais políticas, somadas à alta fragilidade institucional, à ausência de canais eficientes para diálogo entre os governos nacionais e os movimentos sociais, agrava o quadro de instabilidade política. A ênfase na aplicação de medidas de erradicação forçada provocou grandes mobilizações dos cocaleiros no Peru e na Bolívia, além de condenações da sociedade internacional aos efeitos perniciosos da aspensão aérea, na Colômbia.

Os programas de desenvolvimento, por sua vez, ainda não se apresentaram de fato como uma alternativa viável, uma vez que, em um balanço geral, não ofereceram o cultivo de outro produto cuja rentabilidade se aproximasse à da coca. O desenvolvimento de alternativas rentáveis aos cultivos ilícitos é crucial para promover erradicação efetiva e a estabilidade política, mas têm se baseado em suposições infundadas a respeito de modelos de crescimento econômico que reduzem a complexidade e especificidade das instituições de cada país (EASTERLY, 2003). Para tanto é necessário desenvolver as capacidades de empreendimento e promover a sustentabilidade das atividades econômicas o que, além do fornecimento de serviços públicos e infraestrutura, requer apoio aos produtores na produção e comercialização de seus produtos e investimentos massivos na qualificação dos trabalhadores pela melhoria de níveis educacionais.

Muitos pesquisadores têm criticado a ineficácia das medidas de repressão com base no comportamento dos cultivos de coca ao longo dos anos, observando que a redução da área de cultivo de coca em um país é seguida pelo aumento da mesma em países vizinhos. Esse fenômeno é chamado de “efeito balão” por analogia ao que ocorre quando ao se pressionar um dos lados de um balão, outra parte dele incha por causa da transferência de ar para áreas com menor pressão. De forma semelhante, afirma-se que os cultivos de coca, quando combatidos em um país por meio de políticas de erradicação, são deslocados para outras regiões de forma que a área de cultivo total não sofre reduções significativas. Contudo, como pudemos verificar por meio da análise de matrizes de correlação, no período de 2000-07, esse efeito não se produziu em proporções significativas. Isso nos levou a concluir que outros fatores que não a redução das áreas dos países vizinhos deveria ser considerados para explicar a expansão ou retração do cultivo de coca de um país, em determinado ano (GUSMÃO, 2009).

Nesse sentido, as políticas conduzidas pelos governos oferecem uma variável conjuntural bastante importante, uma vez que, em conjunto, oferecem incentivos negativos e positivos de forma a influenciar o comportamento dos atores envolvidos na produção e tráfico de drogas. Por um lado, essas políticas podem se concentrar em medidas estritamente punitivas, elevar o narcotráfico a uma ameaça à segurança nacional e criminalizar indistintamente o produtor de coca e o traficante de cocaína. Por outro, podem conferir maior ou menor legitimidade aos cultivos, diferenciando entre produção para consumo tradicional (legal e inofensivo) e o destinado à produção de cocaína (criminalizado e reprimido).

Outras variáveis podem agregar valor explicativo e maior complexidade a um modelo que buscase explicar diferenças e semelhanças entre os três países. A atuação de outros atores além do governo também fornece variáveis que, combinadas à conjuntura produzida por esses marcos, podem provocar resultados diversos dos que se poderia esperar. Se considerarmos, por exemplo, a vinculação entre grupos armados (de forte presença na Colômbia e praticamente inexistentes na Bolívia) com o narcotráfico e a atuação de organizações cocaleiras (extremamente fortes na Bolívia, consideravelmente desagregadas na Colômbia) pode-se obter uma configuração de interações que esclareçam o fenômeno em pesquisa. Diversos estudos apontam que regiões com maior área de cultivo nesses países se caracterizam por altos níveis de pobreza e ausência do aparato estatal, o que as tornam vulneráveis à atuação de grupos armados ilegais cuja renda está vinculada ao narcotráfico

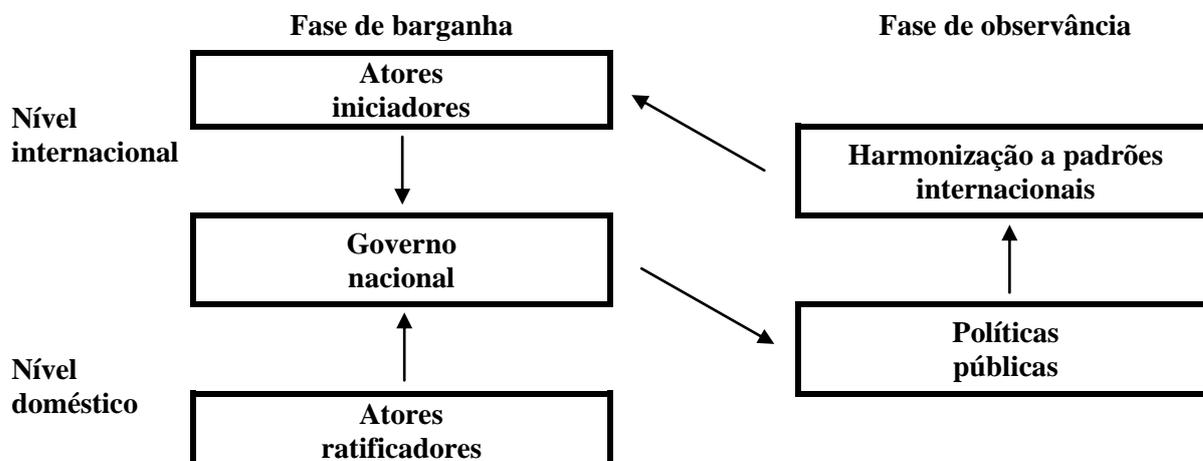
(MORENO-SÁNCHEZ, KRAYBILL e TPSON, 2003; HOLMES, GUTIÉRREZ DE PIÑERES e CURTIN, 2008; ROBERTS, 2010). Embora o cultivo e a comercialização da coca e seus derivados não sejam a causa do *surgimento* dos grupos insurgentes nesses dois países, eles têm se fortalecido com a vinculação a economia da droga ilegal (FELBABBROWN, 2005).

Para obter recursos e financiar suas operações, eles estabelecem os preços e controlam os canais de comercialização em suas esferas de controle. O papel dos grupos armados na atividade do narcotráfico tem evoluído ao longo do tempo. Inicialmente, os grupos guerrilheiros cobravam taxas de 10% a 15% sobre a produção de folha de coca aos cocaleiros, em troca de proteção. Apesar de manter uma forte ideologia comunista nas décadas de 1970 e 1980, os grupos guerrilheiros já estabeleciam relações complexas com os produtores de coca e grupos de narcotraficantes. A partir da década de 1990, a influência da ideologia comunista como fator de mobilização se debilita entre os guerrilheiros que passam a estabelecer sistemas próprios de produção, transporte e comercialização tanto da matéria-prima quanto do produto final.

1.4. Modelo de análise

Nesta tese, analisamos o processo de cooperação internacional como um jogo de dois níveis e duas fases. O primeiro nível consiste na arena internacional onde interagem dois estados com assimetrias de poder. Isso nos permitirá prefigurar quais seriam os termos de uma cooperação assimétrica efetiva. No segundo nível, o da arena doméstica, o governo do estado mais fraco deve angariar apoio interno e confrontar grupos opositores para implementar políticas de segurança pública voltadas especificamente para a questão das drogas. Por uma questão de simplicidade, modelamos a interação estratégica de dois atores apenas em duas fases consecutivas: de barganha e de execução de acordos cooperativos. A figura abaixo exhibe as relações causais que definem o modelo de análise empregado nesta tese.

Figura 1. Modelo de análise da eficácia da cooperação internacional



Fonte: Elaboração própria.

Basicamente, o modelo estabelece as relações e processos entre atores nos níveis internacional e doméstico que, desde a conclusão de um acordo na fase de barganha levam às alterações ou permanência do nível de harmonização das políticas públicas de um estado aos padrões estabelecidos internacionalmente. Na fase de barganha, o governo nacional deve enfrentar, na arena internacional, pressões diplomáticas dos atores iniciadores, a saber, instituições intergovernamentais e governos de outros países e, na arena doméstica, de atores ratificadores, como instituições políticas e grupos sociais. A atuação desses atores cujos interesses podem ser coincidentes ou conflitantes afeta as preferências do governos nacionais, de forma que as políticas públicas produzidas refletem um equilíbrio, mais ou menos instável, que pode favorecer um em detrimento de outro.

Na fase de observância, por sua vez, as políticas públicas produzirão o alinhamento ou desvinculação do país aos padrões estabelecidos por instituições internacionais, assim indicando sua maior ou menor efetividade. Com efeito, é condição suficiente para regimes e instituições internacionais serem considerados efetivos verificar se o nível de harmonização entre as políticas domésticas e os padrões internacionais aumenta. O ciclo se fecha com o retorno a uma nova fase de barganha, desta vez para monitoramento do nível de harmonização produzido pelas políticas públicas e a aplicação estratégica de sanções ou prêmios pelos atores iniciadores e ratificadores, segundo a atenção que for dada aos seus interesses.

Nesta pesquisa, o ator iniciador é identificado como sendo os EUA, por sua atuação ímpar nesse tema durante o período estudado. Como veremos mais adiante, os governos

norte-americanos atuaram desde as primeiras convenções no sentido de promover o controle internacional de substâncias entorpecentes, ampliando mais tarde o escopo da regulação do comércio legal de drogas para a interdição do comércio ilegal e da sua oferta pelo combate ao cultivo de suas matérias primas no local de produção. Os indicadores que fornecem medidas da atuação dos EUA na promoção do combate às drogas são as qualificações dos países nos relatórios anual do Departamento de Estado e os recursos de assistência internacional, condicionados à avaliação unilateral que o Executivo norte-americano faz sobre a cooperação de países no tema. As preferências dos governos nacionais, que são afetadas pelas estratégias do ator iniciador, são mensuradas pela disposição do governo em aplicar políticas de desenvolvimento alternativo, de erradicação forçada (inclusive por via aérea) e consensual. Os indicadores para essas variáveis foram obtidos por meio de respostas de especialistas a um questionário virtual (ver capítulo 7, seção 7.1).

Nos países que compõem o universo desta pesquisa, a arena da política doméstica não é conformada apenas por instituições políticas, *stritu sensu*, tais como as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, o controle do Judiciário e as atividades do aparelho burocrático. Para compreender a dinâmica dos processos políticos em Bolívia e Colômbia, devemos levar em conta também a atuação de associações e movimentos organizados da sociedade civil, bem como de grupos armados ilegais sejam insurgentes, criminosos ou paramilitares. Suas atividades influenciam a estabilidade e a probabilidade de permanência de um governo.

1.5. Conclusão parcial

As abordagens teóricas expostas neste capítulo levantam diferentes fatores para explicar a formação e a observância a regimes internacionais. As abordagens sistêmicas apresentam três fatores: (i) às capacidades materiais de poder e de recurso à força, (ii) ao cálculo estratégico e racional de líderes políticos segundo e (iii) à influência de valores e normas sociais que vigoram entre os principais atores da política internacional. As abordagens que incorporam a arena doméstica acrescentam a esse rol instituições políticas como a forma de governo, o processo decisório, a distribuição dos poderes de agenda e de veto e as relações entre poderes. Esses fatores correspondem a mecanismos causais que, como observa KRATOCHWIL (1984), não são necessariamente mutuamente excludentes, mas podem ser

incorporados a uma teoria geral da observância de alguns tipos de normas e regras (p. 686). Em termos metodológicos, pode-se afirmar que em conjunto, eles configuram condições necessárias, mas não suficientes, para explicar a observância (a adesão e/ou a ratificação) a normas estabelecidas internacionalmente.

Métodos de estatística paramétrica são de pouca utilidade para avaliação do modelo de análise que propomos. É extremamente problemática a operacionalização de uma medida da efetividade de um acordo ou regime, de modo que seja verificável e comparável em um grande número de países, que cubra uma série de vários anos, e que perpassasse várias áreas temáticas. Isso é importante porque nosso modelo prevê a possibilidade de que mudanças nos processos políticos domésticos alterem as preferências dos governos tornando mais prováveis que, em determinado momento, eles optem por denunciar um tratado abertamente ou que, uma vez obtidos os benefícios da cooperação, revertam políticas nacionais a padrões não-acordados.

Devido à natureza das questões que pretendemos explicar, a melhor abordagem é a seleção de casos dentro de uma área temática da cooperação internacional. Como a literatura empírica sobre cooperação internacional tipicamente sorteia casos com base em barganhas bem sucedidas, pode-se ignorar situações em que a cooperação não tenha ocorrido por causa de divergências de preferência, em vez de barganhas fracassadas ou problemas de credibilidade dos compromissos. Embora estudos de caso sejam, em geral, inferiores a métodos estatísticos para demonstrar a validade externa, procuramos contornar esse problema por meio da análise comparativa de casos dentro de uma mesma área de cooperação, por um período de tempo suficientemente longo para capturar variações nos parâmetros relevantes. Nesse sentido, Bolívia e Colômbia apresentam combinações diferenciadas de fatores que permitem uma comparação sistemática dos efeitos da cooperação com os Estados Unidos em relação a variáveis domésticas (grupos armados, movimentos cocaleiros) e as preferências do governo sobre o tipo de políticas implantadas nesses países.

2. Formação e evolução do regime global sobre drogas: a dimensão multilateral do controle internacional de drogas ilegais

Neste capítulo, apresentamos a constituição do regime em sua dimensão multilateral, bem como as transformações que ele veio sofrendo ao longo do século XX. Como foi construído o aparato normativo de abrangência global que pretende regular a produção, o uso e a comercialização de certas substâncias consideradas ilícitas? Quais são os mecanismos previstos para coibir a violação de suas normas e promover a harmonização das leis nacionais às suas diretrizes? Apresentaremos aqui os sucessivos desenhos institucionais que foram negociados, de forma a explicar em que medida suas características foram moldadas tanto por preferências de governos e atores envolvidos nas negociações quanto por fatores estruturais da cooperação internacional.

O capítulo está dividido em sete seções ao longo das quais serão examinados os instrumentos internacionais negociados para controle de drogas em âmbito multilateral, com destaque a seus respectivos mecanismos de monitoramento. Na primeira seção, são apresentadas as formas de regulação das drogas, antes delas se tornarem objeto de convenções multilaterais. Na segunda seção apresentamos um panorama dos acordos e tratados sobre entorpecentes firmados de 1912 a 2011. Na terceira seção, apresentamos os instrumentos internacionais negociados até as vésperas da eclosão da II Guerra Mundial. Na quarta seção, apresentam-se os acordos negociados sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), entre o imediato pós-Segunda Guerra e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

Na quinta seção, são apresentadas as três principais convenções das Nações Unidas que unificaram, ampliaram o escopo e estruturam ao sistema de controle atualmente vigente. Nesta parte também são relacionadas as sessões especiais, declarações e planos de ação das Nações Unidas, elaborados na década de 1990, que enfatizam as medidas de redução de danos no combate ao problema do abuso de drogas. A sexta seção consiste em algumas observações sobre as tendências mais recentes e os possíveis desdobramentos no futuro próximo do atual regime. Por fim, conclui-se com observações parciais sobre o sentido das mudanças de padrão da cooperação internacional ao longo do século.

2.1. Antecedentes: do comércio mercantilista das drogas (séc. XVI) à campanha antiópio (sécs. XIX-XX)

Embora seja um novo *tema de estudo* da disciplina de Relações Internacionais, a produção, o consumo e a regulação de drogas de forma alguma é um novo *fenômeno* nas relações entre povos. Ao longo da história, não apenas alimentos e especiarias, mas também substâncias entorpecentes, estimulantes e alucinógenas mobilizaram atividades de grupos e comunidades humanas, interligando povos em todo o mundo econômica e culturalmente. Usos recreativos, religiosos e farmacológicos de substâncias as mais variadas se confundem com os primórdios da história da civilização humana (ESCOHOTADO, 2008, p. 33-56). Antes de se tornarem objeto de convenções multilaterais, drogas como o álcool, ópio e a *cannabis* já eram alvo de interesses estratégicos de estados poderosos, sendo sua produção e consumo reguladas por normas e costumes mais ou menos tolerantes, em diferentes épocas e sociedades.

O uso de filtros, bebidas e plantas populares da farmacopeia celta e greco-romana foi proscrito pela Igreja Católica que editou diversas normas nos séculos V e VI d.C. para reprimir as religiões pagãs (ESCOHOTADO, 2008, p. 239). Historiadores registram que, já no período medieval, leis islâmicas previam punições a usuários de *cannabis* para coibir seu abuso (MILLS, 2003, p. 178). O soberano do Império Mogol (1526-1707) tinha importante fonte de sua renda na produção de ópio não só para fins recreativos, mas principalmente medicinais (STEINBERG, HOBBS e MATHEWSON, 2004, p. 34). O tabaco produzido nas colônias foi pesadamente tributado na Inglaterra pelo rei James I que, em 1604, decretou um imposto de 4.000% sobre o valor das importações de tabaco e ordenou que os comerciantes do produto e os fabricantes de cachimbos pagassem uma taxa especial para obter licença do governo (BURNS, 2007, p. 47).

Restrições e proibições de importação eram aplicadas como forma de equilibrar a balança comercial de países que aplicavam políticas mercantilistas. No século XVII, o ópio tornou-se instrumento da política mercantil das potências europeias, dando causa a sérias disputas comerciais. Tendo-se instalado nos enclaves europeus do Extremo Oriente, empresas comerciais mediavam o comércio de ópio entre a Índia e a China. A partir da década de 1640, graças ao monopólio do comércio com os distritos populosos de Java, a Companhia das Índias Ocidentais da Holanda auferiu lucros de até 400% com a revenda de ópio adquirido a baixo preço na Índia (MCCOY, 2004, p. 35).

Em 1757, a Companhia das Índias Ocidentais do Reino Unido já tinha assumido a responsabilidade pela cobrança de receitas da produção de papoula em Bengala e Bihar quando então adquiriu o monopólio sobre o cultivo dessa matéria-prima do ópio. Mais tarde, em 1773, todo o comércio de ópio seria posto sob controle do governo britânico na pessoa do governador-geral, Lorde Warren Hastings (KOHLI, 1966). Ao longo do século XVIII e XIX, o ópio deixaria de ser uma especiaria de luxo para tornar-se um bem de consumo de massa, chegando a representar 15% da receita tributária do Império Britânico⁸. Nessa época sua produção e comercialização eram operacionalizados pela Companhia das Índias Ocidentais, que fazia a triangulação entre os fornecedores indianos e os comerciantes finais. Seguindo a lógica monopolista para alcançar o nível máximo de lucro, a Companhia limitava as exportações do ópio indiano a quatro mil cestas (com cerca de 140 libras cada), o suficiente para financiar suas aquisições de chá da China. O ópio era então adquirido por atacado em leilões mensais por distribuidores privados que o comercializavam no varejo (MCCOY, 2004, p. 35-36).

A lucratividade do comércio de ópio atraiu a atenção de competidores provenientes de regiões fora do controle britânico, como a Turquia. Já em 1805, pode-se verificar a atividade de comerciantes norte-americanos que, barrados nos leilões de cotas de Calcutá, intermediavam carregamentos de ópio turco, captando-os em Esmirna e remetendo-os a China pela África (MCCOY, 2004, p. 36). Ao longo do século XIX, os EUA firmaram importantes acordos comerciais com dispositivos específicos sobre o ópio com o Reino do Sião (1833), com a China (1844) e com o Japão (1858).

O comércio de ópio prosperava a despeito de seu consumo e comercialização estarem proibidos na China por decreto do Imperador desde 1729. Em 1838, para combater um problema de saúde pública provocado pela adicção em massa ao ópio, o Imperador chinês iniciou dura repressão aos traficantes do produto. No ano seguinte, um emissário do Imperador chinês apreendeu, sem direito a compensação, mais de 20 mil cestos de ópio (equivalentes a 1,3 tonelada) de comerciantes ingleses no Cantão (ROWNTREE, 1906, p. 59-67).

⁸ Ao longo do século XIX, o comércio de ópio com a China assumiu importância crescente em volume e valor para o Império Britânico a tal ponto que, após 1890, a renda gerada por essa atividade era maior do que a obtida com impostos alfandegários, sobre consumo e renda. A maior parte dos lucros era proveniente da venda em leilões públicos do ópio processado sob a forma de bolas ou empacotado em cestas (RICHARDS, 2002, p. 153).

O Reino Unido, em resposta a pressões domésticas para reagir ao episódio, enviou uma esquadra da Marinha para reocupar o entreposto comercial, ocupando portos no decorrer de uma campanha, entre 1839 a 1842, que viria a ser a primeira Guerra do Ópio. Essa campanha resultou na negociação do Tratado de Nanquim (1842) pelo qual a China cedia Hong Kong, concordou em abrir cinco portos e a pagar indenizações. Extremamente desigual, o acordo também impôs a aplicação de uma medida extraterritorial pela qual súditos do Império Britânico na China seriam julgados pelos cônsules britânicos, segundo seu próprio sistema legal (CHOUVY, 2010, p. 6).

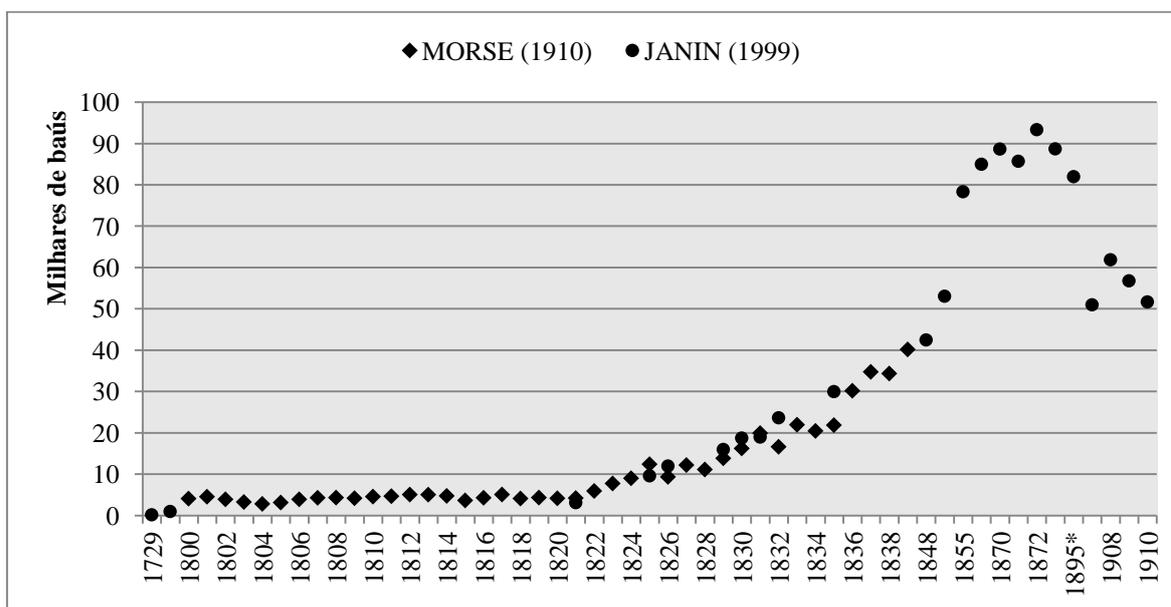
O comércio e consumo de ópio, todavia, continuaria ilegal no território chinês até a segunda campanha de guerra, entre 1856 e 1860. Esta campanha foi deflagrada em retaliação à captura por autoridades chinesas do navio *The Arrow* que, sob a bandeira do Reino Unido, contrabandeava carregamentos de ópio de Hong Kong. As hostilidades culminaram na assinatura do Tratado de Tientsin em 1858. O tratado consistiu em uma série de acordos negociados entre a China e o Reino Unido, França, EUA e Rússia. O acordo foi ratificado dois anos mais tarde pelo Imperador chinês na Conferência de Pequim. O governo chinês concedia o acesso (até então proibido) de representações diplomáticas permanentes a Pequim e ainda garantia o direito a estrangeiros de viajar ao interior (ROWNTREE, 1906, p. 84-92).

O acordo consumou a legalização da importação de ópio indiano pela China com a abertura de 11 portos ao comércio internacional. Estimativas de vários estudiosos apontam que a importação de ópio cresceria continuamente até meados da década 1870, quando alcançou o auge com mais de 93 mil baús de ópio⁹ (6,5 mil toneladas), como se pode ver na

Figura abaixo. Com o crescimento da produção doméstica, as importações declinaram continuamente, reduzindo em cerca de 40% até 1910, quando totalizaram cerca de 3 mil toneladas (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2009, p. 23-24).

⁹ Após sua extração o ópio era processado em forma de pequenas bolas que eram acomodadas e transportado em cestas ou baús. TROCKI (1999, p. 70-2) oferece um relato detalhado das atividades dos estabelecimentos onde o ópio era processado e vendido. Para conversão dos dados, alguns estudos estimam que cada baú continha 140 libras ou 63,5 kg de ópio (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2009).

Figura 2. Venda de ópio para a China, 1729-1910¹⁰



Fonte: Elaboração própria com base em MORSE (1910, p. 209-10) e JANIN (1999, p. 70). Nota: *Média anual entre 1901-5.

Coerção diplomática e dissuasão militar eram, portanto, aplicadas para promover o comércio legal das drogas, pelo menos, daquelas que melhor equilibrassem a balança comercial das potências imperialistas. Embora não disponhamos de uma relação de todos os tratados e acordos sobre entorpecentes firmados nessa época, a impressão que os relatos históricos passam é a de que as iniciativas internacionais dessa época eram eminentemente bilaterais, com a aplicação das medidas feita por coerção direta entre estados (diplomática ou militar).

Esse panorama começou a mudar quando, na América do Norte e na Europa, grupos começaram a se articular domesticamente em torno da bandeira da temperança. Com base em princípios da moralidade cristã puritana, eles buscavam banir pela proibição e repressão firme, não só drogas como álcool, mas também a prostituição, a pornografia e os jogos de azar – tudo o que considerassem vícios que pudessem levar um indivíduo à ruína e a sociedade à degradação¹¹. Externamente, missionários religiosos, nacionalistas chineses, movimentos pacifistas e anti-imperialistas se amalgamaram em verdadeiras alianças transnacionais em

¹⁰ Não há dados completamente confiáveis pois a comercialização de ópio era fundamentalmente feito por contrabando ilegal. As estatísticas existentes divergem nos números exatos e na extensão da cobertura temporal porque provém de diferentes fontes. Contudo, elas apontam para a mesma tendência geral de crescimento a partir da década de 1820 e de queda a partir da década de 1870.

¹¹ Sobre o conceito de temperança e a diversidade de posturas dos grupos reunidos em torno dessa causa na Europa e nos Estados Unidos, ver a obra do historiador Henrique CARNEIRO (2010, p. 193-206).

torno da campanha do antiópio. Esses grupos engajavam-se em campanhas públicas, distribuíam publicações e postulavam que seus governos se dissociassem do comércio de ópio, tido como atividade imoral contraditória aos valores de sociedades civilizadas e cristãs (LODWICK, 1996, p. 27-71)¹².

Na China, o discurso antiópio vinha-se articulando desde a década de 1860, mas só depois de sua derrota na Guerra Sino-Japonesa (1894-95) ele alcançou projeção nacional e mobilizou um amplo movimento nacionalista de transformação social que reuniu altos funcionários do governo, acadêmicos e amplos segmentos sociais. Reunidos em torno da causa da proibição do ópio, os ativistas tomavam-no por símbolo do mal social que provocara degradação, enfraquecimento e humilhação da China. Associado ao imperialismo europeu cuja expressão mais notória se manifesta na jactância dos tratados desiguais, o ópio constituía o alvo preferencial de grupos nacionalistas. Na busca por restabelecer a China em pé de igualdade perante a comunidade internacional, a campanha antiópio se tornou causa primeira nas iniciativas diplomáticas do governo conduzidas entre o fim do século XIX e o princípio do século XX (REINS, 1991, p. 104).

Na primeira década do século XX, o discurso do movimento estaria completamente articulado e difundido com base em argumentos sobre danos provocados pelo ópio para o indivíduo, para o estado e para a civilização chinesa. No nível individual, enfatizavam-se os efeitos deletérios da adicção sobre a saúde, a carreira e a família. No nível estatal, os danos cumulativos destituiriam o estado de recursos humanos e financeiros. No terceiro civilizacional, seria perdida a vitalidade da raça chinesa, cuja existência física, temia-se, estaria ameaçada (ZHOU, 1999, p. 20-22).

¹² Não eram apenas preocupações com segurança pública, ordem social e condições sanitárias de produção e venda de bebidas que animavam esses movimentos de combate aos vícios. Três fatores complementares tiveram profundo efeito motivador na atuação desses grupos: a) preocupações legítimas com ameaças à saúde pública, produzidas pela produção desregulada de medicamentos e alimentos; b) o interesse da classe médica em deter o monopólio do receituário de drogas e medicamentos e c) preocupações, imbuídas de racismo e xenofobia, com a ordem social com as consequências do uso recreativo pelas classes mais pobres. O lado mais perverso dos preconceitos sociais e raciais era explícito, voltando-se principalmente contra imigrantes de minorias étnicas. Apesar disso, eram esses grupos que estavam do lado reformista da história na época CARNEIRO (2010).

Em 1906, como resultado da mobilização da *Sociedade Anglo-Oriental para Supressão do Comércio de Ópio* (SSOT)¹³, foi firmado um acordo para supressão completa e gradual do comércio de ópio entre o Reino Unido, Índia e China. Pelos termos desse acordo, ao longo de dez anos, a Grã-Bretanha deveria reduzir anualmente em 10% suas exportações de ópio para a China. Em contrapartida, o governo chinês deveria eliminar o cultivo de ópio em seu território na mesma proporção (TROCKI, 1999, p. 128).

Por pressão britânica, um mecanismo de monitoramento mais institucionalizado, ainda que unilateral, foi estabelecido entre as partes: três anos após a implantação do acordo, Londres deveria designar um inspetor a quem seria garantido acesso irrestrito ao interior do território chinês. Se os esforços iniciais da China fossem avaliados como bem sucedidos, as partes deveriam continuar as reduções pelos sete anos seguintes. O arranjo evoluiu a contento dos participantes até que, em 1912, a dinastia Manchu que governava o Império do Meio foi derrubada e a autoridade central se desintegrou em meio a disputas separatistas que perduraram até 1928. Os cultivos retornaram em 14 das 18 províncias chinesas, e o governo do Kuomintang, que então veio a se estabelecer, dependia não só da renda do ópio para se manter, mas também das conexões com traficantes que possuíam informações, armas e homens (TROCKI, 1999, p. 132-134).

O Acordo dos Dez Anos, portanto, fracassou por motivos exógenos, e os seus primeiros anos de aparente sucesso deixaram tal impressão na mente dos defensores das medidas de controle que deu o tom das negociações nas décadas seguintes. Para esse grupo, o foco da atenção deveria ser o controle da oferta. O método mais eficaz para acabar com o problema das drogas parecia ser a eliminação das quantidades excessivas disponíveis ao abuso. Foram deixadas em plano secundário questões sobre as causas da adicção, suas consequências e tratamento, a relação entre oferta e demanda e o espaço para o mercado negro aberto pelos mecanismos de controle.

Foi nesse cenário que os Estados Unidos assumiram um papel de protagonista na promoção de um aparato internacional para controle de drogas. Sob sua liderança, foi formada a Comissão do Ópio que, em 1909, reuniu representantes de treze países da Ásia e da Europa em Xangai, para o primeiro encontro multilateral sobre drogas – a Conferência Internacional

¹³ Importante grupo do movimento antiópio fundado em 1874, formado por uma rede transnacional de missionários protestantes ingleses e nacionais chineses que adquiriu forte influência no Parlamento britânico.

sobre o Ópio. Na Conferência, as delegações norte-americana e chinesa se uniram para defender de controles internacionais severos que proscrevessem toda forma de uso que não fosse destinada a fins medicinais. As potências coloniais, no entanto, se opuseram a quaisquer restrições ao consumo. Países produtores como Índia e Pérsia se aferraram ao argumento de que cabia aos seus governos definirem normas de regulação interna e defendiam o direito de exportar as substâncias para estados onde não fossem proibidas. Alemanha, Suíça e Holanda, com fortes indústrias farmacêuticas, se recusaram a impor restrições às drogas manufaturadas embora tolerassem controles sobre matérias-primas.

Com tamanhas e insuperáveis divergências, o encontro não resultou em nenhum documento juridicamente vinculante, consistindo em um mero fórum de averiguação. Aprovaram-se algumas recomendações elementares que conclamavam os países a cooperarem com os esforços chineses para controle e extinção do fumo de ópio e a impedirem exportações desse produto para nações que as proibissem. Os pontos fundamentais de discordância ainda iriam permanecer por décadas. Contudo, tinha-se estabelecido um precedente importantíssimo para discutir da situação interna de outros países e suas políticas sobre drogas, constituindo assim um ponto de partida para o estabelecimento de um mecanismo de controle multilateral

2.2. O regime global sobre drogas: uma visão geral (1912-2011)

No decorrer dos mais de 100 anos que intermediam a Convenção Internacional do Ópio de 1912 e nossos dias, formou-se um corpus substancial de 504 tratados e acordos internacionais (TAIs)¹⁴ sobre entorpecentes que estão registrados e depositados junto ao

¹⁴ Tratados, acordos, protocolos, declarações, convenções, trocas de notas e de cartas – são diversas as denominações dadas a instrumentos que formalizam obrigações e direitos dentre os entes de direito internacional. Nesta tese, “tratado” e “acordo” são empregados como sinônimos, exceto quando indicado o contrário. A sigla TAI será empregada para designá-los de forma genérica. As denominações desses instrumentos internacionais não se relacionam necessariamente a seu escopo ou função, refletindo antes usos e costumes, uma característica particular ou a importância que lhe é atribuída pelas partes. Isto não significa que o termo escolhido seja errático ou neutro. O nome de um tratado pode ser uma indicação dos objetivos a cumprir, dos limites de ação, do grau de cooperação desejado das partes envolvidas e da relação com um instrumento anterior ou posterior. Um breve glossário sobre os diversos termos empregados para designar tratados e acordos internacionais pode ser encontrado em UNITED NATIONS (2014). Da mesma forma, níveis de formalidade e solenidade para assinatura de TAIs são escolhas estratégicas que dependem de fatores como gravidade dos problemas abrangidos, implicações políticas desejadas, considerações normativas ou culturais, expectativas, valores e interesses dos signatários. Para uma extensa discussão sobre fatores que levam

Secretariado das Nações Unidas¹⁵. Trata-se de instrumentos bilaterais e multilaterais, originários ou subsequentes, firmados entre países ou entre um país e uma organização intergovernamental. A Tabela 1 abaixo revela que a grande maioria desses instrumentos internacionais é formada por TAIs originários (72%). Desses acordos 336 são bilaterais (67%), enquanto apenas 25 (5%) são multilaterais.

Tabela 1. TAIs sobre entorpecentes, 1912-2011

	Originário	Subsequente	Total
Multilateral	26 (5%)	32 (6%)	58 (11%)
Bilateral	336 (67%)	110 (22%)	446 (89%)
Total	362 (72%)	142 (28%)	504 (100%)

Fonte: Elaboração própria com base em *United Nations Treaty Collection* (UNTC).

A evidente predominância de acordos bilaterais, originários ou subsequentes, não significa que eles estejam bem distribuídos entre os países. Ao contrário, como se pode observar da lista dos 15 maiores signatários de TAIs sobre entorpecentes da Tabela 2 abaixo, os principais focos de irradiação de acordos bilaterais são os EUA, que figura como parte em 218 TAIs desse tipo (129 originários e 89 subsequentes). A posição de destaque do México, em segundo lugar com 149 (83 originários e 66 subsequentes), deve-se ao fato de ser a outra parte da grande maioria dos acordos bilaterais firmados (e renovados) pelos EUA.

Em um patamar intermediário, com um total de mais de 50 TAIs assinados, figuram Reino Unido (61), Holanda (59), Espanha (54) e Brasil (50), países que apresentam um perfil mais equilibrado de participação em TAIs bilaterais e multilaterais. Um terceiro grupo de países com menos de 50 TAIs reúne França (35), Itália (34), Argentina (33), Áustria (30) e Israel (30) e outros de expressão ainda menor nessa área. Cabe ainda destacar que, à exceção de México e Colômbia, nenhum dos maiores signatários é grande produtor de drogas ilegais.

estados a escolherem níveis mais ou menos formais de normas de direito internacional (*hard e soft law*), ver ABBOTT e SNIDAL (2000).

¹⁵ Conforme disposto no parágrafo 102 da Carta das Nações Unidas, o Secretariado é o órgão responsável por registrar e publicar todos os tratados e acordos feitos por qualquer país membro. Caso não sejam registrados, nenhuma parte poderá invocá-los perante órgão das Nações Unidas. O Anexo 6 apresenta a lista de TAIs sobre entorpecentes registrados ou arquivados no Secretariado Geral das Nações Unidas, gerada a partir da base consolidada de dados da *United Nations Treaty Collection* (UNTC). A base reúne as ações de participantes em TAIs registrados e inscritos junto ao Secretariado da ONU e pode ser acessada e baixada, em formato CSV, nesta página <<http://goo.gl/OEZJ5h>>. O livro-código dessa base, por sua vez, pode ser acessado e baixado na página <<http://goo.gl/Xoh14T>>.

Esses dados apresentam um quadro de forte protagonismo dos Estados Unidos *em âmbito bilateral*. Ao todo, os norte-americanos participam de 218 acordos bilaterais, ou seja, cerca de metade dos TAIs bilaterais registrados no Secretariado das Nações Unidas. Contudo, sua adesão a TAIs no *âmbito multilateral* está muito abaixo da média dos maiores signatários: excetuando-se o México, estes registram em média 18 TAIs multilaterais (14 originários e 4 subsequentes), enquanto os EUA registram um total de 11 TAIs multilaterais, quase todos de tipo originário, a exceção de um subsequente¹⁶. Em termos numéricos, a proporção de TAIs bilaterais em relação a TAIs multilaterais dos EUA (10,62 por um) é 22,5 vezes maior do que a média das proporções dos demais países listados, exceto o México (0,47 por 1)¹⁷.

Tabela 2. Maiores signatários de TAIs sobre entorpecentes, 1912-2011¹⁸

País	Bilateral			Multilateral			Total geral	Razão B/M
	Orig.	Subseq.	Total	Orig.	Subseq.	Total		
EUA	146	130	276	23	3	26	302	10,62
México	88	96	184	14	0	14	198	13,14
Reino Unido	32	11	43	54	6	60	103	0,72
Holanda	24	19	43	47	10	57	100	0,75
Espanha	30	1	31	24	7	31	62	1,00
Brasil	32	4	36	21	1	22	58	1,64
França	7	5	12	38	6	44	56	0,27
Itália	12	2	14	29	6	35	49	0,40
Israel	17	0	17	30	1	31	48	0,55
Argentina	16	5	21	24	0	24	45	0,88
Iugoslávia	0	0	0	38	0	38	38	0,00
Áustria	6	1	7	24	7	31	38	0,23
Grécia	3	1	4	29	5	34	38	0,12
Suécia	2	2	4	26	6	32	36	0,13
Portugal	6	0	6	25	5	30	36	0,20
Luxemburgo	2	2	4	24	7	31	35	0,13
Dinamarca	4	2	6	23	6	29	35	0,21
Chile	13	0	13	21	1	22	35	0,59
Turquia	6	0	6	25	4	29	35	0,21
Venezuela	14	1	15	17	1	18	33	0,83

¹⁶ Trata-se de ratificação com declaração de entendimento sobre a Convenção internacional contra o doping, concluída em Paris, em 19 de outubro de 2005 (ST/LEG/SER.A/739, Anexo A-43649).

¹⁷ As razões dessa excepcionalidade norte-americana, ou seja, da predominância da participação dos EUA em acordos bilaterais sobre tratados multilaterais, serão exploradas mais à frente, no capítulo 3. Vale ressaltar que esse fenômeno não é exclusividade de TAIs sobre narcóticos. Na década de 1990, a profusão de acordos preferenciais de livre comércio entre dois ou mais países, em detrimento da conclusão de rodadas de negociações multilaterais levou estudiosos como Jagdish N. BHAGWATI (2008) a condenar esses acordos sob o argumento de que eles resultam num amontoado inconsistente e discriminatório de regras casuísticas e expedientes ad hoc que minam o livre comércio.

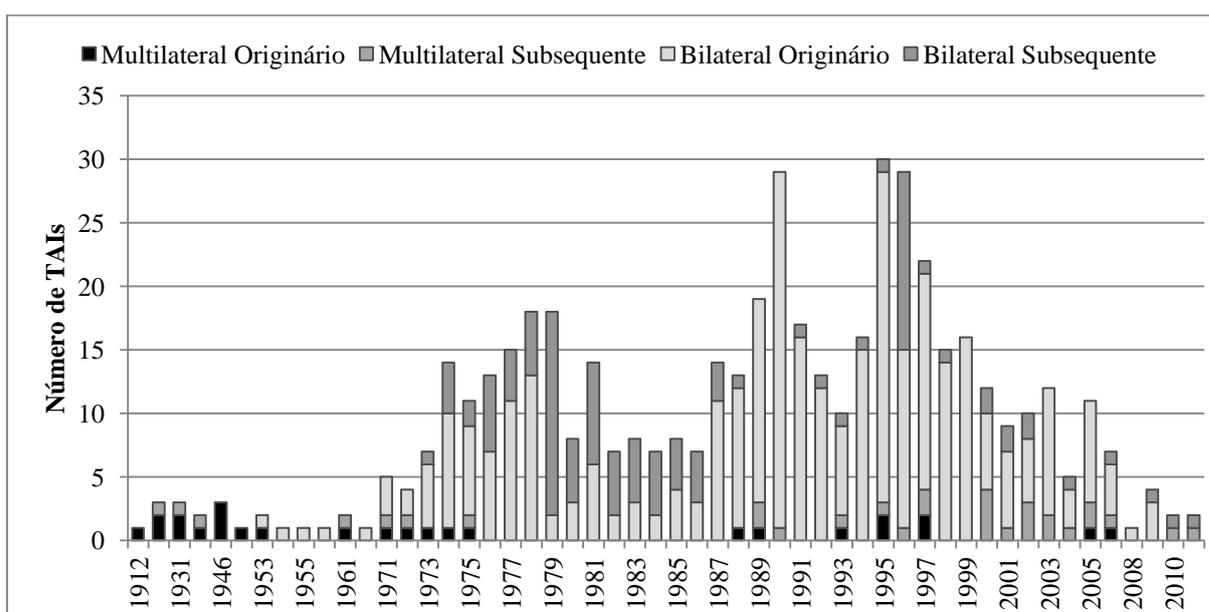
¹⁸ Para efeitos de análise, definem-se os maiores signatários como países que estão acima do 90º percentil, ou seja, possuem 29 TAIs ou mais no total geral.

País	Bilateral			Multilateral			Total geral	Razão B/M
	Orig.	Subseq.	Total	Orig.	Subseq.	Total		
Bélgica	4	2	6	22	5	27	33	0,22
Alemanha	10	2	12	11	8	19	31	0,63
Equador	10	0	10	19	1	20	30	0,50
Hungria	2	1	3	21	5	26	29	0,12
Colômbia	9	2	11	17	1	18	29	0,61
Total	495	289	784	646	102	748	1532	0,51

Fonte: Elaboração própria com base em *United Nations Treaty Collection* (UNTC).

A distribuição de TAIs também se apresenta concentrada na dimensão temporal. A Figura 3, a seguir, mostra a distribuição desses acordos firmados entre 1912 e 2011, por ano de conclusão. Os dados revelam diferentes padrões de volume e velocidade em que o regime global sobre drogas foi se desenvolvendo ao longo do século. Metade do conjunto agregado de TAIs foi produzido nos últimos 25 anos. A distribuição apresenta dois picos: o primeiro entre 1978-9, quando são concluídos 18 acordos em cada ano, todos bilaterais; o segundo, em 1995, com 30 acordos (27 bilaterais). A figura permite ainda verificar a grande profusão de acordos bilaterais que ocorreu a partir da década de 1970: até esse ano, haviam sido assinados apenas cinco TAIs bilaterais (todos originários) ao passo que, entre 1971 e 1980, registram-se 106 TAIs bilaterais (63 originários e 43 subsequentes).

Figura 3. TAIs sobre entorpecentes por tipo e ano de conclusão, 1912-2011



Fonte: Elaboração própria com base em *United Nations Treaty Collection* (UNTC).

Esta série histórica pode ser dividida em três períodos. O primeiro, de 1912 até as vésperas de eclosão da Segunda Guerra Mundial, corresponde à etapa em que os primeiros

TAIs são firmados e se estabelece um controle do comércio legal de ópio e outras substâncias, no âmbito da Liga das Nações. Nesse período de cerca 30 anos são firmados apenas seis TAIs multilaterais originais¹⁹, cujo foco recai principalmente na regulação do comércio legal de ópio e, secundariamente, na restrição para “uso legítimo” da produção excedente de substâncias entorpecentes.

O segundo período, a partir de 1946 até 1961, foi marcado pelas negociações no seio da Comissão sobre Drogas Narcóticas (criada por resolução do Conselho Econômico e Social em 1946) para consolidação dos instrumentos anteriores em uma Convenção Única das Nações Unidas. A Comissão tinha mandato para criar o rascunho de uma nova convenção que deveria substituir os instrumentos preexistentes e incluir provisões para limitação da produção das matérias-primas de entorpecentes. Com o objetivo de “simplificar a organização da cooperação internacional para controle do tráfico de drogas narcóticas”, o Conselho instruiu que nova convenção previsse a formação de um órgão único para desempenhar funções de controle que não estivessem sob responsabilidade da Comissão de Drogas Narcóticas (UNITED NATIONS. COMMISSION ON NARCOTIC DRUGS, 1950).

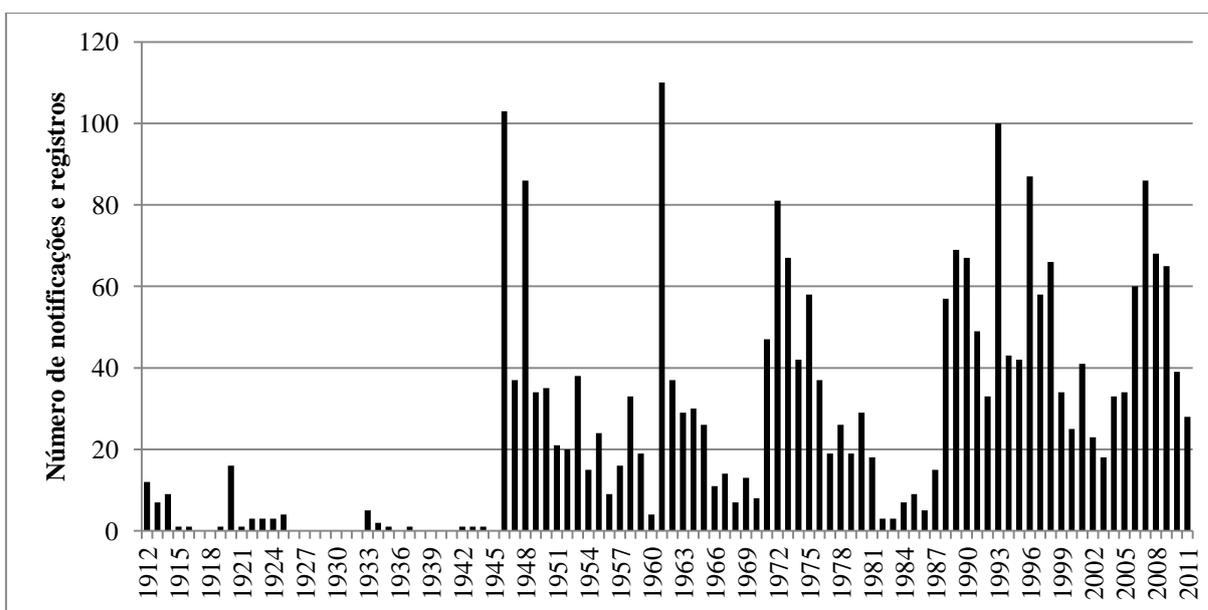
Um terceiro período começa a partir da década de 1970, chegando a nossos dias. Até então, haviam sido concluídos 12 instrumentos multilaterais e três acordos bilaterais por troca de notas (EUA - Japão, em 1953; Bélgica - República Federal da Alemanha, em 1954; EUA - República Federal da Alemanha, em 1956). A partir de 1971, com a declaração de “guerra às drogas” pelo presidente dos EUA, Richard Nixon, as proporções serão invertidas e o volume de acordos bilaterais (grande maioria com os Estados Unidos como uma das partes) aumenta mais de 400 vezes. O ano de 1995 marca o ápice dessa série histórica de TAIs com o número total máximo de 30 acordos concluídos.

O banco é composto por diversos tipos de ação dos participantes é possível visualizar a variação da intensidade com a qual os países se engajam em TAIs multilaterais. A Figura 4 abaixo permite visualizar, de 1912 a 2011, o número total de registros de assinaturas, adesões, ratificações, sucessões, notificações, modificações e emendas, dentre outras ações de países

¹⁹ São eles: a primeira Convenção Internacional do Ópio (Haia, 1912), o Acordo para Supressão da Produção, Comércio Interno e Uso de Ópio (1925), a segunda Convenção Internacional sobre Ópio (1925), o Acordo para Supressão do Fumo de Ópio (1931), a Convenção para Limitar a Manufatura e Regular a Distribuição de Drogas Narcóticas (1931) e a Convenção para Repressão do Tráfico Ilícito das Drogas Nocivas (1936).

participantes²⁰. Cerca de metade dos anos possui uma menor que 18 registros (mediana). A série se concentra em torno de uma média de 25,62 registros por ano com desvio padrão de 27,42.

Figura 4. Notificações e registros de ações de participantes em TAIs multilaterais sobre entorpecentes, 1912-2011



Fonte: Elaboração própria com base em *United Nations Treaty Collection* (UNTC).

Entre 1912 e 1945, a série não apresenta nenhum padrão discernível com baixíssimo nível de atividades (média de 2,14 ações por ano). Após a II Guerra Mundial, os dados apresentam um evidente comportamento sazonal, com os maiores picos de atividade²¹ alcançando, em média, 86 registros de atividades de participantes. Nesse período, os anos com menor atividade situados entre picos são: 1947 (37 registros), 1960 (quatro), 1968 (sete), 1982-3 (três em cada ano), 1995 (42) e 2003 (18). Os intervalos entre um grande pico de

²⁰ *Adesão* é o ato pelo qual um estado aceita a oferta ou oportunidade de se tornar parte de um tratado já negociado e assinado por outros países. Geralmente ocorre após a entrada do tratado em vigor e possui o mesmo efeito legal de uma *ratificação*. Esta, por sua vez, consiste na manifestação de consentimento de um estado em submeter-se aos termos do tratado. Sua instituição visa a garantir às partes o período de tempo necessário para que busquem a aprovação requerida no nível doméstico e para que sejam promulgadas as normas legais necessárias para dar efeito às disposições do tratado em seus territórios. Estes e outros termos referentes a ações de participantes estão definidos pelas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969 e de 1986. Um glossário geral disponível sobre esses termos pode ser consultado na página “Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General” do sítio da United Nations Treaty Collection (UNITED NATIONS, 2014).

²¹ Para efeito de análise, definimos os maiores picos como os pontos que estão acima do 90º percentil (67 registros). Atendem a esse critério os seguintes anos (com seus respectivos números de registros entre parênteses): 1946 (103), 1948 (86), 1961 (110), 1972 (81), 1989 (69), 1990 (67), 1993 (100), 1996 (87) e 2007 (86) e 2008 (68).

atividade e o ponto mais baixo anterior a um novo pico (ou seja, os períodos de declínio²² das notificações e registros de ações) é de aproximadamente seis anos.

Ainda com referência às atividades, cabe perguntar se, de acordo com o tipo de TAI produzido, é possível verificar alguma diferença entre ações que criam vínculos ou modificam instrumentos (assinaturas, adesões, ratificações e emendas) ou, ao contrário, constituem desfazem vínculos, com a retirada total ou parcial de um estado do âmbito de acordos e tratados (denúncia, objeção, reserva, ou observação). A tabela Tabela 3 abaixo mostra a distribuição de quase quatro mil atividades notificadas e registradas segundo essa classificação. Os dados abaixo permitem verificar se o tipo de TAI (bilateral ou multilateral, originário ou subsequente) está relacionado ao tipo de ação em que os estados estão mais propensos a seguir.

Tabela 3. Classificação de atividades notificadas e registradas por tipo de TAI, 1912-2011

Ação	Bilateral			Multilateral			Total
	Orig.	Subseq.	Total	Orig.	Subseq.	Total	
Vinculação	730	320	1050	2287	302	2589	3639
Desvinculação	0	2	2	110	5	115	117
Total	730	322	1052	2397	307	2704	3756

Fonte: Elaboração própria com base em United Nations Treaty Collection (UNTC).

A tabela revela que a proporção do total de *desvinculações* de TAIs bilaterais ($2/1052=0,002$) é significativamente menor do que a proporção do total de desvinculações de TAIs multilaterais ($115/2704=0,042$). No que se refere às ações de *vinculação*, no entanto, essa diferença é reduzida a um patamar ínfimo: os TAIs bilaterais apresentam uma proporção ($1050/1052=0,998$) muito próxima aos TAIs multilaterais ($2589/2704=0,957$). Em suma, num grupo de mil TAIs *bilaterais*, ocorrem duas ações de desvinculação, ao passo que num grupo de mil TAIs *multilaterais*, ocorrem 42. Em conjunto, essas observações sugerem que há maior seletividade dos estados na adesão aos TAIs bilaterais. Possivelmente, isso se deve a mecanismos de monitoramento mais eficazes ou a percepção de ganhos relativos maiores em relações bilaterais.

²² Há oito intervalos que se encaixam nessa definição: 1946-47 (um ano), 1948-60 (12 anos), 1961-68 (sete anos), 1972-83 (11 anos), 1989-92 (três anos), 1993-95 (dois anos), 1996-2003 (sete anos) e 2007-11 (quatro anos).

2.3. As convenções internacionais sobre drogas pré-II Guerra Mundial (1912-1936)

O período de gestação das primeiras normas do regime global sobre drogas foi longo e marcado pela oposição entre países que defendiam a restrição do comércio de drogas aos usos medicinais e científicos e aqueles que faziam defesa da liberdade de comercializar o produto com outro qualquer onde não fosse proibido. Os defensores das medidas de controle tinham por objetivo limitar efeitos deletérios do abuso de drogas, mas não desejavam restringir o seu emprego para “propósitos legítimos” ou prejudicar os incentivos à produção de novas substâncias valiosas. Os oponentes do controle internacional argumentavam que essas medidas deveriam ser reguladas por normas domésticas.

Os debates dos representantes diplomáticos estancavam em torno de conceitos básicos como “drogas” e “abuso” e o consenso resultou impossível devido a disputas sobre quais drogas deveriam ser reguladas, quais os critérios pelos quais essa regulação deveria ser estabelecida. Havia presente ainda os interesses constituídos das burocracias de organizações internacionais como a Liga das Nações e o Comitê Permanente Central do Ópio que influenciavam as negociações com seus interesses divergentes sobre a melhor forma de implantar os controles e que tipo de órgão (agência intergovernamental, um comitê de associações profissionais médicas ou algum outro) deveria regular o acesso a remédios e produtos regulados (MCALLISTER, 1999, p. 2).

2.3.1. Haia, 1912

O regime global de controle de drogas foi inaugurado *de facto*, com a primeira *Convenção Internacional sobre o Ópio*, assinada em 1912, na Haia. A Convenção resultou de esforços diplomáticos dos Estados Unidos que, havia despertado o interesse por medidas de controle internacional de entorpecentes após a anexação das Filipinas, em 1898 (onde o governo norte-americano impôs a proibição de uso de ópio, exceto para fins medicinais, após forte campanha liderada pelo bispo católico Charles Henry Brent²³). Compareceram à

²³ O bispo Brent, que advogava a causa proibicionista na questão do ópio, foi responsável por articular, entre 1906-7, por meio de contatos pessoais com o governador das Filipinas, o presidente e altos oficiais do Departamento de Estado dos EUA, tratativas para realização de uma conferência internacional com o objetivo de debater o fim do comércio do ópio. MUSTO (1999, p. 30-53) oferece

Convenção da Haia representantes dos países que haviam participado da Conferência do Ópio de 1909, com instruções para elaborar um projeto de convenção a ser submetido a seus governos.

As articulações norte-americanas foram recompensadas em alguma medida. Em janeiro de 1912, chegou-se a um texto que, em meio a seis capítulos e 25 artigos, previa o controle da produção e do comércio não só de ópio cru e preparado, mas também das drogas industrializadas - morfina, cocaína e heroína (a delegação alemã logrou retirar a codeína da relação). O texto da Convenção estabelecia ainda a restrição de seus usos para fins “legítimos” (medicinais e científicos). Foi aprovado também um protocolo final pelo qual os signatários se comprometiam a controlar a remessa postal de drogas e a estudar a questão da *cannabis*. Embora estipulasse alguns instrumentos de controle e licenciamento para produção e distribuição de drogas industrializadas, o acordo não definiu um cronograma para implantação das medidas e o texto aprovado adotou uma linguagem vaga segunda a qual os estados se comprometiam a “empregar seus melhores esforços” para promulgar as disposições mais relevantes (MCALLISTER, 1999, p. 33-34).

A responsabilidade por monitorar o cumprimento da Convenção coube ao governo dos Países Baixos. Mas os mecanismos para implantar a supressão do fumo de ópio eram vagos, deixavam grande margem para os estados regularem por leis domésticas a produção e distribuição de substâncias. A entrada em vigor do tratado, por força da estratégia procrastinatória adotada por Alemanha e França, foi condicionada a assinatura de outros países que não estavam representados na conferência (os mais importantes eram Bolívia, Peru, Turquia, Sérvia e Suíça). Alegava-se que, se esses países não aderissem às determinações da convenção, o tráfico de drogas simplesmente migraria para aqueles com o ambiente regulatório menos restritivo. Houve ainda mais duas conferências em julho de 1913 e junho de 1914 (da qual o Brasil participou), quando foram feitas reuniões e assinados protocolos de acompanhamento das ratificações. A atuação diplomática dos EUA nessas reuniões para alcançar a ratificação de 34 países resultou em oito ratificações e 24 promessas de adesão. No entanto, com a eclosão da Primeira Grande Guerra, a Convenção da Haia só

relato histórico detalhado de seu protagonismo na organização da Conferência de Xangai (1909) e da Convenção da Haia (1912).

entraria em vigor em 1919, quando foi então incorporada pela Liga das Nações (MCALLISTER, 1999, p. 34-35)²⁴.

2.3.2. Genebra, 1925

Na era da Liga das Nações, diversos órgãos foram criados para lidar com o tema das drogas que ganhou, assim, foros para tratamento permanente. O Artigo 23 (c) da primeira parte do Tratado confiava especificamente à Liga, no momento de sua criação, a supervisão geral sobre a execução dos acordos existentes sobre o tráfico de ópio e outras drogas perigosas. Contudo, graças ao caráter amplo e geral das disposições da Convenção da Haia, na prática, a organização pode ampliar sua jurisdição sobre o conjunto do problema sem considerar limites estabelecidos (MAY, 1950). Já na primeira sessão de sua Assembleia, a Liga criou o Comitê Consultivo sobre o Tráfico de Ópio e Outras Drogas Perigosas (OAC, na sigla em inglês) para servir como ponto focal para reuniões periódicas de representantes governamentais. Ligados ao tema, com responsabilidade de aconselhar em assuntos medicinais, havia ainda a Seção para Questões Sociais e do Ópio e o Comitê de Saúde da Liga (antecessor da Organização Mundial da Saúde). Na tentativa de dimensionar a real grandeza da questão das drogas, muito esforço foi dedicado para reunir informação sobre importações, exportações, reexportações, consumo e estoques de reserva²⁵ (MCALLISTER, 1999, p. 46-47).

Em 1924, foi realizada a Primeira Conferência sobre Drogas, em Genebra, com o objetivo de considerar medidas para a supressão do ópio no Extremo Oriente. Essa Primeira Conferência resultou na abolição de concessões para comércio do ópio e na criação de um sistema de licenças operado pelos governos. No ano seguinte, foi realizada uma Segunda Conferência, da qual resultou a aprovação da segunda *Convenção Internacional do Ópio* com a participação de 41 países.

²⁴ Em 1915, a Convenção foi posta em vigor por comum acordo apenas entre EUA, China, Holanda, Noruega e Honduras.

²⁵ Uma extensa lista de documentos oficiais produzidos pela Liga das Nações entre 1922 e 1939 pode ser encontrada em no artigo “Principal League of Nations documents relating to narcotic drugs”, publicado em *Bulletin on Narcotics*, nº 4, 1952, acessível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1952-01-01_4_page007.html>.

A Convenção sobre Ópio de 1925 estabeleceu uma série de medidas voltadas inteiramente para o controle da oferta. Foram criadas autorizações de exportação e importação no intuito de impedir o desvio de drogas em trânsito e, pela primeira vez, estabeleceram-se restrições ao comércio das folhas de coca e de *cannabis*. Foram criados procedimentos para inclusão de novas drogas nas listas de substâncias controladas e critérios para definir quais drogas deveriam estar sujeitas a controle internacional. Para suprir insuficiências do Comitê Consultivo foi criado o Comitê Central Permanente de Ópio (predecessor da atual JIFE). Os Estados Unidos, que nunca fizeram parte da Liga embora mantivessem com ela uma relação ambígua, abandonaram as negociações quando fracassaram em assegurar a proibição de todo uso que não fosse estritamente medicinal ou científico. A Convenção foi ganhando adesão de vários países nos anos seguintes, inclusive todos os maiores produtores, e entrou em vigor já em 1928, com as primeiras reuniões do Comitê Central Permanente do Ópio (MCALLISTER, 1999, p. 67-77; 82-83).

2.3.3. Genebra, 1931

A Convenção de 1925 marcou um ponto de virada para os defensores do controle internacional. Os debates conduzidos a partir daí estariam marcados pelo “paradigma do controle da oferta”, ou seja, voltados para a limitação da produção para necessidades consideradas legítimas, a garantia do fornecimento a preços acessíveis pela manutenção de um mercado regulado e a eliminação do tráfico ilícito. Considerando que os estados participantes estavam em disposição favorável para estabelecer medidas de controle da produção, o Comitê Central Permanente deu início a estudos e trabalhos preparatórios para realizar uma conferência sobre o tema (MCALLISTER, 1999, p. 79).

Em 1931, representantes de 57 países se reuniram em conferência para negociar uma *Convenção Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Estupefacientes*. No bojo dos desdobramentos da crise econômica mundial, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e outros países industrializados lograram debater um esquema para restringir a produção mundial aos montantes estritamente necessários para fins médicos e científicos. O objetivo almejado pelos defensores das medidas de controle era alcançar maior uniformidade dos programas nacionais de monitoramento, e, para isso, buscava-se construir um sistema de controle internacional do comércio lícito. Um novo órgão internacional, o Comitê Supervisor,

deveria examinar as estimativas de necessidade fornecida pelos governos e publicá-las anualmente. Para garantir sua aplicação universal, o Comitê Supervisor dispunha da prerrogativa de elaborar, de ofício, estimativas para países e territórios cujas autoridades competentes que não tivessem fornecido informações tempestivamente. Havia, contudo, flexibilidade para revisões ou mudanças por meio de “estimativas suplementares”, mediante justificativas (RENBORG, 1964).

O controle estabelecido pela Convenção de 1931, dessa forma, possuía três estágios. No primeiro, o Comitê Supervisor faria um planejamento que previsse estimativas, para o ano seguinte, da necessidade que cada país e cada território tivessem de todas as drogas em uso. O planejamento seria legalmente vinculativo para todas as partes, tanto entre si quanto com não participantes. O segundo estágio consistia na supervisão por órgãos nacionais e internacionais do programa anual de produção e comércio lícitos ao longo do ano. As operações de exportação e importação estariam sob a supervisão de órgãos nacionais que controlariam sua passagem por canais autorizados desde a fábrica autorizada até o consumidor final. Por fim, no terceiro estágio, uma auditoria internacional dos relatórios de cada país seria realizada pelo Comitê Permanente Central (RENBORG, 1964).

Ao Comitê Permanente Central, portanto, cabia supervisionar a forma com que as partes conduziam as obrigações assumidas na Convenção. Em caso de falhas, o Comitê Permanente tinha poderes para recomendar às outras partes a cessação das exportações de drogas, como previsto na Convenção de 1925. Com relação ao comércio internacional, foi atribuída ao Comitê Permanente a função de recomendar um embargo. Se as informações disponíveis evidenciassem que as quantidades de exportações trimestrais e as notificações de exportações para estados não participantes excederiam as estimativas do país importador, o Comitê deveria emitir um embargo obrigatório que impedisse as partes a autorizar exportações ao país em questão, durante o ano em que o excesso fosse notificado às partes (RENBORG, 1964).

2.3.4. Genebra, 1936

Paralelamente à regulamentação da produção, do comércio e do consumo lícitos, na medida em que os escapes dos canais legais se restringiam a roubos, prescrições médicas falsificadas, produção clandestina de drogas, fortalecia-se a posição dos reformadores e

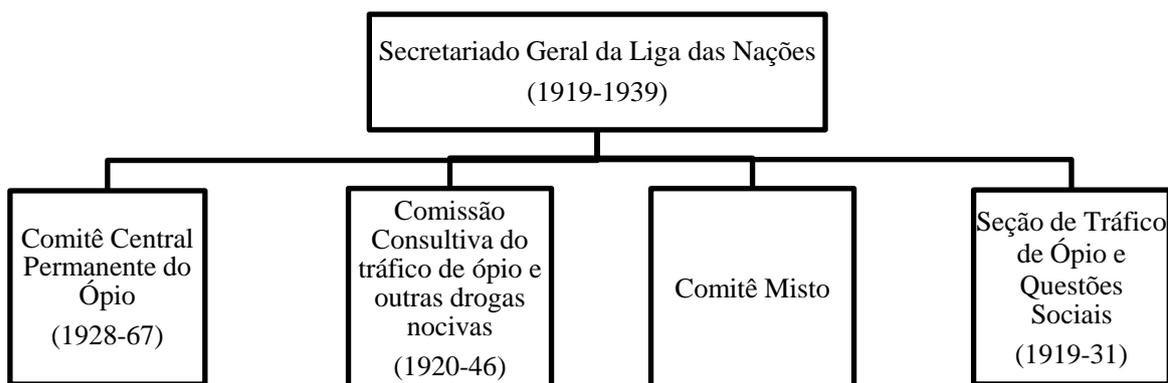
medidas para combate ao comércio *ilícito* foram ganhando espaço no debate internacional. O Comitê Permanente passou a dedicar maior atenção à organização, às ramificações e à extensão do tráfico ilegal²⁶. Sua primeira meta nesse sentido foi obter a informação mais detalhada possível e, para isso, solicitou aos governos dos estados participantes que fornecessem dados sobre a questão nos relatórios anuais e em relatórios especiais de apreensão (RENBORG, 1964).

Em 1936, como resultado dos trabalhos sobre o tráfico ilegal, foi realizada a *Convenção sobre Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas*, em Genebra. Os defensores do controle internacional haviam chegado ao consenso de que seria necessário elaborar um instrumento munido com regras que possuíssem força de direito internacional para penalizar de maneira uniforme e severa o tráfico ilegal. Com a Convenção de 1936, pela primeira vez o tráfico ilegal de drogas foi tipificado como crime por um instrumento internacional. Os estados-parte se comprometeram a impedir que os traficantes se esquivassem dos julgamentos por motivos técnicos e medidas de extradição seriam facilitadas em casos de crimes relacionados a drogas. Previa-se ainda a colaboração próxima de autoridades policiais em diferentes partes do mundo e punições para conspiração (RENBORG, 1964).

Embora a Convenção de 1936 nunca tenha alcançado o número de ratificações necessárias para entrar em vigor, ela mostrou o rumo que o regime internacional ia tomando. Havendo-se constatado que a disparidade de normas legais entre os países obstruía o controle do comércio de drogas e favorecia o tráfico ilegal, buscava-se promover a universalização da legislação penal sobre entorpecentes, ou seja, uma padronização internacional para punição de indivíduos, nacionais ou estrangeiros, com penas rigorosas, preferencialmente de reclusão, em vez de multas (MAY, 1950). A figura 5 abaixo ilustra os órgãos de controle criados na era da Liga das Nações para controle internacional de drogas.

²⁶ Em suas sessões regulares, o Comitê Permanente Central debatia as tendências do tráfico ilícito conforme as informações fornecidas pelos governos e as reportava em seus relatórios à Liga das Nações. Inicialmente, a informação recebida era transmitida anualmente. Mais tarde, passou a ser reportada trimestralmente para todas as autoridades policiais por meio dos seus governos. O Comitê era auxiliado por assessores especiais e especialistas em questões policiais. Um subcomitê permanente era incumbido de coletar informação sobre apreensões e tráfico ilícito (RENBORG, 1964).

Figura 5. Organização do controle internacional de drogas na era da Liga das Nações



Fonte: Elaboração própria.

2.4. As convenções do imediato pós-II Guerra Mundial

Os instrumentos internacionais do pós-II Guerra Mundial tiveram de apresentar soluções para a transferência de funções da Liga das Nações para a nova Organização das Nações Unidas (ONU). Os processos de reestruturação, universalização e ampliação da abrangência com a incorporação de novas drogas ao sistema de controle internacional das drogas ocorreram no marco mais amplo das disputas por esferas de influência no reordenamento internacional então em curso.

2.4.1. *Lake Success, 1946 e Paris, 1948*

Por meio do *Protocolo de emenda aos Acordos Convenções e Protocolos sobre entorpecentes*, assinado em Lake Success, NY, em 1946, as atribuições do antigo Comitê Consultivo de Ópio foram subsumidas pela Comissão de Entorpecentes (CND, na sigla em inglês), que responderia diretamente ao Conselho Econômico e Social²⁷. Dois anos mais tarde, seguia-se o *Protocolo destinado a colocar sobre controle internacional drogas não incluídas no âmbito da Convenção de 13 de junho de 1931*, assinado em Paris.

Até então, as convenções concluídas sob o auspício da Liga tinham por objeto principal substâncias extraídas de plantas naturais e drogas produzidas a partir delas. O

²⁷ A transferência das competências dos órgãos criados pelas Convenções de 1925 e 1931 para a autoridade da ONU não resolveu, antes exacerbou disputas e competições burocráticas, comprometendo os trabalhos da Comissão por décadas. MCALLISTER (1999, p. 157-8) oferece um relato judicioso dos problemas e entraves havidos na CND logo após sua criação.

Protocolo de Paris incorporou drogas sintéticas ao controle internacional e autorizou a então recém-criada Organização Mundial da Saúde (OMS)²⁸ a alocar todas as drogas formadoras de dependência, bem como aquelas suscetíveis de serem conversíveis em tais substâncias, sob o controle internacional sem consentimento dos estados partes. Como estabelecido no Artigo 1, a OMC deveria apenas levar suas conclusões ou decisões ao Secretariado Geral. Este se incumbiria de comunicar todos os estados membros ou participantes do Protocolo, os quais, a partir do recebimento dessa comunicação, deveriam aplicar à droga em apreço o regime apropriado estabelecido na Convenção de 1931 (MAY, 1950).

Para cumprir seu mandato a OMS criou uma Comissão de Peritos em Dependência de Drogas, em 1949²⁹. A Comissão de Peritos se reúne a cada dois anos para avaliar previamente as propriedades formadoras de dependência de substâncias e tomar decisões sobre seu nível de controle antes mesmo da atuação da Comissão de Entorpecentes. A Comissão utiliza dados fornecidos pela OMS para conduzir revisões prévias e críticas de forma a fornecer recomendações sobre a incorporação em listas de controle de uma substância³⁰.

²⁸ Ocorreram tentativas para se restringir o papel da OMC por receio de que questões etiológicas fossem promovidas pela comunidade médica em detrimento de questões policiais e administrativas, foco da atuação dos defensores das medidas para controle internacional. Companhias farmacêuticas que desejavam lançar no mercado uma variedade de substâncias não-narcóticas como estimulantes e antidepressivos também se mobilizaram na tentativa de cercear a atuação da OMS nessa área. Receava-se uma profusão de recomendações de controle descoordenada que enfraqueceriam a campanha para proibição de cultivo das matérias-primas, principalmente, do ópio e da cocaína (MCALLISTER, 1999, p. 160).

²⁹ Inicialmente, o Comitê foi denominado de Peritos em Drogas Formadoras de Hábito. De 1950 a 1956, passou a se chamar “de Peritos sobre Drogas Suscetíveis de Produzir Vício”. Entre 1957 e 1966, denominava-se de “Peritos em Drogas Produtoras de Dependência”. Finalmente, a partir de 1969, assumiu o nome de “Peritos em Dependência de Drogas”, que permanece até hoje.

³⁰ Desde 1949, o Comitê passou em revista mais de 400 substâncias. Entre 1948 e 1999, o número de entorpecentes (conforme a Convenção de 1961) sob controle internacional aumentou de 18 para 118 e o número de substâncias psicotrópicas (conforme da Convenção de 1971), de 32 para 111. Para mais informações sobre os procedimentos seguidos, a composição e organização do Comitê, consultar WORLD HEALTH ORGANIZATION, **Guidance on the WHO review of psychoactive substances for international control** (2010, pp. 10-19).

2.4.2. Nova York, 1953

Em 1953, durante a Conferência do Ópio realizada na sede das Nações Unidas³¹, seria negociado o último acordo voltado para a redução do comércio *lícito* de drogas – o *Protocolo para limitar e regulamentar o cultivo da dormideira, a produção, o comércio internacional o comércio em grosso e o uso do ópio*. Segundo o representante da Suíça, que presidiu os trabalhos da Conferência, duas ideias orientaram a elaboração do documento que foi adotado. Em primeiro lugar, a livre comercialização de ópio deveria ser mantida nos limites compatíveis com a regulação de sua produção e a manutenção de efetivo controle governamental. Em segundo lugar, os métodos aplicados para controle da produção e da comercialização de drogas deveria ser aplicado ao ópio de forma consistente com a sua natureza de produto agrícola (LINDT, 1953).

Em seu preâmbulo, os estados signatários consideravam que, apesar dos esforços envidados a longo dos quarenta e quatro anos que os separavam da primeira reunião da Comissão do Ópio de Xangai, ainda era necessária a colaboração estreita para limitar e regular a produção de matérias-primas de entorpecentes naturais, em especial caráter, o ópio cru. O Protocolo faz referência inédita ao controle do cultivo da papoula, da qual se extraía o ópio, e deixa implícita a necessidade de regulação da coca e do cânhamo (RENBORG, 1953).

O Protocolo de 1953 estabeleceu os dispositivos de controle mais rígidos até então negociados. Por definição de “dormideira” abrangia todas as plantas da espécie *Papaver* que pudessem ser empregadas na produção de seiva de ópio. Pelas Convenções de 1912 (capítulos II e III, caput) e de 1925, classificava-se o ópio em três categorias: ópio cru, ópio preparado e ópio medicinal. Regimes de controle diferenciados eram previstos para cada um deles. O Protocolo de 1953 aboliu essas denominações e, em seu artigo I, passou a definir ópio como “a seiva coagulada da papoula” sob qualquer forma, inclusive ópio cru, ópio preparado e ópio

³¹ A Conferência do Ópio da ONU foi convocada pelo Secretariado Geral em conformidade com a resolução 436 A (XIV) do Conselho Econômico e Social, datada de 27 de maio de 1952. Foram convidados representantes de estados membros e estados não-membros que faziam parte de Convenções internacionais sobre entorpecentes. A Conferência foi realizada entre 11 de maio e 18 de junho e contou com a participação de representantes de apenas 34 países (Alemanha, Bélgica, Birmânia, Camboja, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Equador, Egito, Espanha, Estados Unidos da América, França, Grécia, Holanda, Índia, Iugoslávia, Irã, Iraque, Israel, Itália, Japão, Líbano, Liechtenstein, México, Mônaco, Paquistão, Filipinas, República da Coreia, República Dominicana, Suíça, Turquia, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e Vietnã). Participaram como observadores Argentina, Bolívia, Costa Rica, Haiti, Indonésia, Suécia e Tailândia (UNITED NATIONS OPIUM CONFERENCE, 1953).

medicinal. O cultivo de ópio exclusivamente para fins medicinais e científicos foi restringido a sete países (Bulgária, Grécia, Índia, Irã, Iugoslávia, Turquia e URSS) e um Comitê Supervisor teria autoridade para realizar investigações in loco (com o consentimento dos governos) para verificar discrepâncias e impor embargos mandatórios sobre importações e exportações de ópio. O tamanho máximo das áreas de cultivo seria calculado pela ONU, de acordo com as demandas farmacêuticas estimadas (UNITED NATIONS OPIUM CONFERENCE, 1953).

Um Ato Final composto por 17 resoluções foi incorporado ao Protocolo. Algumas resoluções forneciam explicações técnicas sobre alguns dispositivos como a definição comum para termos como “entorpecentes” e “cultivo”, a excepcionalidade do cultivo ornamental da papoula, padrões internacionais para correção dos teores de morfina e umidade no ópio que fosse legalmente produzido e outros. Um segundo grupo de resoluções apresentava esclarecimentos sobre a proibição dos hábitos de fumo e de ingestão do ópio³², mencionado nos dispositivos transitórios do Artigo 19.

O Protocolo, contudo, nunca alcançou três ratificações dentre os sete países autorizados a cultivar ópio, conforme estipulado no Artigo 21 para sua entrada em vigor. Por diversas razões, mas principalmente pela recusa da Turquia em restringir sua produção doméstica, ele logrou ser ratificado apenas pela Índia, em 1954, e o Irã, em 1959 (MCALLISTER, 1999, p. 195-9). Sua importância reside na antecipação dos defensores de medidas de controle sobre a regulação do cultivo de matérias-primas que seria implantado com a Convenção Única de 1961.

2.5. As convenções internacionais sobre drogas da ONU

Ao final da II Guerra Mundial, o controle internacional sobre drogas estava regulado por seis diferentes textos. Os protocolos modificadores de 1946, 1948 e 1953 não pareciam suficientes para dirimir obscuridades e inconsistências, bem como para promover o controle

³² A abolição do fumo de ópio era há muito um dos objetivos da campanha contra as drogas. A Convenção de 1912 já previa no artigo 6 que os estados participantes se obrigavam a tomar medidas para a supressão gradual e efetiva desse hábito. No período entre guerras, foram realizadas conferências específicas sobre o fumo de ópio em Genebra (1924-5) e em Bangkok (1931). A Liga das Nações também estabeleceu uma Comissão especial que, entre 1929-30, conduziu um inquérito sobre o controle do fumo de ópio no Extremo Oriente (RENBORG, 1953).

da produção de matérias-primas do ópio, da cocaína e da maconha. As convenções seguintes viriam a consolidar o controle internacional em um documento único e ampliá-lo sobre substâncias natural e sinteticamente produzidas.

2.5.1. Nova York, 1961

Desde 1948, por determinação do Conselho Econômico e Social da ONU, a Comissão de Entorpecentes havia sido incumbida de consolidar os acordos até então existentes em um instrumento único. Após 13 anos e dois rascunhos rejeitados, delegações de 74 países e algumas organizações não governamentais³³ se reuniram em conferência e suas negociações resultaram na adoção da *Convenção Única sobre Entorpecentes* e de cinco resoluções incorporadas em um Ato Final.

A Convenção Única de 1961 fundiu as convenções e protocolos anteriores, exceto a Convenção de 1936³⁴, preservando os principais fundamentos dos instrumentos anteriores. As partes deveriam submeter estimativas das necessidades e estatísticas sobre importação, exportação, manufatura e estoques. O sistema de certificação de importações e exportações foi mantido. Os governos deveriam licenciar produtores, comerciantes e distribuidores e todos os que manipulassem drogas deveriam manter registro de suas transações. As listas de controle das substâncias, introduzidas pela Convenção de 1931, foram expandidas de duas para quatro, de acordo com a destinação para usos medicinais³⁵.

Certa flexibilidade para limitar ou expandir o escopo do controle foi preservada de forma a *trazer* para o controle do regime novas substâncias, a *alterar* o regime aplicável a uma substância já controlada, a *cancelar* a aplicação de um regime em relação a algum preparado e a *remover* uma droga completamente do regime de controle (CHATERJEE, 1981,

³³ Especificamente, apenas três entidades da sociedade civil participaram da Conferência das Nações Unidas para Adoção de uma Convenção Única sobre Entorpecentes na categoria B (entes que possuem competência especial e estão especificamente preocupados com alguns campos de atividade abrangidos pelo Conselho Econômico e Social: a Federação Internacional de Mulheres Advogadas, a então Conferência Internacional Católica da Caridade (Caritas Internationalis) e a Aliança Mundial das Associações Cristãs dos Moços (CHATERJEE, 1981, p. 229).

³⁴ Não se logrou chegar, na Conferência de Plenipotenciários, a um texto consensual sobre a homogeneização da legislação penal para repressão do tráfico ilegal de drogas.

³⁵ Um Comitê Técnico da Conferência de Plenipotenciários foi responsável pela classificação de “todas as drogas, suas preparações e substâncias narcóticas” segundo suas propriedades formadoras de dependência e o risco que produzem para a saúde pública e o bem estar social. O texto da Convenção, contudo, não aponta os critérios para aplicar esses princípios (CHATERJEE, 1981, p. 351).

p. 344). A Convenção estabeleceu um dispositivo especial aplicável ao cultivo das plantas que continham substâncias para a produção de entorpecentes (coca, *cannabis* e dormideira): pelo Artigo 22, o cultivo dessas plantas deveria ser proibido por uma parte quando as condições existentes no território de qualquer um dos estados participantes da Convenção indicassem, a juízo delas, que essa medida seria a mais adequada para proteger a saúde pública e evitar tráfico ilícito de entorpecentes. Nos estados em que cultivos de coca, *cannabis* e dormideira ainda fossem permitidos, deveriam ser criados organismos nacionais para designar áreas de cultivo legal, licenciar os cultivadores e adquirir toda a sua produção.

Para supervisionar a implantação dos tratados sobre drogas, foram estabelecidas a Comissão de Entorpecentes e a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE). A Comissão foi autorizada a estudar todas as questões relacionadas aos objetivos da Convenção. Coube-lhe, especificamente, fazer recomendações e propor modificações nas listas de substâncias sob fiscalização. A JIFE, por sua vez, resultou da fusão da Comissão Permanente de Controle do Ópio (criado pela Convenção de 1925) e do Comitê Supervisor de Droga (criado pela Convenção de Limitação de 1931). O novo órgão foi encarregado de: recolher estimativas fornecidas pelos estados partes sobre necessidades anuais, verificar os relatórios e estatísticas sobre importações, exportações, produção e estoques de reserva e reportar à Assembleia Geral eventuais inconsistências. Caso constatasse algum acúmulo de substâncias em níveis perigosos, a JIFE poderia requisitar explicações do governo e recomendar a interrupção de remessas.

O hábito de mastigação da folha de coca (*acullico*), bem como fumo e a ingestão de ópio e haxixe, foram proibidos internacionalmente. Pelo artigo 49, de disposições transitórias, estabelecia-se um prazo de 25 a partir da entrada em vigor da Convenção para que os países onde esse costume estava enraizado há séculos pusessem fim a ele³⁶. O tratamento médico, o cuidado e a reabilitação de toxicômanos foram brevemente mencionados. Em 1972, por pressão dos EUA, então sob a presidência de Richard Nixon, a Convenção Única seria

³⁶ Desde 1948, estudos sobre efeitos da mastigação de coca, a possibilidade de limitar sua produção e de controlar sua distribuição vinham sendo conduzidos por uma Comissão de Inquérito montada pelo Conselho Econômico e Social da ONU a pedido dos governos do Peru e da Bolívia (Resolução 159 (VII) IV). A Comissão concluiu que o hábito era nocivo e se manifestou favorável a medidas para sua supressão gradual. Em 1951, o ECOSOC emitiu a Resolução 395 (XIII) por meio da qual enviava o relatório e as observações adicionais da Comissão a todos os governos interessados com o pedido de que os documentos fossem submetidos ao Secretário-Geral e à Comissão de Entorpecentes para avaliação da questão durante a sétima sessão. Um número especial do periódico *Bulletin on Narcotics*, editado pela Comissão de Entorpecentes e publicado em 1952, traz contribuições de alguns especialistas consultados na época. Ver BULLETIN ON NARCOTICS (1952).

emendada por um Protocolo que modificou algumas funções e a composição da JIFE e estabeleceu maior controle sobre alguns produtos lícitos remanescentes de entorpecentes medicinais naturais (MCALLISTER, 1999, p. 236)³⁷.

2.5.2. Viena, 1971

O próximo passo para ampliação da abrangência do regime de controle de drogas foi a inclusão de substâncias não narcóticas que até então estavam fora do âmbito das convenções concluídas. Estimulantes (anfetaminas), sedativos (barbitúricos) e alucinógenos (LSD e similares) – todo um rol drogas sintetizadas em laboratório não se enquadrava na definição de entorpecentes e foram incorporadas ao regime por meio da *Convenção das sobre Drogas Psicotrópicas*, de 1971. Substâncias como anfetaminas, barbitúricos, alucinógenos e hipnóticos Com ela, os Estados passaram zelar o estado mental dos seus cidadãos, comprometendo-se a cuidar de seu juízo, percepção e ânimo.

A Convenção de 1971 estabelecia delitos e sanções que os estados se obrigavam a incorporar à legislação penal, de acordo com seu direito interno. Nesse sentido, criava novos conceitos como os do “Estado de trânsito” (definido como o país através de cujo território passassem, de maneira ilícita, substâncias entorpecentes e psicotrópicas das listas de controle) e a “entrega vigiada” (definida como a técnica de deixar que remessas ilícitas ou suspeitas de substâncias sob controle internacional saíssem, atravessassem ou ingressassem no território de um ou mais países, com o conhecimento e sob a supervisão de autoridades competentes, com o fim de identificar as pessoas envolvidas em práticas de delitos).

O tratado dispunha sobre mecanismos bastante específicos para a assistência jurídica recíproca em assuntos penais e a cooperação internacional de assistência aos estados de trânsito. Especificamente sobre esse tema, reservava às partes a possibilidade de celebrar acordos ou ajustes bilaterais ou multilaterais com vistas a aumentar a eficácia dos programas de cooperação técnica para impedir a entrada e o trânsito ilícito de drogas, assim como outras atividades conexas. O tráfico ilícito por mar foi objeto de artigo específico para abordagem e inspeção de embarcações suspeitas.

³⁷ A Conferência das Nações Unidas para consideração de emendas à Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, foi realizada em Genebra de 6 a 26 de março de 1972 e reuniu delegações de 97 estados, da Organização Mundial de Saúde, da JIFE e da INTERPOL. Ver (RENBORG, 1964).

Apesar de já integrarem o sistema internacional de controle, as medidas de controle de demanda eram vistas como responsabilidade das autoridades nacionais que, como argumentam os primeiros negociadores, estariam em melhores condições para estarem atentas às situações de abuso de drogas e aos contextos específicos de seus países do que terceiros. Argumentava-se ainda que os governos nacionais estariam mais bem equipados para elaborar programas de redução de demanda do que burocracias internacionais. Contudo, medidas para redução da demanda começaram a desempenhar um papel crescente a partir da Convenção de 1971. O Artigo 20 dispunha de um parágrafo especificamente voltado para medidas contra o abuso das substâncias psicotrópicas (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2009, p. 8).

2.5.3. Viena, 1988

Dezessete anos depois, seria firmada a *Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas*. Os participantes tinham o declarado propósito de estabelecer um instrumento completo, eficaz e operativo, especificamente dirigido contra o tráfico ilícito, privando os indivíduos envolvidos dos rendimentos gerados por essa atividade. Dessa forma, a Convenção de 1988 se compôs basicamente de mecanismos coercitivos mais detalhados para reforçar a aplicação de diversas medidas previstas desde 1961.

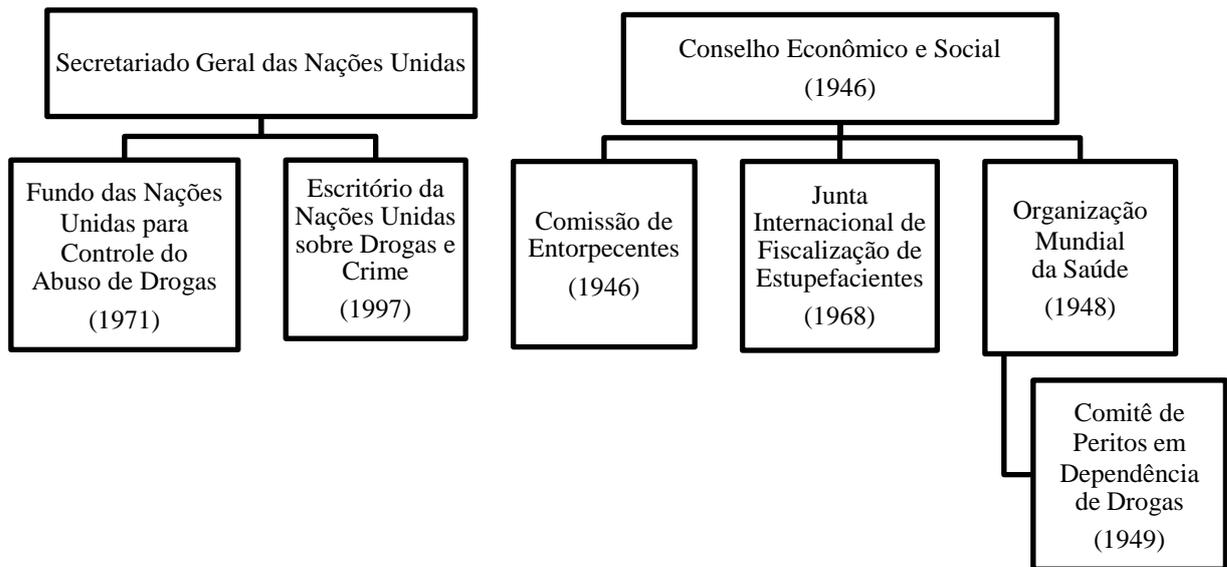
A última convenção multilateral sobre drogas traz destaque bem maior a medidas de combate a crimes relacionados ao narcotráfico como a lavagem de dinheiro e confiscação de ativos. A Convenção de 1988 elenca dispositivos para promover a homogeneização da legislação sobre delitos e sanções. Conclamava-se as partes a autorizar o confisco de produtos, bens, instrumentos e quaisquer outros elementos utilizados ou destinados à utilização em delitos relacionados ao tráfico ilegal. Foram atualizados os dispositivos sobre extradições, entrega vigiada e assistência jurídica recíproca³⁸.

³⁸ A assistência jurídica recíproca para confisco e apreensão de bens e ativos advindos do tráfico ilegal de drogas pode ser classificada em três tipos: (i) assistência investigativa para identificação e rastreamento de propriedades; (ii) medidas para congelamento ou apreensão de propriedades localizadas em território da parte requerida e (iii) execução de mandatos de outros países. A Convenção de 1988 dispõe sobre todos eles em seu Artigo 5(4).

O Artigo 9, dispôs sobre a formas de cooperação e capacitação de pessoal de pessoal por meio de programas para detecção e repressão, em particular sobre rotas, técnicas e métodos utilizados para transferência, ocultação e encobrimento de produtos e bens. Foram publicadas em duas tabelas as substâncias mais frequentemente usadas na produção ilegal de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas. A Convenção conferiu papel importante a medidas para criminalização da atividade da lavagem de dinheiro e criou a figura da “apreensão preventiva” para denominar a proibição temporária de transferir, converter, alienar ou mover bens, ou manter bens em custódia ou sob controle temporário, por ordem expedida por um tribunal ou por autoridade competente.

A Convenção de 1988 reforçou o papel da JIFE no controle internacional de insumos químicos. A Junta, em seus comunicados e recomendações, deveria levar em consideração em consideração a magnitude, importância e diversidade do uso ilícito dessa substância, e a possibilidade e a facilidade do uso de substância substitutiva tanto para o uso ilícito quanto para a fabricação ilícita de entorpecentes ou de substâncias psicotrópicas. Em particular, estabeleceu-se que, se comprovado que uma substância era empregada com frequência na fabricação ilícita de um entorpecente ou substância psicotrópica ou que o volume e a magnitude dessa fabricação criaria problemas sanitários ou sociais, a JIFE deveria comunicar à Comissão de Entorpecentes um parecer, no qual se assinalaria o efeito que a incorporação da substância ao Quadro I ou ao Quadro II teria, tanto sobre seu uso lícito quanto sobre sua fabricação ilícita. Seguiria juntamente com o parecer, uma recomendações sobre as medidas de vigilância que se julgassem adequadas. A figura Figura 6 abaixo mostra, em forma de organograma, os órgãos criados da ONU criados para administrar o controle internacional de drogas.

Figura 6. Organização do controle internacional de drogas sob a égide do Sistema ONU



Fonte: Elaboração própria.

2.5.4. Sessões especiais, declarações e planos de ação das Nações Unidas

A década de 1990 apresentou algumas evoluções importantes sobre o tema, embora não tenha havido nenhuma convenção nova tenha sido firmada. A Assembleia Geral da ONU proclamou o período de 1991 a 2000 como a Década contra o Abuso de Drogas. Seu objetivo era reforçar a implantação de ações efetivas e sustentadas, em âmbito nacional, regional e internacional, de forma a promover seu Programa de Ação Global. No mesmo ano, foi criado o Programa das Nações Unidas para Controle Internacional de Drogas, sob gestão da Comissão de Entorpecentes (RAUSCHNING, WIESBROCK e LAILACH, 1997, p. 464-5; 471).

Paralelamente, o foco dos debates foi se deslocando do controle da oferta na sua fonte para medidas para redução de demanda. Após a aprovação da Convenção de 1988, países em desenvolvimento, especificamente do Grupo dos 77, então liderado pelo México, exerceram grande pressão para que fosse realizada uma convenção em que fossem discutidas medidas para redução da demanda. Alegando que os principais mercados consumidores de drogas se localizavam nos EUA e na Europa, desejavam que a responsabilidade pelo comércio ilegal fosse compartilhada. O argumento basicamente presumia que se não fosse a grande demanda dos países desenvolvidos, a produção de drogas não assumiria a escala de grande vulto. Discussões informais foram feitas no âmbito do Comitê de Entorpecentes, mas

as tentativas de aprovar resoluções sofriam grande resistência dos EUA, do Reino Unido, da Alemanha e outros países da Europa Ocidental (FAZEY, 2003, p. 156-7).

Em junho de 1998, como resultado desses esforços, durante a sessão especial da Assembleia Geral da ONU sobre o Problema Mundial das Drogas, adotou-se por unanimidade uma Declaração Política sobre *Princípios Diretivos de Redução da Demanda por Drogas*. A declaração enuncia entre os princípios que deve haver uma abordagem equilibrada entre a redução de demanda e a redução de oferta e que as políticas sobre drogas deveriam focar não apenas na prevenção, mas também nas consequências adversas do abuso de drogas.

A declaração estipula ainda que a redução de demanda deveria se pautar, dentre outros pontos, pela prevenção do uso de drogas e pela redução de consequências adversas do abuso de drogas. Para tanto conclamava os países a aplicarem os recursos necessários para tratamento e reabilitação e para reintegrar socialmente e resgatar a dignidade e esperança das crianças, jovens, mulheres e homens que se tornaram dependentes de drogas. Finalmente, enunciava que políticas de redução de danos aos usuários eram um fator de equilíbrio e complementação à repressão.

Em 2009, em sessão do Comitê de Entorpecentes da ONU, as delegações dos estados membros avaliaram o progresso feito desde 1998 na direção dos objetivos e metas estipulados em 1998. Foram identificadas futuras prioridades e áreas que necessitam de maior engajamento em ações de controle de drogas no futuro. Adotou-se também uma nova Declaração Política sobre Cooperação Internacional no sentido de Estratégia Equilibrada e Integrada para Combater o Problema Mundial das Drogas³⁹. O documento reproduz o pronunciamento em que o Diretor Executivo da UNODC, Antonio Maria da Costa, reconhece que o problema deve ser atacado tanto pelo lado da ajuda ao desenvolvimento para reduzir a oferta quanto pela maior atenção à saúde para diminuir a demanda (UNODC, 2009).

³⁹ O termo “problema mundial das drogas”, já elaborado na Declaração anterior, inclui diversas atividades: cultivo ilícito, produção, manufatura, venda, demanda, tráfico e distribuição de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, inclusive estimulantes do tipo anfetaminas, o desvio de insumos químicos e atividades criminosas relacionadas como a lavagem de dinheiro (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1998, p. 2).

2.6. Conclusão parcial

Na primeira metade do século XX, o regime global sobre drogas apresentava-se fragmentado em diversos instrumentos multilaterais. Convenções, acordos e tratados foram firmados entre países produtores e consumidores de forma tal que uma instituição delineada especificamente para tratar de medidas de regulação da produção e comercialização legal do ópio foi-se ampliando e fortalecendo para formar um amplo catálogo de substâncias consideradas sob controle internacional para uso restrito a determinados fins científicos e medicinais. Atualmente, o regime configura uma ampla rede de convenções multilaterais das Nações Unidas, iniciativas regionais e acordos bilaterais de estados periféricos com grandes potências para monitoramento e aplicação de medidas de homogeneização das políticas nacionais de controle substâncias ilícitas, psicotrópicas e entorpecentes.

Esse complexo aparato de normas e convenções internacionais possui amplo escopo e informa a elaboração de políticas sobre drogas e substâncias ilícitas. Especificamente, ele estabelece o marco de regulação internacional em que os governos devem operar, estruturando processos, elaborando projetos e executando ações que conformam as estratégias nacionais antidrogas a serem analisadas nos próximos capítulos. Amparado por esse regime, os países centrais pautam sua atuação no cenário da política internacional de forma a incentivar, constranger e mesmo punir aqueles governos que resistem ou confrontam suas determinações. De qualquer forma, como em outros campos de cooperação internacional, os mecanismos de controle internacional dependem da capacidade dos governos nacionais para por em prática nos seus territórios o conjunto de resoluções negociadas em conferências internacionais.

3. A política externa dos EUA sobre drogas

Neste capítulo, apresentamos as principais iniciativas para controle de drogas ilegais elaboradas por governos dos EUA, especialmente a partir da década de 1970. O capítulo se divide em nove seções. Na primeira seção, com base nos dados do *United Nations Treaty Collection* (UNTC) sobre atividades registradas em tratados multilaterais e bilaterais sobre entorpecentes, apresentamos um quadro geral da atuação desse país ao longo do século XX. As sete seções seguintes apresentam as diretrizes e estratégias elaboradas pelos governos de: Richard Nixon (1969-74), Gerald Ford (1974-77), Jimmy Carter (1977-81), Ronald Reagan (1981-89), George H. W. Bush (1989-1993), Bill Clinton (1993-2001) e George W. Bush (2001-09). A última seção apresenta algumas conclusões parciais.

3.1. Visão geral da atuação dos EUA

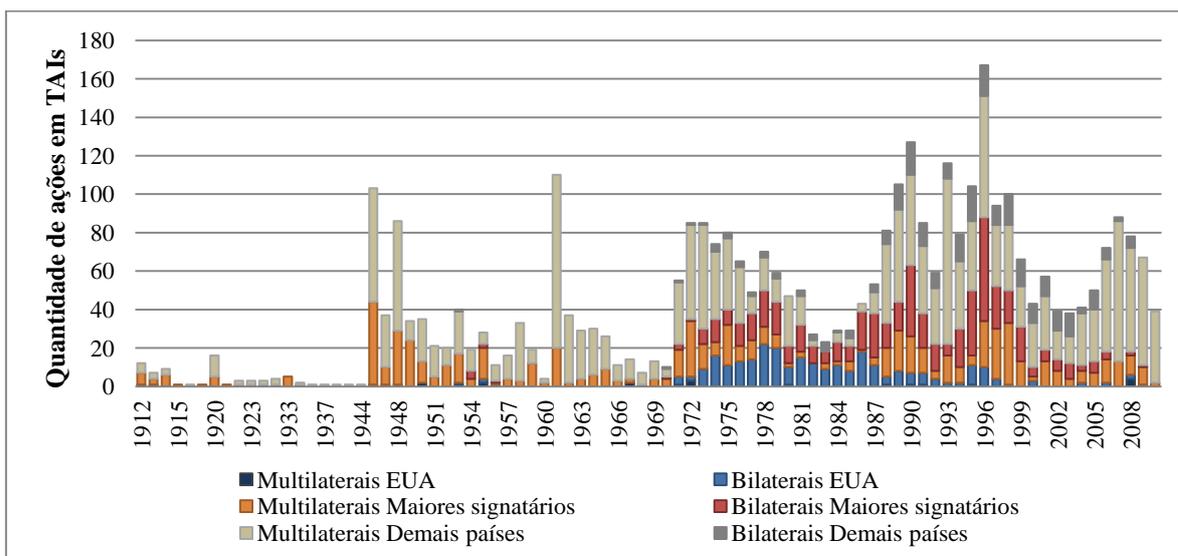
Por ser um país destituído de colônias de grande relevância econômica na Ásia e na África, sua posição nesse tema pode ser mais facilmente capturada por grupos domésticos. Estes, já em meados do século XIX, se articulavam em torno da bandeira proibicionista e preconizavam a adoção de medidas legais mais coercitivas pelo Estado para reprimir vícios e atos então considerados criminosos⁴⁰. Apenas no século XX, contudo, essa sua mobilização política, até então difusa e predominantemente regional, logrou produzir um aparato legal no âmbito federal para controle da produção, do comércio e do consumo de um amplo rol de substâncias químicas cuja prescrição era deixada sob controle e responsabilidade da classe médica (MUSTO, 1999, p. 93)⁴¹.

⁴⁰ Dispondo de sólida base social, apelo moral junto ao público e grande influência no Congresso, o movimento proibicionista desenvolveu-se ao longo da segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Exemplos de grupos importantes dessa época são o *Prohibition Party* (1869), a *New York Society for Suppression of Vice* (1873), a *Woman's Christian Temperance Union* (1873) e a *Anti-Saloon League* (1893). Esta última, formada pela aliança de várias congregações protestantes, lançou uma campanha nacional em 1913 para aprovação de uma emenda constitucional que proibisse o álcool. Sua campanha resultaria na aprovação da 18ª. Emenda em 1917, a chamada Lei Seca (ratificada em dois anos depois) que instituiu a proibição total da venda e produção de bebidas com teor alcoólico maior de 0,5% (CHEPESIUK, 1999, p. xxi).

⁴¹ Nos EUA, o controle do governo sobre o comércio e o consumo de drogas foi inaugurado com o *Pure Food Act*, de 1906 (Public Law 59-384), que regulava a produção, a rotulagem, a venda e o transporte de alimentos, drogas, remédios e bebidas, com o objetivo de coibir a venda de produtos adulterados ou que, supostamente, representassem risco à saúde. Especificamente, a lei abrangia álcool, morfina, ópio, cocaína, heroína, alfa e beta eucaina, clorofórmio e cannabis indica (sec. n. 8,

Embora tenha influenciado o posicionamento dos EUA nas negociações internacionais sobre o tema, até a década de 1970, esse aparato legal doméstico não parece se traduzir em grande projeção internacional em termos de ações registradas em TAIs⁴². As figuras 7 e 8, abaixo, revelam o padrão de atuação dos EUA em relação aos maiores signatários e aos demais países, no período de 1912 a 2010⁴³.

Figura 7. Ações em TAIs dos EUA, dos maiores signatários e dos demais países por ano de conclusão (bilaterais) e de registro/notificação (multilaterais), 1912-2010



Fonte: Elaboração própria com base em *United Nations Treaty Collection* (UNTC).

A figura 7 permite observar que, nas décadas de 1970 e 1980, paralelamente ao acúmulo do volume anual de ações registradas pelos EUA e os maiores signatários, ocorre uma redução contínua das ações registradas pelos demais países. Essa evidência indica que, após as Convenções de 1961 e de 1971, ao contrário do que se podia esperar, a maior parte dos TAIs registrados se concentrou apenas entre os 25 maiores signatários. Nos 17 anos que separam as Convenções de 1971 e de 1988, os EUA registraram 204 ações em acordos

Public Law 59-384). Para aplicar os dispositivos da norma, foi criado o *Bureau of Chemistry*, órgão específico ligado ao Departamento de Agricultura, que mais tarde se tornou a agência de regulação sanitária, *Food and Drug Administration* (FDA).

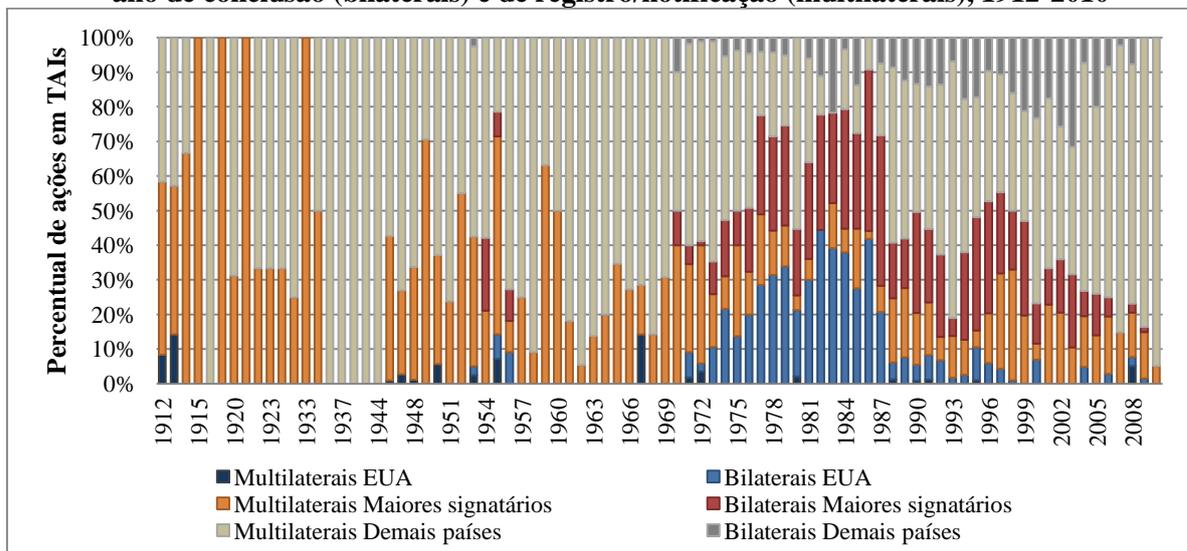
⁴² A unidade básica de observações da base elaborada a partir dos dados da UNTC são as ações registrada em TAIs por um participante. Muitas ações registradas não seguem um padrão, portanto, para efeitos de análise, elas foram reclassificadas em dois grupos: “Assinatura, adesão, ratificação ou emenda”, para as que expressam a adesão de um estado, e “Denúncia, objeção, reserva ou observação”, para as ações que expressam o desvinculamento total ou a adesão parcial aos termos de um TAI.

⁴³ Para efeitos de análise, definem-se como maiores signatários 24 países (exceto os EUA) que participam, cada um, de 29 TAIs ou mais (ver a relação de países no Capítulo 2, Tabela 2). Classificam-se como “demais países” 190 estados que têm, cada um, participação em em menos de 29 TAIs.

bilaterais, o que corresponde a 30,5% de todas as ações em TAIs bilaterais e multilaterais no período.

A figura 8, exibe os mesmos dados em escala percentual de forma a tornar mais clara a proporção de ações registradas em TAIs sobre entorpecentes pelos EUA em relação aos demais países. O gráfico revela que a atuação dos EUA foi mínima e irregular de 1912 até 1970, sendo responsável por uma média de 1,07% das ações registradas nesse período. A partir de 1971 até meados da década de 1990, a dinâmica de atividade dos governos norte-americanos nesse tema é completamente subvertida e alcança patamares inusitados. Os EUA predominam graças aos acordos bilaterais formados nesse período, chegando a ser responsável por 47% das ações registradas em 1981.

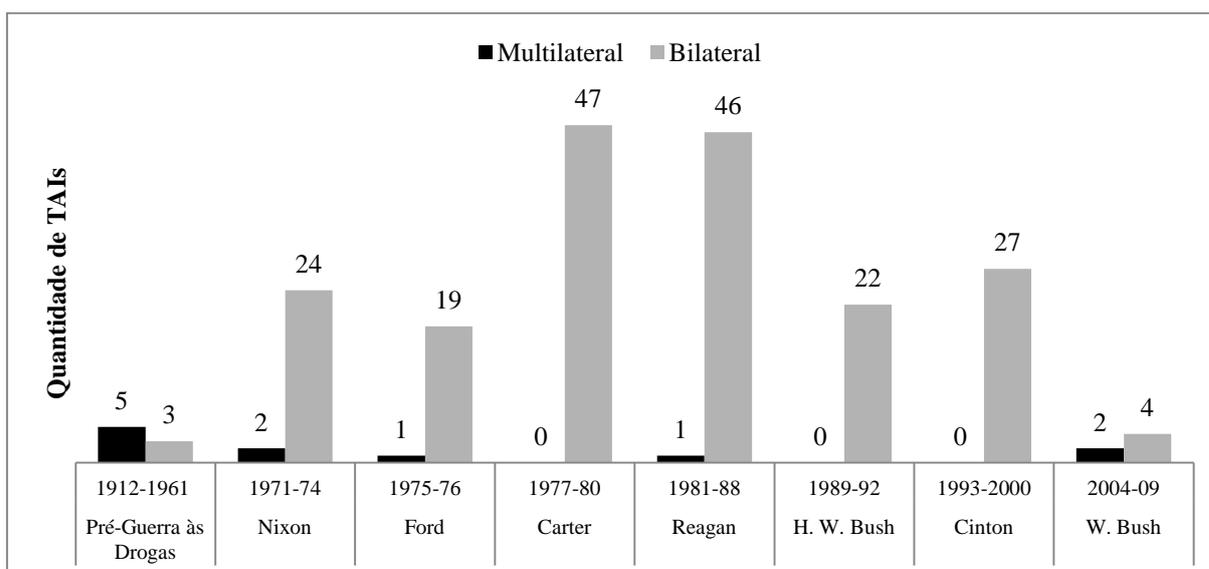
Figura 8. Proporção de ações em TAIs dos EUA, dos maiores signatários e dos demais países por ano de conclusão (bilaterais) e de registro/notificação (multilaterais), 1912-2010



Fonte: Elaboração própria com base em *United Nations Treaty Collection (UNTC)*.

Em conjunto, as figuras permitem concluir que, nas décadas 1970 e de 1980, os acordos bilaterais foram o instrumento preferencial dos governos norte-americanos para induzir o cumprimento de medidas de combate às drogas no exterior. Eles acabaram por imprimir uma dinâmica particular em que o sistema multilateral das convenções sobre drogas servia de amparo à promoção das políticas preferidas por um país poderoso.

Figura 9. TAIs multi e bilaterais dos EUA por período, 1912-2009



Fonte: Elaboração própria com base em *United Nations Treaty Collection (UNTC)*.

A figura 9 apresenta esses dados agregados por períodos de governo. No extenso período que vai do primeiro tratado sobre o ópio, em 1912, até a unificação dos instrumentos sob a Convenção Única da ONU, em 1961, apenas três acordos bilaterais e cinco multilaterais haviam sido firmados pelos EUA. O governo Nixon marca o ponto de virada dessa dinâmica, estabelecendo as bases de uma rede de acordos bilaterais que viria a ser expandida e aprofundada nos governos Carter e Reagan. Diante do ativismo bilateral desses governos de H. W. Bush e Clinton representam um refluxo ao patamar estabelecido por Nixon. As seções a seguir, detalharão as políticas externas de cada um desses governos.

3.2. Richard Nixon (1969-74)

O governo de Richard Nixon marca um ponto de virada nos esforços do país para combater a produção, o tráfico e o consumo de drogas ilegais. Em setembro de 1969, Nixon anunciou uma das primeiras operações antidrogas no âmbito da política externa, a operação *Interception*, que tinha por objetivo impedir a entrada de carregamento de maconha nos EUA pela fronteira com o México. Na época, o México era o maior fornecedor de cannabis aos EUA e, com a operação, o governo norte-americano pretendia incentivar o governo mexicano para iniciar um esforço para conter a produção de drogas doméstica. As medidas para aumento da vigilância da fronteira, tanto aéreas quanto marítimas, mas a maior parte da política foi a inspeção individual de veículos que passavam pela fronteira terrestre. Cada veículo deveria

ser vistoriado por três minutos, mas após protestos de viajantes secundados pelo presidente do México, Díaz Ordaz, a vistoria de veículos foi reduzida após 10 dias e completamente abandonada após cerca de 20 dias (DOYLE, 2003).

Nixon imprimiu o tom do protagonismo que os EUA passaram a assumir a partir da década de 1970, com a declaração de Guerra às Drogas. Em mensagem especial encaminhada ao Congresso sobre o Controle e Prevenção do Abuso de Drogas, em 17 de junho de 1971, Nixon afirmava ser necessário buscar cooperação internacional para conduzir uma guerra efetiva contra a adição à heroína, substância que na época dava maior causa de uso prejudicial. Tal cooperação seria assegurada pela elevação dos programas nacionais então existentes à escala mundial de forma a solucionar o problema das drogas na sua origem. Com isso, o problema das drogas como definido por Nixon tinha origem externa e a solução apresentada era o combate à oferta das substâncias ilegais mediante interdição nos países produtores e nas rotas de trânsito. A premissa básica dessa estratégia era a de que tais medidas tornariam o narcotráfico mais arriscado e custoso, levando à diminuição da produção, elevação dos preços e dissuasão do consumo nos países de destino (NIXON, 1971).

O resultado foi uma explosão de acordos bilaterais dos EUA, principalmente com países latino-americanos (México e Colômbia em destaque). Durante o governo Nixon, foram assinados 15 acordos. Por meio desses acordos bilaterais, são viabilizados o financiamento de programas e o envio de equipamentos para o combate a narcotraficantes, grupos insurgentes e agricultores de cultivos ilícitos. A aplicação extraterritorial da lei norte-americana representa uma ameaça de ingerência tanto ou mais grave que narcotráfico.

No âmbito multilateral, Nixon exerceu pressões diplomáticas para criar um fundo de fomento de programas nacionais no combate às drogas. O *Fundo das Nações Unidas para o controle do abuso de drogas* foi criado em 1971, com base em contribuições voluntárias, como forma de canalizar recursos a governos e organizações internacionais para planejamento e implantação de programas de limitação de cultivos ilícitos. Ele contemplava programas de desenvolvimento rural e substituição de cultivos, qualificação de órgãos nacionais de controle de drogas, treinamento de agentes para aplicação da lei, prevenção, tratamento e reabilitação de dependentes, organização da cooperação regional em áreas críticas para controle de drogas e a condução de pesquisas internacionais sobre epidemiologia do abuso de drogas (REXED, EDMONDSON, *et al.*, 1984, p. 29).

3.3. Gerald Ford (1974-77)

A Convenção de 1971 só veio a ser ratificada pelo Senado dos EUA em 1976, depois de Gerald Ford mencionar sua importância na Mensagem Especial ao Congresso Sobre o Abuso de Drogas como medida de respaldo à posição americana:

The delay in U.S. ratification of the Convention has been an embarrassment to us. Moreover, it has made it extremely difficult for us to urge other countries to tighten controls on natural-based narcotic substances, when we appear unwilling to extend international controls to amphetamines, barbiturates and other psychotropic drugs which are produced here in the United State (FORD, 1976).

Nessa perspectiva, Ford manteve esforços diplomáticos especialmente junto ao México, à Colômbia e à Turquia, para induzir a cooperação de países produtores por meio do fornecimento de assistência técnica por meio para países produtores que estivessem em dificuldades para manter controle ou ter acesso a zonas de cultivos ilegais. Ford estreitou contatos bilaterais com o governo mexicano e estabeleceu um diálogo em nível ministerial entre o procurador-geral do México e o secretário de Estado dos EUA. para discussão de temas relativos aos esforços em controle de entorpecentes juntamente com funcionários de outros governos latino-americanos (FORD, 1976).

Quando o presidente mexicano Luis Echeverría comunicou que tinha intenção de estabelecer uma secretaria presidencial para coordenar a aplicação da lei e os programas de tratamento, Ford determinou que a responsabilidade pela articulação com órgão mexicano coubesse ao secretário de Estado na qualidade de presidente do Comitê do Gabinete de Assuntos Internacionais sobre Entorpecentes (CINCC, na sigla em inglês)⁴⁴. O CINCC

⁴⁴ O CINCC foi criado por Nixon em 1971 com a responsabilidade de formular e coordenar todas as políticas do Governo Federal relativas ao objetivo de cercear e, eventualmente, eliminar o fluxo de narcóticos ilegais e perigosas drogas para os Estados Unidos a partir do estrangeiro. Mais especificamente, o Comitê de Gabinete deveria: desenvolver planos e programas abrangentes para a implementação dessas políticas; assegurar a devida coordenação dos órgãos diplomáticos, de inteligência e de aplicação da lei federal nas atividades de âmbito internacional; avaliar a execução desses programas e atividades; fazer recomendações ao Diretor do Escritório de Administração e Orçamento sobre propostas de financiamento de tais programas; e relatar ao Presidente, ao longo do tempo, os desdobramentos desses assuntos (NIXON, 1971).

deveria formar um comitê executivo para discutir como o homólogo mexicano formas mais eficazes de cooperação do governo norte-americano (FORD, 1976).

3.4. Jimmy Carter (1977-1981)

Carter assumiu a presidência com base em uma campanha que previa a reforma da legislação federal para eliminar todas as penalidades federais à posse de até 28 gramas de maconha. A medida não significava a legalização da droga (o governo federal ainda aplicaria multas e penas reduzidas) e já havia sido proposta em 1972 no relatório final da Comissão Nacional sobre a Maconha e o Abuso de Drogas (NCMDA, na sigla em inglês). O relatório da NMCDA encorajou a aprovação de leis de descriminalização em onze estados, mas permaneceu ignorado pelo governo federal⁴⁵. O governo, contudo, continuaria atuar firmemente na repressão à importação e ao tráfico ilegal de substâncias controladas (CARTER, 1977).

No plano da política externa, Carter ampliou a rede de acordos bilaterais iniciada por Nixon: entre 1977 e 1980, 47 acordos desse tipo foram registrados na ONU. Ele conferiu maior ênfase à coordenação entre as agências do governo para apoiar o programa internacional de controle de narcóticos e instruiu a Secretaria de Estado a reiterar aos governos estrangeiros o desejo de reduzir a produção e o tráfico de drogas ilícitas. Em seus encontros oficiais com líderes estrangeiros, enfatizou a cooperação internacional entre as agências nacionais de aplicação da lei de drogas, de modo que a inteligência e os conhecimentos técnicos pudessem ser compartilhados. Com base em experiências de cooperação, conduzidas em Bangkok, entre oficiais franceses, alemães, britânicos, holandeses, americanos e tailandeses, Carter determinou o envio de policiais com a missão de estancar o fluxo de drogas através de outros países (CARTER, 1977).

⁴⁵ Entre 1973 e 1978, 11 estados aprovaram leis que descriminalizavam a posse de pequenas porções de maconha: Oregon em 1973; Alaska, Maine, Califórnia, Colorado e Ohio em 1976; Mississippi, Nova York e Carolina do Norte em 1977 e Nebraska em 1978. Apesar da “janela de oportunidade” aberta nesse período, lideranças políticas conservadoras exploraram a divisão que ainda prevalecia na opinião pública com relação às medidas de descriminalização. Em 1978, depois que o líder da oposição republicana no Senado solicitou a abertura de investigações oficiais sobre denúncias na imprensa a respeito do consumo de drogas por membros do alto escalão da Casa Branca, Carter então retirou o apoio à mudança da legislação federal e o movimento perdeu ímpeto (DICHARA e GALLIHER, 1994, p. 66).

Ao diretor da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) ordenou que fossem incluídas medidas como substituição de cultivos nos programas de desenvolvimento em países onde as drogas fossem produzidas de forma ilícita. Nesse sentido, instruiu os representantes do país nas comissões de empréstimo de bancos regionais de desenvolvimento e outras instituições financeiras internacionais a utilizarem os votos e a influência para incentivar projetos rurais de desenvolvimento e substituição de cultivos em países que produzissem drogas perigosas e a assegurar que a assistência não seria empregada para promover o crescimento de culturas como o ópio e coca. Dada a necessidade de melhorar os controles internacionais sobre drogas perigosas que têm usos médicos legítimos, como barbitúricos e as anfetaminas, solicitou ao Congresso que adotasse legislação para implementar a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (CARTER, 1977).

3.5. Ronald Reagan (1981-89)

Na década de 1980, o tom belicista contra as drogas aumentou com o governo Reagan, responsável por implantar as maiores mudanças na leis e políticas de drogas dos EUA, desde a Lei Seca. Em resposta ao crescimento do uso de *crack* nas comunidades mais afetadas pela pobreza e ao medo insuflado pela crescente criminalidade, foram aprovadas penas mais severas para réus primários condenados por porte e consumo de drogas. Externamente, foi estabelecido um processo unilateral de certificação de países de acordo com colaboração com o combate ao narcotráfico e crimes associados (corrupção, lavagem de dinheiro).

Em 1981, o Congresso aprovou o Ato de Autorização de Defesa, também chamado de Emenda Nunn. Com a norma, foi criado um novo capítulo no título 10 do *U.S. Code* (um compêndio para consolidação e codificação por assunto e matéria de normas legais dos EUA) referente às Forças Armadas, para tratar do apoio militar às agências civis de aplicação da lei (UNITED STATES OF AMERICA, 2014). A emenda introduziu uma modificação na Lei de *Posse Comitatus* de modo que agentes da lei poderiam fazer uso de informação, equipamento e instalações fornecidas por militares e que oficiais militares pudessem ser designados a operar e conservar esses equipamentos.

Contudo, certos limites refletiam a relutância do Departamento de Defesa e do Senado em permitir o envolvimento de efetivos militares no serviço direto de investigação e interceptação de drogas. Alguns dispositivos limitavam as formas em que os equipamentos e pessoal militar poderiam ser empregados e delegavam ao Secretário de Defesa a edição de normas regulatórias para garantir que nenhum componente das forças armadas pudesse participar diretamente de missões de busca, interdição e apreensão. Além disso, uma cláusula limitava a assistência militar a um nível que não pudesse afetar adversamente o nível de preparo militar nacional (SCHEIPS, 2005, p. 439).

Com a Decisão Diretiva de Segurança Nacional de 1986, o narcotráfico foi classificado como uma ameaça letal à segurança dos EUA e a guerra às drogas foi, para todos os efeitos, imbuída da lógica de “conflito de baixa intensidade”. Medidas de interdição e erradicação de drogas seriam reforçadas nos países onde a matéria-prima era cultivada ou que constituíam entreportos. O combate às drogas foi incluído no planejamento da assistência externa. Agências do governo foram autorizadas a treinar, equipar, orientar e financiar forças policiais para conduzir operações antidrogas e polêmicas operações como a *Blast Furnace* e *Snowcap* na Bolívia, por exemplo, chegaram a ser objeto de acordos secretos.

Em 1988 foi aprovada a *Lei contra o Abuso de Drogas* que criava o Escritório de Política Nacional de Controle de Drogas (ONDCP, na sigla em inglês), órgão diretamente ligado à Presidência. Sua função primordial seria aconselhar o Presidente sobre questões de controle de drogas, coordenar o financiamento das atividades de controle de drogas de todo o governo federal e produzir a Estratégia Nacional de Controle de Drogas anual, que descreve os esforços da Administração para reduzir o uso, a fabricação e o tráfico de drogas ilícitas, a criminalidade e a violência associada à droga e as consequências para a saúde relacionadas com as drogas.

O ONDCP teria ainda por competência definir prioridades, implementar uma estratégia nacional e certificar os orçamentos federais de controle de drogas. Pela lei, a estratégia antidrogas deveria ser abrangente e fundamentada em pesquisas de modo a estabelecer metas de longo prazo e objetivos mensuráveis para reduzir o uso e o tráfico de drogas. Especificamente, determina que o uso de drogas deve ser controlado, impedindo os jovens de usar drogas ilegais, reduzindo o número de usuários e diminuindo a disponibilidade de medicamentos.

O Congresso teve ampliado seu papel no monitoramento da política antidrogas e do Departamento de Estado. A norma incumbiu ao Secretário de Estado a coordenação de toda assistência norte-americana dirigida à cooperação antidrogas. A continuidade e a execução de programas de assistência e cooperação internacional foi subordinada à aprovação pelo Congresso de um relatório anual intitulado *International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR), documenta os esforços dos países e serve de base para o processo de certificação. Anualmente, a Presidência remete o relatório ao Congresso, com a lista dos países que são produtores ou pontos de trânsito de drogas ilegais que são certificados como elegíveis para receber assistência internacional dos EUA.

O Congresso, por sua vez, tem 45 dias para avaliar as determinações presidenciais e, caso assim decida, decretar resoluções específicas de desaprovação de um país. A certificação pode ser justificada com base em dois motivos: 1) por “interesses vitais nacionais” dos EUA que justificam a interrupção de sanções, a chamada *waiver* (renúncia) que permite a concessão de assistência ou 2) pela “cooperação total” com o governo dos EUA na contenção do tráfico ilícito de entorpecentes ou pela adoção de “medidas adequadas em si mesmas” para prevenir a produção, o processamento, o tráfico de drogas e para combater atividades relacionadas (lavagem de dinheiro, suborno, corrupção), conforme previsto no Ato de Assistência Externa de 1961 (PERL, 1989, p. 25).

Um país que seja listado como grande produtor de drogas ou como país de trânsito no ano anterior não pode ser certificado como totalmente cooperativo a menos que tenha, em vigor, um acordo bilateral sobre entorpecentes com os EUA ou um tratado multilateral sobre o tema que possibilite a cooperação por meio de programas antidrogas. Enquanto algumas sanções podem ser aplicadas a critério do Executivo, algumas sanções podem ser aplicadas automaticamente se o presidente não emitir uma diretriz a um país grande produtor ou se o Congresso desaprovar alguma determinação para um país específico.

Dentre *sanções mandatórias* figuram: a suspensão de 50% dos recursos de toda a assistência internacional fornecida pelos EUA no ano fiscal corrente à exceção daqueles destinado a programas humanitários ou de controle de entorpecentes; suspensão total da assistência para os anos fiscais seguintes e voto contra concessão empréstimo em bancos multilaterais de desenvolvimento. Dentre as *sanções discricionárias* figuram: negação de tarifas preferenciais às exportações de um país sob o Sistema Geral de Preferências (SGP) e o

Ato de Recuperação Econômica da Bacia do Caribe; aumento de até 50% das tarifas sobre importação de produtos do país em questão; contingenciamento de transporte e tráfego aéreo entre os EUA e o país não certificado; retirada da participação dos EUA em quaisquer arranjos para desembaraço financeiro (PERL, 1989, p. 25-6).

3.6. George H. W. Bush (1989-93)

A primeira Estratégia Nacional de Controle de Drogas foi no governo George H. W. Bush, em outubro de 1989. Ela trazia um capítulo sobre iniciativas internacionais que previa o fornecimento de assistência militar especificamente a países produtores de cocaína e aos que serviam de trânsito para: isolar áreas de cultivo de coca, bloquear a entrega de insumos químicos usados no processamento da cocaína, destruir laboratórios de processamento da droga. Para reduzir a disponibilidade de drogas, o documento estabelecia que a quantidade de cocaína maconha, heroína e outras drogas perigosas deveria ser reduzido em 10% no prazo de dois anos, e em 50%, no prazo de 10 anos (USA. WHITE HOUSE, 1989, p. 95).

Em 20 de dezembro de 1989, os Estados Unidos invadiram o Panamá como parte da Operação *Just Cause*, que mobilizou cerca de 25 mil soldados norte-americanos com o objetivo de capturar o general Manuel Noriega, chefe do governo do Panamá⁴⁶. Noriega encontrou asilo temporário no Núncio Apostólico, mas se rendeu aos soldados norte-americanos no dia 3 de janeiro de 1990. Noriega foi então condenado por um tribunal de Miami a 45 anos de prisão de dinheiro o por tráfico de drogas e lavagem. Na operação, pela primeira vez foram empregadas de forma conjunta unidades militares no combate ao narcotráfico internacional (COLE, 1995; NASI, 1990).

A estratégia de combate aos cultivos ilícitos se articulou em torno da Iniciativa Andina, um plano quinquenal de assistência às forças de segurança de Bolívia, Peru e Colômbia. A primeira fase da estratégia consistiu em um pacote de US\$ 65 milhões concedido em setembro de 1989 para apoiar o presidente colombiano Virgilio Barco em sua “guerra total” aos cartéis de droga (BAGLEY, 1992, p. 5). No primeiro biênio de 1990-91,

⁴⁶ O envolvimento em atividades ilícitas de Noriega era de conhecimento da inteligência dos EUA desde a década de 1960. Contudo, por requisição dos EUA, Noriega havia prestado assistência militar à atuação dos grupos Contra no combate ao governo sandinista, na Nicarágua. Em troca, suas atividades de tráfico de drogas foram toleradas pelo governo norte-americano.

maior parte dos recursos se destinaria a assistência militar e policial; em uma segunda fase, na medida em que os níveis de produção de cocaína regredissem e programas de desenvolvimento alternativo produzissem resultados, eles seriam reduzidos para menos da metade. Em 1990, os custos da Iniciativa somaram o montante de US\$ 231,6 milhões, dos quais apenas US\$ 48,6 milhões (cerca de 20%) não se destinavam a assistência militar e policial. O programa foi descontinuado em 1993, no primeiro mandato de Bill Clinton e nunca chegaria aos planejados US\$ 497,7 milhões, dos quais US\$ 283,9 seriam destinados a assistência econômica (ISAACSON, 2005, p. 23-4).

Bush marcou presença dos EUA em programas e iniciativas subregionais. Uma das medidas de seu primeiro plano de controle de drogas previa, especificamente, a criação de centros conjuntos para coleção de inteligência na bacia do Caribe. Em 1990, Bush participou da primeira cúpula presidencial antidrogas em Cartagena, onde, juntamente com os mandatários de Bolívia, Colômbia e Peru, debateu-se a questão da militarização da guerra às drogas. Na Declaração final, o presidente norte-americano se comprometia a solicitar que o Congresso autorizasse novos fundos para programas de desenvolvimento alternativo, durante os anos fiscais de 1991 a 1994 (DECLARACIÓN DE CARTAGENA, 1990).

Os esforços para expandir e acelerar a coordenação de países produtores de drogas na tiveram continuidade e, dois anos mais tarde, em fevereiro de 1992, seria realizada uma versão expandida da cúpula presidencial com a adesão de Equador, México e Venezuela, em San Antonio, Texas. A declaração final era complementada por uma Estratégia de Ação para controle da droga e fortalecimento da administração da justiça. Nela previam-se ações coordenadas de cooperação entre os signatários (CAN. COMUNIDAD ANDINA, 2003).

3.7. Bill Clinton (1993-2001)

Em novembro de 1993, Clinton lançou com a Diretiva Presidencial 14, especificamente voltada para a política dos EUA para a América Latina e a cocaína. A diretiva redirecionava a atuação dos programas antidrogas dos EUA para em três áreas: assistência para que os países-fonte combatessem as causas da produção e tráfico de drogas; combate internacional às organizações criminosas ligadas ao tráfico e programas de interdição

seletiva e flexível nas regiões produtoras, de trânsito e próximas da fronteira (USA. WHITE HOUSE, 1993).

No governo Clinton, foi implantado o *Air Bridge Denial Program* (ABDP), em parceria com o governo peruano. O programa previa medidas (inclusive o emprego de força letal) para forçar o pouso de aeronaves civis suspeitas de envolvimento no tráfico de entorpecentes. Diretamente relacionada à percepção de grupos guerrilheiros em operação na Colômbia e no Peru, o ABDP buscava eliminar o tráfico ilícito como fonte de financiamento desses grupos (FEITOSA e PINHEIRO, 2012). O programa foi suspenso em abril de 2001, depois que um avião civil foi abatido por engano pela Força Aérea Peruana, provocando a morte de duas cidadãs norte-americanos.

Em 1998, o Congresso norte-americano aprovou o "*Western Hemisphere Drug Elimination Act*", permitindo um aumento significativo do financiamento às operações antidrogas no continente. Por meio desse instrumento legal, o Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs-INL, agência do departamento de Estado responsável pela gestão da guerra contra as drogas, poderia incrementar suas atividades que incluíam financiamento a programas de substituição de cultivos, operações de fumigação aérea, reformas judiciais, transferência de armamentos e treinamento de forças militares e efetivos policiais.

Em 2000, um pacote de US\$ 1,3 bilhões de ajuda à Colômbia foi aprovado. Um dos principais componentes do "Plano Colômbia", elaborado inicialmente pelo governo colombiano, é a assistência norte-americana para o combate às drogas, tendo esta agenda dominado as relações bilaterais nos últimos anos. O plano previa o gasto de \$ 7,5 bilhões (recursos externos e internos) para enfrentar a crise colombiana. A premissa é de que os recursos do tráfico devam ser eliminados para que as guerrilhas e os grupos paramilitares não tenham acesso aos meios necessários para dar continuidade à guerra civil naquele país.

3.8. George W. Bush (2001-2009)

Tendo recuperado e ampliado iniciativas dos governos H. W. Bush (preferências comerciais e assistência regional) e Clinton (abate de aeronaves), o governo George W. Bush manteve sua política externa para as drogas na região andina. A Colômbia, contudo, foi o

centro de atenção, tendo concentrado o maior volume de assistência financeira, treinamento de efetivos policiais e recursos para programas de erradicação. Sua maior inovação qualitativa consistiu em vincular as ações antidrogas ao combate de grupos armados da guerrilha que eram identificados como organizações terroristas.

Relançada em 2002, a Iniciativa Regional Andina para financiar a interdição de drogas na fonte abrangia países produtores e de passagem: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Venezuela. Nesse ano, o governo Bush solicitou US\$ 882 milhões no orçamento do ano fiscal para financiar, além do combate às drogas, programas destinados à construção de instituições democráticas e a ajuda ao desenvolvimento. Mais de metade da assistência seria destinada aos vizinhos da Colômbia, enquanto o restante sustentaria os programas em curso nesse país (BUSH, 2001).

Para impulsionar o crescimento econômico e prosperidade nos Andes, Bush promoveu a renovação da Lei de Preferências Comerciais Andinas, ampliando seus benefícios para Bolívia, Peru, Equador e Colômbia. Originalmente promulgada em 1991 para oferecer alternativas econômicas ao tráfico ilícito de drogas, o programa ofereceu benefícios comerciais para ajudar esses países a desenvolver e fortalecer as indústrias legítimas. A Lei de Preferências Comerciais Andinas foi expandido pela Lei de Comércio de 2002 e passou a ser denominada de Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação de Drogas (ATPDEA, na sigla em inglês)⁴⁷.

Em agosto de 2003, Bush reativou o programa de abate de aeronaves suspeitas de tráfico ilegal de drogas. Os Estados Unidos e a Colômbia desenvolveram salvaguardas adicionais para o ABDP para evitar os problemas que levaram ao tiro acidental no Peru. As medidas de segurança revisadas buscaram reforçar e esclarecer os procedimentos para a monitoração da segurança e melhorar os canais de comunicação. Os gestores do programa realizavam revisões e avaliações periódicas, incluindo uma recertificação anual do programa, e fizeram esforços para melhorar conhecimento dos procedimentos do programa pelos pilotos civis. Entre 2003 e 2005, os Estados Unidos forneceram cerca de US\$ 68 milhões em apoio e

⁴⁷ O ATPDEA concedeu acesso livre de tributos ao mercado dos EUA para aproximadamente 5.600 produtos, dentre os quais se incluíam petróleo e derivados, calçados, pescados, relógios e artigos de couro. Inicialmente previsto para vigorar por quatro anos, o ATPDEA teve sua vigência prorrogada até que, com a implementação dos acordos de livre comércio com a Colômbia (2012) e o Peru (2009), e declaração de inelegibilidade da Bolívia e do Equador para sua aplicação, expirou em 31 de julho de 2013 (OTEXA. OFFICE OF TEXTILES AND APPAREL, 2013).

planejava oferecer cerca de US\$ 26 milhões no ano fiscal de 2006. De outubro de 2003 a julho de 2005, a Força Aérea Colombiana havia localizado 48 aeronaves dentre cerca de 390 suspeitos perseguidos; e os militares ou policiais tomaram o controle de apenas 14 aeronaves, das quais quatro já estavam no chão. Dessas, apenas uma resultou em apreensão de droga (FORD, 2005).

Em 2007, Bush lançou a Iniciativa Mérida, um plano plurianual de assistência dos EUA ao México e à América Central, que passavam por uma grave crise de segurança pública ligada à operação de grupos criminosos de narcotraficantes. A Iniciativa estava assentada sobre quatro pilares: desbaratar grupos do crime organizado; fortalecer instituições do estado de direito, criar “fronteiras do século XXI” e construir comunidades fortes e resilientes. Em 2008, o Congresso norte-americano destinou US\$ 465 milhões ao plano, dos quais US\$ 400 milhões seria alocados a programas com o México. Em 2009, o governo havia requisitado US\$ 450 milhões para o México e US\$ 100 milhões para a América Central (SEELKE e FINKLEA, 2014).

3.9. Conclusão parcial

Como visto no capítulo anterior, desde as primeiras convenções firmadas no começo do século XX, os EUA exerceram um papel coadjuvante na promoção do controle internacional de drogas. Da primeira Convenção do Ópio, em 1909, até a Convenção de Genebra de 1936, que tipificava o tráfico ilegal como crime pela primeira vez (ver capítulo 2), o país advogou posições favoráveis à restrição do uso de drogas exclusivamente para propósitos “legítimos”, ou seja, científicos e medicinais. Apenas com o fim da II Guerra Mundial e sua emergência como um dos polos da nova ordem, foi que o país ganhou maior projeção como protagonista na articulação e na promoção das Convenções internacionais sobre entorpecentes, conduzidas sob a égide da ONU.

Uma vez conformado o regime multilateral para controle de drogas ilegais, esse papel viria a sofrer uma drástica modificação. A chamada “Guerra às Drogas”, conclamada por Richard Nixon, seria instrumentalizada principalmente pela via bilateral com países produtores de drogas (heroína, maconha e cocaína) e implantada por meio de táticas eminentemente militares. Os governos seguintes ampliaram a vertente bilateral da política

externa dos EUA para promover a internalização de políticas de controle em países produtores da matéria prima de drogas. Os acordos bilaterais firmados após a declaração de Guerra às Drogas não possuem apenas utilidade pela tradução dos princípios e diretrizes do regime global sobre drogas em instrumentos, técnicas e operações práticas. Em seu conjunto, eles constituem modelos ou protótipos orientados para a militarização do combate ao narcotráfico pela via da interdição nos países produtores.

4. A dimensão regional do controle internacional de drogas e as transformações recentes do regime global

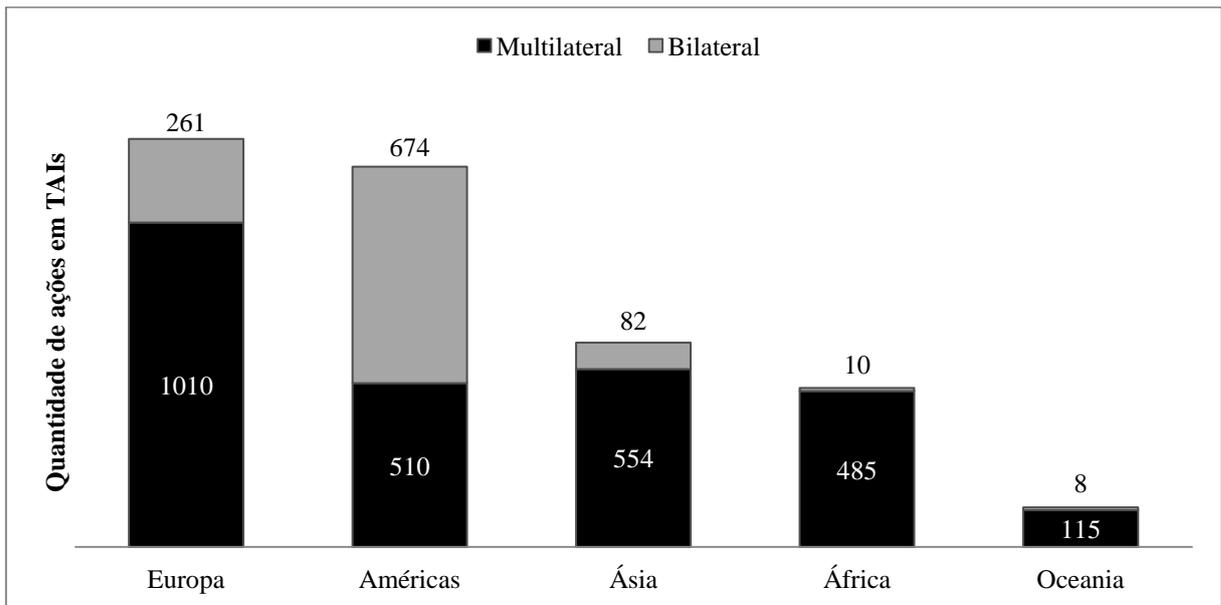
A dimensão regional do controle internacional de drogas assumiu importância especial nas últimas décadas do século XX com o avanço das iniciativas de integração. Neste capítulo, são apresentados os mecanismos de âmbito regional criados nas últimas décadas. Este capítulo está dividido em seis seções. A primeira seção oferece o panorama atual do consumo mundial das principais drogas ilegais por região. A segunda e a terceira seções abordam as iniciativas e políticas conduzidas no âmbito da União Europeia, da América do Sul, respectivamente a segunda maior região consumidora de cocaína, heroína e drogas sintéticas e a maior região produtora de coca e cocaína. Uma quarta seção ocupa-se de iniciativas regionais e sub-regionais da Ásia, da América Central e Caribe e do Oriente Médio, que são importantes regiões de produção de ópio ou de transição de drogas ilegais. A quinta oferece algumas observações sobre dinâmicas recentes e possíveis transformações no regime global sobre drogas no século XXI. Por fim, elaboramos uma conclusão parcial.

4.1. A distribuição de ações em TAIs e o consumo de drogas por região

A incidência do consumo de drogas é um dos principais fatores para indução de políticas de cooperação para controle de drogas. Pode-se imaginar que países de uma maneira peculiar devido a sua localização geográfica busquem estruturar mecanismos específicos para seu espaço vizinho de forma a coordenar seus esforços de solução do problema. A lógica por trás dessa suposição é que uma vez estabelecido um marco multilateral para lidar com uma questão, os países de regiões mais sensíveis à forma como o problema se apresenta localmente, afetando seus vizinhos ou sendo afetado por eles, teriam maiores incentivos para buscar concertar políticas entre si. Uma dessas formas seriam as instituições regionais que permitiriam trocar e produzir informações específicas, angariar maior poder de barganha em foros multilaterais e assim obter mais recursos e melhor assistência para lidar com o problema.

Diante disso, podemos testar a hipótese de que as regiões que quanto maior for a parcela da população de uma país região exposta ao consumo de drogas, maior será a sua tendência dos países dessa região a se vincularem a TAIs. A figura abaixo mostra o número de ações em TAIs multi e bilaterais, segundo a região do estado parte.

Figura 10. Distribuição de ações em TAIs por região e tipo



Fonte: Elaboração própria com base em *United Nations Treaty Collection* (UNTC).

A Tabela 4, abaixo, mostra as melhores estimativas sobre consumo apontadas no último relatório da ONU sobre drogas (publicado em 2014, com dados referentes a 2012). Em termos absolutos, a Ásia é a região com maior número de consumidores de cannabis (54,6 milhões), anfetaminas (19,5 milhões), “êxtase” (10,7 milhões) e opiáceos (9,8 milhões). A América do Norte, por sua vez, é a região que apresenta o maior número de consumidores de opioides (13,4 milhões) e cocaína (5,5 milhões).

Tabela 4. Consumo de drogas ilegais no mundo em 2012 por regiões (melhores estimativas)

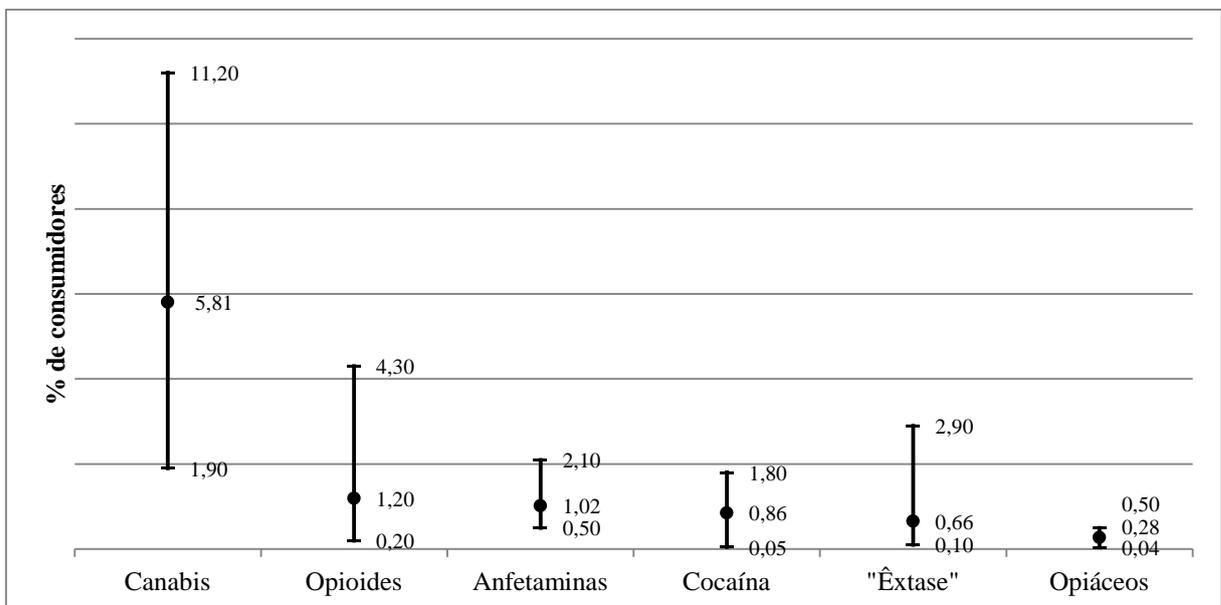
Região ou Sub-região	Canabis		Opioides		Opiáceos	
	Consumidores (milhares)	População afetada (percentual)	Consumidores (milhares)	População afetada (percentual)	Consumidores (milhares)	População afetada (percentual)
África	44.560	7,5	1.930	0,3	1.840	0,3
América do Norte	35.230	11,2	13.460	4,3	1.420	0,5
América do Sul	15.220	5,7	830	0,3	110	0,04
América Central	680	2,6	40	0,2	20	0,1
Caribe	690	2,5	100	0,4	80	0,3
Ásia	54.610	1,9	11.920	0,4	9.860	0,3
Europa	24.000	4,3	4.010	0,7	3.000	0,5
Oceania	2.650	10,8	740	3,0	40	0,2
Total global	177.600	3,8	33.000	0,7	16.400	0,4
Média	22.205	5,8	4.129	1,2	2.046	0,3

Região ou sub-região	Cocaína		Anfetaminas (exceto "êxtase")		"Êxtase"	
	Consumidores (milhares)	População afetada (percentual)	Consumidores (milhares)	População afetada (percentual)	Consumidores (milhares)	População afetada (percentual)
África	2.590	0,4	5.200	0,9	1.080	0,2
América do Norte	5.580	1,8	4.410	1,4	2.770	0,9
América do Sul	3.340	1,2	1.410	0,5	370	0,1
América Central	160	0,6	340	1,3	30	0,1
Caribe	180	0,6	210	0,8	50	0,2
Ásia	1.330	0,05	19.520	0,7	10.750	0,4
Europa	3.670	0,7	2.800	0,5	3.000	0,5
Oceania	380	1,5	510	2,1	720	2,9
Total global	17.200	0,4	34.400	0,7	18.800	0,4
Média	2.154	0,9	4.300	1,0	2.346	0,7

Fonte: Elaboração própria com base em UNODC (2014).

A Figura 11 apresenta a amplitude entre os valores máximo e mínimo da população afetada pelo consumo para cada categoria de drogas ilegais. Em termos relativos, a América do Norte ocupa posição de destaque como a sub-região com o maior percentual da população entre 15 e 64 anos de idade afetada pelo consumo de quase todas as categoriais de drogas ilegais: cannabis (11,2%), opioides (4,3%), cocaína (1,8%), anfetaminas (1,4%), “estase” (0,9%) e opiáceos (0,5%). Na Europa, o percentual da população afetada varia entre o máximo de 4,3% (maconha) e 0,5% (opiáceos, anfetaminas e êxtase). Os menores valores são: da América do Sul, para consumo de “êxtase” (0,1%) e de opiáceos (0,04%); Ásia, para consumo de cannabis (1,9%) e de cocaína (0,05%); América Central, para o consumo de opioides (0,2%) e de “êxtase” (0,1%). Na África, a população afetada pelo consumo de drogas está abaixo da ou na média mundial, à exceção da cannabis que afeta 7,5% das pessoas entre 15 e 64 anos de idade enquanto a média mundial é de 5,8%. A América do Sul, região onde estão localizadas as maiores regiões de cultivo de coca, está acima da média apenas na população afetada pelo consumo de cocaína com 1,2% (média mundial de 0,9%). Ela é a região que apresenta os menores percentuais de população afetada pelo consumo de opioides (0,3%), opiáceos (0,04%), anfetaminas (0,5%) e êxtase (0,1%).

Figura 11. Valores máximo, mínimo e médio do percentual de consumidores de drogas ilegais, 2012



Fonte: Elaboração própria com base em UNODC (2014).

4.2. A cooperação regional sobre drogas da União Europeia

A questão das drogas tem sido tema de discussões no âmbito da União Europeia (UE) desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1993. O tratado ampliou os horizontes da cooperação europeia, antes praticamente restrita a temas da área econômica. No que se refere especificamente as políticas regionais sobre drogas, estabeleceram-se iniciativas em torno da assistência ao desenvolvimento, à segurança comum e a cooperação judicial e policial. O tema perpassa áreas que estão sob coordenação de vários órgãos burocráticos com grande influência na formulação das políticas regionais (VAN SOLINGE, 2002, p. 7; 16-17).

Em 1985, o Parlamento Europeu estabeleceu uma comissão para investigar problemas relacionados às drogas nos países da Comunidade Europeia. Após um ano de investigações e consultas com especialistas, o então denominado Comitê Stewart-Clark produziu um relatório final em que rejeitava propostas de legalização das drogas com base no argumento de que a medida seria moralmente inaceitável, uma vez que a eliminação do mercado ilegal só seria possível se o governo as disponibilizasse em altas quantidades. O relatório embasou a adoção de uma resolução pelo Conselho reafirmando a ilegalidade das drogas listadas nas Convenções da ONU, às vésperas da Convenção de Viena sobre entorpecentes e substâncias psicotrópicas, assinada em 1988 (VAN SOLINGE, 2002, p. 22-23).

Apenas em 1989, contudo, um órgão específico viria a ser criado no âmbito da Comunidade. Com base em proposta apresentada pelo presidente francês François Mitterrand, o Conselho Europeu criou o Comitê Europeu para a Luta contra a Droga (CELAD), composto por indivíduos designados pelos Estados membros como coordenadores das respectivas políticas nacionais sobre drogas, além de um representante da Comissão. O CELAD operava como um órgão consultivo dos países membros para discussão de amplo espectro de questões relativas às drogas. Embora não detivesse formalmente vinculação organizacional com o Conselho, o CELAD se reportava diretamente a ele, o que significava que os coordenadores nacionais das políticas de drogas tinham um canal de acesso direto ao órgão regional (VAN SOLINGE, 2002, p. 24; CHATWIN, 2003, p. 573).

Com base em propostas do CELAD, o Conselho Europeu adotou os primeiros Planos de Ação para Combate às Drogas em 1990 e 1992. Seu principal resultado direto, no entanto,

foi a criação do Observatório Europeu das Drogas e da Toxicodependência (EMCDDA, na sigla em inglês), em 1993, que se estabeleceu como órgão de referência para informações sobre drogas na Europa (VAN SOLINGE, 2002, p. 24). O EMCDDA tem por atribuição principal fornecer à União Europeia e aos seus Estados-membros uma imagem objetiva dos problemas europeus relacionados com droga e uma base científica sólida para sustentar o debate sobre esta matéria. Atualmente, oferece aos líderes políticos os dados de que estes necessitam para formularem leis e estratégias esclarecidas. Ajuda igualmente os profissionais e técnicos que trabalham nesta área a identificarem com precisão as boas práticas e os novos domínios de investigação (EMCDDA, 2013).

Em 1995, com base em trabalhos conduzidos no âmbito do Comitê sobre Liberdade Civil, Justiça e Assuntos Domésticos (LIBE), o Parlamento Europeu emitiu a Resolução A4-0136/95, que visava a estabelecer um Plano de Ação que abrangesse todos os elos dos problemas relacionados ao consumo de drogas: tráfico, educação, saúde e reabilitação. A resolução levava em consideração críticas disseminadas pelos circuitos diplomáticos e políticos de que o Tratado da União Europeia, longe de melhorar determinação e eficácia na luta contra as drogas em uma base coordenada havia levado à ofuscação e a uma nova confusão sobre as atribuições específicas dos seus órgãos componentes. Com base nessa percepção, o Parlamento convidava o Conselho Europeu a aprovar um Plano de Ação para o período de 1995 a 1999, que reconhecia a prevenção e a redução de danos deveriam ser considerados diretrizes tão importantes como as leis e sanções relacionadas ao tráfico de drogas. A resolução insistia ainda que fossem conferidas responsabilidades claramente distintas para a Comissão e o Conselho (EUROPEAN PARLIAMENT, 1996).

O Plano de 1995-99 estabelecia metas a alcançar na redução da demanda e da oferta e na coordenação de políticas nacionais no âmbito da União Europeia. Ele foi sucedido pelo Plano de Ação 2000-04 que estabelecia métodos e políticas específicas para controle de drogas: redução significativa da população menor de 18 anos afetada pelo uso de drogas e redução do número de mortes relacionadas ao abuso de drogas. O Plano de 2000-04 reconhecia ainda novos desafios impostos pelas drogas sintéticas, especialmente êxtase e anfetaminas, o uso concomitante de várias drogas (poliuso) e o uso de drogas em prisões. Contudo, apesar das várias medidas de cooperação previstas, permaneceram disparidades entre as políticas implantadas por países com diferentes enfoques sobre o problema. A EU

dividiu-se entre dois grupos: o de países com legislações mais liberais como a Holanda e outro grupo que aderiu a medidas mais severas de repressão como a Suécia (CHATWIN, 2003, p. 576-7).

Dois Planos de Ação sucessivos, que abrangem os períodos de 2013-16 e 2017-20 configuram a atual política para controle de drogas ilegais traçada pelos países e órgãos da União Europeia. A estratégia atual está publicada no documento *EU Drugs Strategy (2013-20)*, do Conselho Europeu, que estabelece um marco geral e define prioridades políticas de longo prazo. A estratégia está centrada em torno de dois pilares: redução da demanda de drogas e redução da oferta de drogas. Estes são complementados com três temas transversais que representam a natureza horizontal do problema da droga: (i) coordenação, (ii) cooperação internacional e (iii) informação, pesquisa, monitoramento e avaliação (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

A aplicação da Recomendação do Conselho nos países da UE foi submetida a avaliação em 2007 e em 2013. As ações previstas para *redução da demanda* por drogas abrangem um amplo quadro de medidas e intervenções integradas nos campos de: prevenção, detecção e intervenção precoce, tratamento, redução de riscos e danos, reabilitação, reinserção social e de recuperação. Essas intervenções são dirigidas tanto a grupos-alvo específicos quanto ao público geral (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

Na maioria dos países as medidas da UE para reduzir efeitos nocivos da droga foram implementadas. Programas de troca de agulhas e seringas foram bem sucedidos na redução da propagação de doenças infecciosas transmissíveis pelo sangue, como HIV/AIDS, hepatite e tuberculose. A cobertura se expandiu significativamente nos últimos anos. Outros serviços, como informação, aconselhamento e atividades de educação e sensibilização de baixo limiar estão disponíveis na maioria dos países (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

No entanto, de acordo com o segundo estudo de implementação, apesar dos esforços empreendidos na última década pelos países da UE, o principal objetivo da recomendação do Conselho de 2003 - uma redução substancial das mortes relacionadas com droga - ainda não foi alcançado até agora. O número de casos provocados pela causa mais frequente (overdose por abuso de opioides) aumentou ligeiramente nos últimos anos. Onde a reabilitação e a reintegração estão em causa, ainda há uma grande demanda por programas de apoio à

reintegração dos consumidores problemáticos de droga na sociedade. Os resultados de pesquisas entre os líderes políticos e as partes interessadas (do setor da ONG) sugerem que o impacto da recomendação de 2003 foi substancial para a formulação de políticas de redução de danos, especialmente nos 12 países da UE mais novos e mais ainda nos países candidatos (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

Com relação às medidas para *redução da oferta* (produção e tráfico de drogas), os países da EU contam com o apoio da Comissão e da EUROPOL, para combater o tráfico de drogas. Agências de aplicação da lei cooperam na luta contra a produção e tráfico de drogas, realizando investigações e operações aduaneiras conjuntas e tomando parte em operações internacionais para impedir o desvio de substâncias químicas utilizadas para a fabricação de medicamentos. A EUROPOL desempenha um papel importante, prestando assistência analítica e operacional para as agências nacionais responsáveis pela aplicação da lei (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

Para se certificar de que não há refúgio seguro para os traficantes na UE, os países da UE têm desenvolvido uma abordagem comum para crimes de tráfico de drogas. A decisão-quadro do Conselho da EU relativa ao tráfico de drogas fornece uma definição comunitária de crimes de tráfico de droga e estabelece normas mínimas em matéria de sanções (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2004). A avaliação realizada pela Comissão em 2009 mostrou que a implementação deste instrumento da UE não foi satisfatória, produzindo pouco progresso na aproximação das medidas nacionais sobre a luta contra o tráfico de drogas (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2009).

Os resultados de um estudo mais abrangente sobre a Decisão Quadro, encomendado pela Comissão e concluiu em 2013, confirmaram as conclusões da avaliação da anterior no que respeita à implementação e os impactos do instrumento da UE nesta área além de possíveis formas de fortalecer a atuação nessa área (EUROPEAN COMMISSION, 2013). Nos últimos anos, os países da UE lançaram diversas iniciativas conjuntas para enfrentar o tráfico de cocaína. Estes incluem a Análise Marítima e Centro de Operações - Narcóticos (MAOC-N) e do Centro de coordenação para a luta antidroga no Mediterrâneo (CeCLAD-M), que coordenam as operações antidroga no Atlântico e no Mediterrâneo (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

4.3. A cooperação regional sobre drogas na América do Sul

Desde a década de 1970 podem-se identificar iniciativas sul-americanas para coordenar o controle de drogas ilegais na região onde se localizam os maiores produtores de coca e cocaína. Em 1973, foi assinado o Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (ASEP), resultado de uma proposta da Argentina para adequar as políticas nacionais dos países da região. Às recomendações da reunião governamental de técnicos sul-americanos, realizada em Buenos Aires, de 29 de novembro a 4 de dezembro de 1972. Assinado por dez países⁴⁸, o ASEP buscava engajar os países signatários em iniciativas que iam além das Convenções da ONU então vigentes (A Convenção Única de 1961 e a Convenção sobre Psicotrópicos de 1971). Suas disposições abrangiam medidas para: coordenação de atividades de caráter operacional, fomento da cooperação e do intercâmbio de informações para repressão do narcotráfico, harmonização de normas penais e do comércio legal de drogas, redução da demanda e tratamento e reabilitação de toxicômanos (SILVA, 2013, p. 205).

A Secretaria Permanente do órgão, com sede em Buenos Aires, além de manter a coordenação de atividades com as agências competentes da ONU e de fomentar atividades educativas, também implantou seis centros regionais para capacitação técnica em: tratamento de reeducação de dependentes (em Buenos Aires), prevenção integral (em Caracas), formação de instrutores para a luta contra o tráfico ilícito (em Lima), fiscalização sanitária (em Santiago), formação de instrutores de guias e treinamento de cães farejadores (em Buenos Aires) e técnicas aduaneiras de fiscalização de drogas (em Brasília). Contudo, as operações do órgão foram constantemente ameaçadas pelo atraso no pagamento de cotas da contribuição dos Estados membros. O acordo foi se tornando inoperante até que, em 1994, o governo argentino extinguiu o acordo de sede e os Estados membros decidiram deixar sem efeito o estatuto (SILVA, 2013, p. 205-7).

Um novo órgão sub-regional tornaria a ser criado, em 1998, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), denominada “Reunião Especializada de Autoridades de

⁴⁸ Apenas a Guiana não assinou o documento. Suriname (então Guiana Holandesa) não constituía então estado soberano. O texto integral do acordo ratificado pelo governo brasileiro pode ser consultado no Decreto Legislativo Nº 78, de 7 de dezembro de 1973, disponibilizado na página <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=216163&norma=229064>> (acessado em 15 de dezembro de 2014).

Aplicação em Matéria de Drogas” (RED). Espelhando a estrutura da Comissão Interamericana Contra o Abuso de Drogas (CICAD) da OEA, a RED possuía comissões temáticas para redução de demanda, redução de oferta, harmonização legislativa e lavagem de dinheiro (posteriormente eliminada para evitar redundância de atividades do Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro do MERCOSUL-Gafisul). Até 2014, haviam sido realizadas 20 reuniões para promover, entre os Estados membros, programas comuns e atividades de cooperação, capacitação e troca de informação sobre medidas de prevenção e tratamento do consumo problemático de drogas. O grupo tem levado ainda à CICAD propostas de atividades específicas para realização de pesquisas sobre a evolução do tráfico e do consumo de cannabis (SILVA, 2013, p. 247-8).

Em 2009, a região viria a ganhar mais um foro para a discussão do tema. Durante a III Reunião Ordinária dos Chefes e Chefas de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em Quito, foi criado o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), foro ministerial do órgão que visa a propor estratégias, planos e mecanismos de coordenação e cooperação entre os Estados Membros para incidir de forma integral em todos os âmbitos da problemática. O Conselho também se propõe a fortalecer a construir uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas, considerando os compromissos internacionais assumidos e as características nacionais e sub-regionais (UNASUR, 2014).

Para tanto, conta com um Plano de Ação, com vigência de cinco anos (2010-15) que abrange linhas de ação para: a redução da demanda; o desenvolvimento alternativo, integral e sustentável (inclusive o preventivo); a redução da oferta; medidas de controle e a lavagem de ativos. Dentre as medidas para coordenação e fortalecimento institucional está previsto o estabelecimento de pontos focais nos observatórios de drogas dos estados membros, gerando uma rede que promova troca de informações, de métodos de pesquisa e de boas práticas para que se obtenham dados confiáveis e comparáveis da realidade regional. Essas atividades culminariam em um estudo de viabilidade da criação de um observatório sul-americano (UNASUR, 2014).

4.4. Outras iniciativas regionais

Outras iniciativas regionais e sub-regionais que desenvolvem programas e projetos de cooperação sobre a questão das drogas seja por abrangerem países produtores, seja por seus membros estarem localizados em zonas de trânsito e servirem como entreposto ou ponto de estocagem de drogas ilícitas.

4.4.1. *A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC)*⁴⁹

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) tem defendido uma resposta coletiva regional para o abuso de drogas e do tráfico ilegal de drogas, quase desde o início de seus esforços de cooperação quando se consistia em apenas cinco membros. Já em 1976, os Chefes de Governo conclamaram "a intensificação da cooperação entre os Estados membros, bem como com os organismos internacionais pertinentes para a prevenção e erradicação do abuso de entorpecentes e o tráfico ilícito de drogas". Isso levou à adoção da Declaração de ASEAN de Princípios de Combate ao Abuso de Entorpecentes, que constitui o quadro para a adoção de um programa de ação no âmbito da cooperação para combater o abuso de drogas entorpecentes. (ASEAN, 2014a).

A cooperação da ASEAN para controle de drogas e entorpecentes inicialmente ficou sob a alçada da Assembleia dos especialistas em drogas da ASEAN que convocada pela primeira vez em 1976 e sob a coordenação da Comissão para o Desenvolvimento Social (COSD). Desde então, a reunião foi renomeada como a Reunião de Altos Funcionários de Matéria de Drogas (ASOD), em 1984. O seu mandato contempla: reforçar da implementação da Declaração de Princípios, de 1976; consolidar e fortalecer os esforços de colaboração no controle e prevenção de problemas de droga na região; trazer a eventual erradicação de

⁴⁹ A ASEAN foi fundada em 1967 para promover a cooperação econômica, social, cultural, técnica e educacional entre países do sudeste asiático. Atualmente reúne 10 países membros que abrange cerca de 710 milhões de pessoas, ou cerca de 10% da população mundial (2012): Brunei Darussalam, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Tailândia e Vietnã. A SAARC, por sua vez, foi fundada em 8 de dezembro de 1985 como organização econômica e geopolítica e reúne oito países localizados na Ásia Meridional. Composta por alguns dos países mais populosos, abrange cerca de 1,61 bilhão de pessoas, mais de 20% da população mundial: Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka.

plantas cultivo de narcóticos na região; e projetar, implementar, monitorar e avaliar todos os programas da ASEAN de ação na prevenção do abuso de drogas e controle. As iniciativas atuais da ASOD são baseadas no Plano Trienal de Ação para o Controle do Abuso de Drogas, aprovado em outubro de 1994. Preparado pela Secretaria ASEAN e com apoio financeiro do PNUD, o plano de ação abrange quatro áreas prioritárias: educação preventiva, tratamento e reabilitação, execução e pesquisa (ASEAN, 2014a).

A necessidade de uma abordagem regional na luta contra a droga e prevenção levou os países membros a adotarem a Política e Estratégia Regional da ASEAN na Prevenção e Controle do Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito durante a 8ª Reunião de Especialistas em drogas, em 1984. O documento representou um ponto de inflexão a partir da percepção do problema das drogas como um problema meramente social e de saúde para um que tinha implicações para a segurança nacional, a estabilidade, a prosperidade e resiliência (ASEAN, 2014b). Em 1998, os Ministros dos Negócios Estrangeiros, em sua 31ª Reunião Ministerial (AMM) assinaram a Declaração Conjunta para a ASEAN Sem Drogas em 2020, que reafirmou o compromisso da associação para erradicar a produção, o processamento, o tráfico e uso de drogas ilícitas no Sudeste Asiático até o ano de 2020. Em julho de 2000, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da ASEAN concordaram em antecipar o ano limite previsto no cronograma original para 2015.

Desde novembro de 1990, os países da SAARC adotam uma Convenção sobre Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que reconhecendo a necessidade de aplicar e completar regionalmente as Convenções da ONU, tendo em conta as questões e características específicas dos seus membros. O texto da Convenção incorpora os conceitos, sanções e medidas não-punitivas (tratamento, educação, reabilitação ou reintegração social) previstos nas convenções multilaterais de 1961, 1971 e 1988 (SAARC, 2009). Em novembro de 2005, durante a 13ª Reunião de Cúpula, os chefes de Estado e de governo dos países membros da SAARC determinaram a adoção de medidas concretas para aplicar as disposições da Convenção regional. Desde então, encontros periódicos entre os ministros do Interior tem se dedicado a avaliar o progresso na implementação das medidas da Convenção, inclusive a promulgação de leis que internalizem as disposições do instrumento regional (SAARC, 2009).

4.4.2. Comissão Organização dos Estados Americanos (OEA)

A Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas é o fórum político da Organização dos Estados Americanos para lidar com o problema das drogas, criado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1986. Composta por representantes de alto nível nomeados pelos países membros, A principal missão da CICAD é melhorar as capacidades humanas e institucionais de seus Estados membros para reduzir a produção, tráfico e uso de drogas ilícitas, e para tratar da saúde, as consequências sociais e criminais de tráfico de drogas.

A CICAD também desenvolve e recomenda padrões mínimos para a legislação relacionada com a droga, o tratamento, a medição tanto do consumo de drogas e o custo dos medicamentos para a sociedade, e medidas de controle de drogas, entre outros. A CICAD promove ainda a cooperação regional e coordenação entre os Estados membros da OEA por meio de programas de ação, coordenados pela Secretaria Executiva, para reforçar a capacidade dos Estados na prevenção e no tratamento do abuso de drogas lícitas e ilícitas; no combate à produção de drogas ilícitas e no confisco dos lucros ilegais obtidos pelos traficantes. O primeiro desses programas foi adotado em 1986. O “Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”.

As primeiras plenárias da CICAD ensejaram debates politizados sobre a problemática das drogas, abrangendo mesmo políticas como o processo de certificação norte-americano, a despenalização da posse de drogas para consumo pessoal e outras iniciativas liberalizantes. O ativismo da CICAD no período inicial incentivou os governos de países latino-americanos e caribenhos a demandar recursos e meios de cooperação em uma lista crescente de setores. Essas condições afirma SILVA (2013), permitiram que aumentassem “tanto a solicitação de recursos quanto a vontade política de fortalecimento dos mecanismos hemisféricos de cooperação na luta contra as drogas. [...] A demanda por recursos mostrava-se, contudo, bem maior do que sua disponibilidade” (p. 224). Com o tempo, a medida que as demandas não eram atendidas e reduziam-se as diferenças entre as posições nacionais, as reuniões passaram a gerar cada vez menos discussões politizadas.

Nesse compasso, diversos órgãos auxiliares foram sendo criados ao longo das reuniões periódicas que produziam e incentivavam a troca de informações técnicas entre os

representantes delegados. Em 2000, foi criado o Observatório Interamericano sobre Drogas (OID), com a missão de promover e construir uma rede de informações sobre drogas para as Américas. O Observatório apoia a política hemisférica e cooperação através da análise do nexo fundamental entre oferta e demanda no hemisfério e vis-à-vis outras regiões do mundo. Ao fornecer as bases para o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM) e os indicadores para os esforços nacionais de combate às drogas, o OID serve como um sistema de alerta precoce sobre o aparecimento de novas drogas, novas formas de consumo e fabricação de drogas, e a mudança dos padrões de tráfico (CICAD, 2014).

Em junho de 2010, os estados membros da OEA adotaram uma nova Estratégia Hemisférica de Drogas que preconiza uma abordagem compreensiva para lidar com o problema das drogas⁵⁰. A nova estratégia de drogas OEA estabelece um Plano de Ação para o período de 2011 a 2015 e preconiza a adoção de medidas onde o tratamento da drogadição figure ao lado do combate à oferta e à demanda de drogas. A estratégia reconhece explicitamente que a dependência de drogas é uma doença crônica recidiva, que requer cuidados médicos adequados para tratar as causas subjacentes e deve, portanto, ser tratada como um elemento central da política de saúde pública tal como são diabetes, hipertensão ou asma. Nesse sentido, ela promove o tratamento como uma alternativa ao encarceramento e recomenda a criação de tribunais de drogas, onde a recuperação é supervisionada de perto por um juiz com o poder de recompensar os progressos e repreender recaídas (CICAD, 2010).

4.4.3. *Comunidade do Caribe (CARICOM)*

O desenvolvimento de um Programa de Controle de Drogas na região do Caribe tem resultado, em grande parte, de pressões diplomáticas da comunidade internacional cujo principal interesse consiste em impedir o fluxo de drogas ilícitas dos países produtores da América do Sul através do Caribe para a América do Norte e a Europa. Essa situação produziu uma variedade de organizações e agências no interior da região, essencialmente a

⁵⁰ Aprovado em 3 de maio de 2010 pelo CICAD, em Washington, DC e pela Assembleia Geral da OEA em 4 de junho de 2010, o documento atualiza a Estratégia Antidrogas no Hemisfério, originalmente aprovada pela OEA na Assembleia Geral de 1997. Ela tem 52 artigos que abrangem cinco temas: fortalecimento institucional, redução da demanda, redução da oferta, medidas de controle e cooperação internacional.

serviço dos interesses de seus criadores, o que resulta na operação descoordenada das atividades de agências especializadas, com recursos provenientes de fontes extrarregionais⁵¹.

Os Estados-Membros da Comunidade do Caribe (CARICOM) tornaram-se partes em convenções internacionais e planos de ação para combater o abuso e tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas ilícitas no Caribe. A relação de instrumentos regionais abrange medidas hemisféricas e transregionais, adotadas desde a década de 1990: o Plano de Ação de Barbados (maio de 1996); o Plano de Ação para a implementação da Estratégia Antidrogas no Hemisfério (outubro de 1996); o Plano de Ação de Bridgetown, elaborado a partir da Convenção do Caribe de maio 1997 / EUA; e o Plano de ação União Europeia/América Latina/Caribe, decorrente da primeira Cúpula UE/AL/Caribe, de junho de 1999, no Rio de Janeiro (CARICOM, 2011).

Os compromissos assumidos por estes planos cobrem uma ampla gama de atividades que exigem recursos significativos, tanto humanos como financeiros, bem como a capacidade de coordenar e implementá-las. A falta de recursos e capacidade institucional inadequada para coordenar e implementar algumas das atividades em muitos dos menores países da Comunidade têm afetado negativamente a velocidade de implementação a nível nacional. Nesse sentido, as missões conjuntas do Programa CARICOM/United Nations Drug Control Program (CARICOM/UNDCP) para analisar o estado de implementação dos vários planos de ação revelaram, entre outras coisas, duas obstáculos importantes: a falta de capacidade institucional para implementar, particularmente, atividades para a redução da demanda atividades e uma falta de coordenação em nível nacional (CARICOM, 2011).

⁵¹ As seguintes agências intra e interregionais possuem interface com atividades para controle de drogas no Caribe: Association of Caribbean Commissioners of Police (ACCP), British Military Assistance Team (BMAT), Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC), Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), Caribbean Epidemiological Centre (CAREC), Caribbean Institute of Alcohol/other Drugs (CARIAD), Caribbean Island Nations Security Conference (CINSEC), Project Management Office (PMO)/Steering Committee, Regional Forensic Science Training Centre (RFTC), Regional Training Centre in Martinique (CIFAD), Regional Drug Training Centre (REDTRAC).

4.4.4. *União Africana (UA)*

A maioria dos governos africanos têm focado suas políticas e programas de drogas sobre a criminalização da posse e uso de drogas e sobre as operações para prender traficantes e interceptar carregamentos de drogas. Em janeiro de 2008, a União Africana (UA) lançou um Plano de Ação para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime (2007-2012). O Plano reconheceu a "necessidade de uma abordagem abrangente", com o objetivo de "inverter as atuais tendências de abuso e tráfico de drogas, crime organizado, a corrupção, o terrorismo e os desafios relacionados com o desenvolvimento socioeconômico e segurança humana".

O Plano de Ação da UA sobre o Controle de Drogas 2013-2017 (AUPA) é o quarto plano de ação revisado desenvolvido pela UA em resposta aos desafios emergentes associados com o controle de drogas. É informado, entre outras, pelas três convenções internacionais de controle de drogas e declarações anteriores e decisão das quatro sessões da Conferência dos Ministros Responsáveis de Controle de Drogas, tendo em conta o princípio da responsabilidade compartilhada e comum (AU, 2012).

Através deste plano e com o apoio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Comissão da UA buscou construir capacidades técnicas, melhorar a sua coordenação interna, apoiar o desenvolvimento de estratégias nacionais de drogas e melhorar a compreensão global das questões. No entanto, a implementação do Plano foi prejudicada por consenso limitado sobre as abordagens de melhor custo-efetividade e estratégica para tomar, recursos inadequados e apoio financeiro (especialmente a nível sub-regional), e uma falta de metas e indicadores de que explícitas para medir o sucesso (BRIDGE, 2012).

4.4.5. *Liga Árabe*

Os países árabes são particularmente vulneráveis ao problema das drogas devido a sua localização geoestratégica⁵². Portanto, não surpreende que o Comitê Permanente Anti-Entorpecentes da Liga Árabe seja um dos órgãos mais antigos a lidar com essa questão em

⁵² Segundo o relatório da JIFE de 2010, a Península Arábica é usada principalmente como uma área de trânsito para o contrabando de heroína do Afeganistão em outros países árabes. A cocaína originária da América do Sul chega à região através da Europa e cannabis continua a ser a droga mais abusada na região.

âmbito regional. Ele foi criado 1950, com atribuições para: suprimir o cultivo da papoula do ópio e da planta cannabis, a produção e o tráfico ilícito de entorpecentes e para evitar o contrabando de estupefacientes de e para os países membros. O Comitê também deveria supervisionar as medidas adotadas em cada Estado da Liga Árabe contra o cultivo, produção e tráfico ilícito de entorpecentes e contra a dependência de drogas (SAFWAT, 1955).

Uma das primeiras resoluções adotadas determinava que os Estados representados no Comitê criassem um departamento antinarcóticos ou algum serviço análogo ao do departamento anti-entorpecentes do Egito⁵³ e estabelecessem a coordenação dos seus trabalhos entre si e com o Comitê Permanente. Desde sua constituição, o Comitê cumpriu um papel de facilitador da cooperação policial e jurídica fornecendo listas com nome e residência de supostos traficantes de drogas, com o propósito de mantê-los sob vigilância próxima e impedir sua transferência de um país para outro (SAFWAT, 1955).

Em 1994, foi assinada a Convenção Árabe contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Dentre os órgãos da Liga que se dedicam ao tema, figuram: o Conselho de Ministros do Interior, responsável por elaborar um modelo unificado de lei para combate às drogas; o Escritório Árabe sobre Assuntos de Drogas que coordena os esforços dos estados partes da Convenção e a Conferência Árabe dos Chefes de Agencias Antidrogas, realizada anualmente e composta por grupos de trabalho que reúnem estados vizinhos que possuem questões em comum para discuti-las e formular soluções efetivas para o combate às drogas (MENAFATF, 2011).

A iniciativa mais recente foi lançada em 2010 e consiste em um programa plurianual (2010-15) de parceria da Liga Árabe com o Escritório das Nações Unidas para a Droga e o Crime. O programa estabelecia como objetivo criar uma nova dinâmica na promoção do estado de direito e do desenvolvimento sustentável na região, destacando o apoio nacional e regional que UNODC pode fornecer a tais esforços dos Estados-membros da Liga dos Estados Árabes abrangidos no âmbito do programa. Previa-se inicialmente a aplicação de cerca de US\$ 100 milhões em atividades de seus três pilares: combate ao tráfico ilícito, ao crime organizado e ao terrorismo; promoção da integridade e construção da justiça e saúde e

⁵³ Segundo SAFWAT (1955), já na década de 1950 o Egito já era considerado uma referência internacional na campanha contra entorpecentes, tendo promulgado em 1954 uma lei que penalizava com multas altas e prisão perpétua aqueles condenados por tráfico de drogas.

prevenção contra drogas (UNODC, 2010). Contudo a eclosão da Primavera Árabe e seus desdobramentos ampliaram a dimensão dos problemas e comprometeram o levantamento de recursos para seu financiamento.

4.5. O regime global sobre drogas no século XXI: tendências recentes e possíveis desdobramentos

A campanha mundial de guerra às drogas chegou ao século XXI repleta de linhas de fissura e pontos de dissonância que vêm reconfigurando esse processo nos níveis nacional, regional e sistêmico. Em meio à cacofonia da ordem internacional vigente, podemos identificar sinais de resistência emitidos por potências emergentes que podem constituir uma renovada fortaleza às medidas de controle internacional de drogas. A divisão da frente de guerra começou a aparecer na América Latina, um dos seus principais palcos. O primeiro arranhão foi dado em 2008 pela iniciativa não-governamental da Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. Sob a liderança dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colômbia) e Fernando Zedillo (México), a Comissão (2010) reuniu personalidades da região para conclamar autoridades mundiais a reavaliar as ineficazes e violentas políticas que abordam o problema das drogas pela ótica criminal.

Aproveitando o espaço aberto, os presidentes conservadores Juan Manuel Santos (Colômbia), Felipe Calderón (México) e Pérez Molina (Guatemala) engrossaram o coro da legalização. Enfrentando em seus países um colapso da segurança pública produzido pela hipertrofia e exaustão do modelo repressivo, os mandatários se pronunciaram publicamente, ainda no exercício dos mandatos, a favor do debate de políticas alternativas, focadas na legalização e na redução de danos. Qual uma glasnost na segurança pública, a agenda política se abriu a propostas como a descriminalização do uso pessoal (Argentina) e da estatização da produção de maconha (Uruguai).

Em 2011, a Bolívia, crucial na geopolítica das drogas, abalou os pilares do regime proibicionista ao abrir precedente de denúncia da Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961. A campanha diplomática do presidente Evo Morales resultou vitoriosa, em janeiro último, sob a objeção de apenas 15 dos 183 estados membros, ao lograr nova adesão ao

tratado com reservas a dispositivos que proíbem o consumo tradicional da folha de coca (ABI, 2013). Finalmente, o assunto foi levado a foro multilateral na 6ª. Cúpula das Américas da OEA, em abril de 2012. Ao final do encontro, foi consenso que se deveria analisar os resultados das políticas sobre drogas existentes no hemisfério e foi confiada à OEA a preparação de um documento sobre o problema das drogas nas Américas que visava renovar as bases de diálogo sobre as abordagens tradicionais e alternativas ao tratamento do problema. As conclusões apresentadas em no relatório final apresentado em 2013 revisa diversos aspectos das políticas de repressão e de saúde pública e propõem a sua flexibilização para atender a características locais na forma com que o problema se apresenta (CICAD, 2013).

Enquanto essas linhas de fratura se aprofundam, pontos de dissonância moral se instalam no epicentro da guerra às drogas, os Estados Unidos. De forma difusa, a opinião pública favorável à legalização da maconha já abrange metade da população, ampliando a disjunção entre o direito vigente e a sociedade que ele supostamente regula (NEWPORT, 2012). Nesse país, à revelia da legislação federal, com base em plebiscitos e consultas populares, 18 estados aprovaram o uso medicinal da cannabis e, mais recentemente, os estados de Washington e Colorado descriminalizaram-no inclusive para fins recreativos (TAYLOR, 2013). Em abril de 2013, a nova edição da política nacional de controle de drogas do governo Obama foi anunciada em meio essa proliferação de contravenções federais e internacionais em seu próprio território. Diante do silêncio obsequioso que Obama guarda sobre o assunto, como seu czar de drogas poderia se sentir autorizado a fazer recomendações sobre as políticas antidrogas de outros países? Por certo, a dissonância moral da sociedade norte-americana se coaduna às deserções dos governos latino-americanos que buscam soluções nos marcos da legalização.

Contudo, em busca de um papel mais assertivo no sistema internacional, potências emergentes podem interditar reformas do regime global. Especificamente, Rússia e China, localizadas nas adjacências do Afeganistão e do Triângulo Dourado (região entre Mianmar, Tailândia e Laos), onde se concentra quase toda a produção mundial de heroína (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2010). Sua importância crescente para indústria das drogas como entreposto e como mercado consumidor é secundada pelo endurecimento da legislação antidrogas, o fortalecimento das agências responsáveis pelo tema e a projeção de poder para induzir cooperação de outros países (YONG-AN, 2012).

A Rússia de Putin tem-se mostrado determinada a denunciar de acordos internacionais cujos termos parecem lhe impor um papel de parceiro menor. Em janeiro de 2013, Putin rompeu acordos com os EUA, vigentes desde 2002, para assistência mútua legal na investigação de crimes transnacionais como narcotráfico e terrorismo. As ações não se restringem a foros multilaterais nem ao entorno imediato no Sudeste asiático. A Rússia vem projetando influência em outros continentes por meio de acordos de cooperação técnica como a ata de intenções, firmada em março último, entre o Serviço Federal de Controle de Drogas russo e a sua contraparte peruana (ANDINA, 2013).

A China, por sua vez, conduz desde 2005 uma “Guerra Nacional do Povo Contra Drogas Ilícitas”. Em um mimetismo da atuação militar dos EUA, além das usuais políticas de controle e repressão, o governo chinês passou a executar operações militares nos países vizinhos. Chegou-se mesmo a cogitar o emprego de veículos aéreos não tripulados em uma missão no Laos para captura de um importante traficante da região, o birmanês Naw Khan, acusado de matar policiais chineses (THE ECONOMIST, 2012; STUSTER, 2013).

Embora discreta, o Brasil manteve atuação significativa no tema. Tendo registrado 58 tratados e acordos sobre entorpecentes (36 bilaterais e 22 multilaterais) é um dos maiores participantes do regime global de controle de drogas. O país é palco do trânsito de drogas e outros ilícitos ao longo da vasta região de fronteira ajuda a explicar a ampla rede de acordos bilaterais que o país firmou com praticamente todos os países sul-americanos. Eles consistem em instrumentos de cooperação integral para redução de oferta, redução de demanda, tratamento de dependentes e delitos conexos (SILVA, 2013). Exercícios militares e reuniões periódicas de autoridades e peritos nacionais com seus pares de países vizinhos tornaram-se atividades rotineiras, especialmente após a criação dos conselhos ministeriais de Defesa e para o Problema Mundial das Drogas na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). O país sempre se esforçou por estar em consonância com as iniciativas multilaterais e regionais tendo promovido e marcado presença em foros como a Rede de Drogas do MERCOSUL e a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) da Organização dos Estados Americanos.

Que conjuntura todos esses eventos parecem conformar? Estaríamos rumo a uma reforma do regime global sobre drogas, induzida por mudanças sociais internas em países-chave em prol de políticas legalizadoras? Ou testemunhamos o princípio de um cisma

internacional entre nações reformistas e potências emergentes conservadoras? É difícil prever os desdobramentos de processos que interagem de forma dinâmica e complexa. Mas é seguro afirmar que não há solução técnica para o problema mundial das drogas. O que está em jogo não é a eficiência dos métodos empregados para vigiar e punir indivíduos que desejam consumir esta ou aquela substância ilícita, mas a legitimidade de princípios substantivos de justiça, a preservação de direitos e garantias fundamentais para a liberdade e a dignidade humanas. Apenas por meio da mobilização moral dos indivíduos pode-se chegar a uma combinação virtuosa entre os valores de segurança pública e liberdade individual, hoje em profundo desajuste.

4.6. Conclusão parcial

Atualmente, todas as regiões do mundo são palco de algum arranjo governamental de cooperação para controle de drogas ilegais. As diversas iniciativas regionais apresentadas neste capítulo, a despeito de sua efetividade ou funcionamento regular, apontam para a difusão e a incorporação dos princípios estabelecidos nas Convenções da ONU pelos estados participantes. Elas apresentam grande diversidade de composição e mecanismos específicos para monitoramento, em geral operando sob o risco de restrições orçamentárias, mas constituem um foro relativamente autônomo para troca de informações entre especialistas e agentes governamentais e para a coordenação de políticas nacionais com atenção às especificidades locais.

5. A cooperação com os EUA e as políticas sobre drogas na Bolívia

Este capítulo divide-se em sete partes. A primeira apresenta os antecedentes e o contexto em que histórico do cenário doméstico em que se processam as iniciativas conduzidas pelos governos bolivianos no período de 1990 a 2010. As cinco seções seguintes descrevem as políticas sobre drogas e o relacionamento com os EUA no que se refere à cooperação bilateral sobre o tema dos governos Paz Zamora (1989-93), Sánchez (1993-97), Banzer (1997-2001), Morales (2006-10). A última parte apresenta algumas conclusões parciais.

5.1. Antecedentes e contextualização

A importância da coca na cultura boliviana não deve ser subestimada. Ela é parte da vida de milhões de indígenas de etnia aimará e quéchua que conformam grande parte da população rural na Bolívia. O seu consumo *in natura*, seja pela mastigação (*acullico*) seja por infusão (chá ou *mate* de coca), data dos tempos de domesticação das primeiras plantas e faz parte fundamental da vida social e cultural das comunidades andinas. Essa tradição é reconhecida e informa o debate multissecular dentre setores defensores e críticos da elite boliviana sobre o valor e os potenciais riscos do uso de coca.

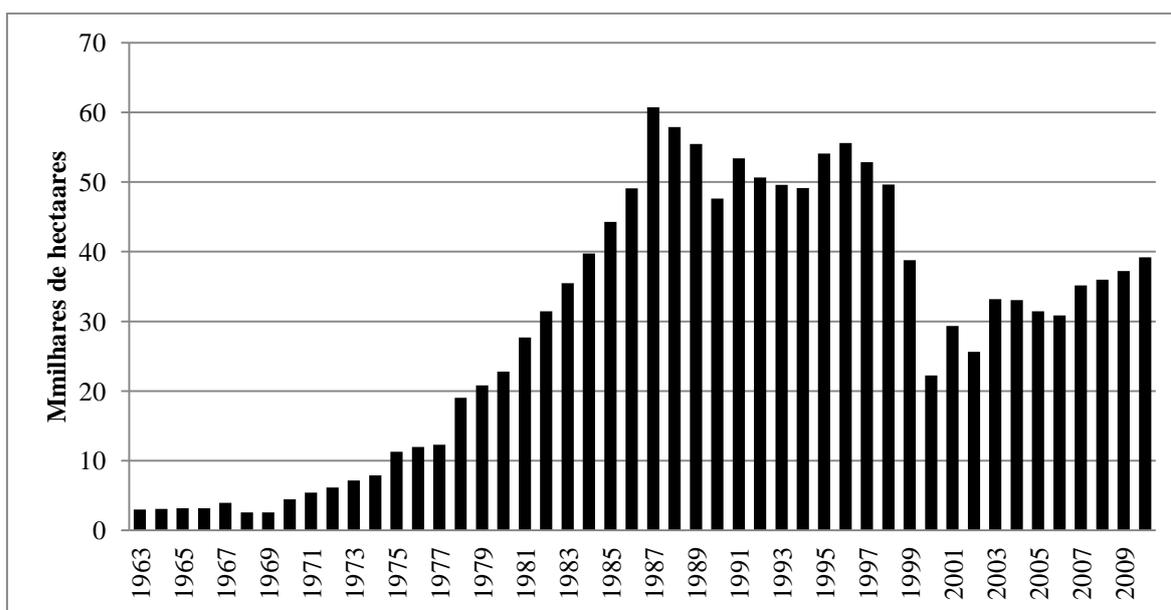
O cultivo de coca na Bolívia remonta ao século XVII, quando indígenas autônomos da região de Los Yungas⁵⁴, no departamento de La Paz, deram início a essa atividade, tendo se concentrado nessa região até a década de 1940. Durante o período colonial, os níveis de produção aumentavam e diminuían em função da riqueza produzida nas minas de prata, onde maior parte da coca era consumida (PAINTER, 1994, p. 2). A popularização do comércio de medicamentos e elixires nos EUA e na Europa e a consolidação do sistema de *haciendas* no território boliviano (que concentrou a estrutura fundiária nas mãos de alguns poucos donos de terras) influenciaram as características que a indústria de coca viria a desenvolver, tornando-a

⁵⁴ Em quéchua, “vale quente”. Consiste áreas de floresta tropical de altitude, com alta umidade e precipitações constantes, que acompanham a cordilheira dos Andes, desde o norte do Peru ao extremo norte da Argentina.

o principal produto de exportação agrícola do país, em grande parte, para atender grandes indústrias farmacêuticas, especialmente, da Alemanha (GOOTENBERG, 2008, p. 107-109).

De acordo com o censo agrário de 1937, os Yungas eram responsáveis por 97% dos campos cultivados de coca, Cochabamba, 2% e Santa Cruz, 1%. O censo de 1950, a participação dessa região caíra para 67% e o Chapare (a região de floresta subtropical nas planícies do leste, no departamento de Cochabamba) havia assumido o segundo lugar. O gráfico 1, abaixo, mostra a evolução dos cultivos de folha de coca nas duas principais regiões produtoras da Bolívia, de 1963 até 1990. Como base nele, podemos observar que em 1967, o Chapare havia ultrapassado os Yungas, sendo responsável por mais da metade da área cultivada naquele ano (PAINTER, 1994).

Figura 12. Área de cultivo de coca na Bolívia, 1963-2010



Fontes: 1963-1990 - PAINTER, 1994, p. 15; 1988-2011 - USA. DEPARTMENT OF STATE; 2007-12: UNODC. Elaboração do autor.

A rápida consolidação do Chapare como a principal regiões de cultivo de coca na Bolívia, antes mesmo da explosão na demanda internacional por cocaína, foi produto tanto de vantagens naturais e condições estruturais quanto de políticas governamentais de colonização. Agricultores do Chapare podiam esperar rendimentos anuais maiores devido às características de clima e solo que permitiam quatro colheita ao ano, em comparação com três colheitas no Yungas (PAINTER, 1994).

Apesar dos esforços conjuntos dos governos da Bolívia e dos EUA contra os cultivos de folha de coca e de muitas vítimas dessa campanha de guerra serem agricultores ou trabalhadores urbanos pobres, é importante frisar que segmentos da classe dominante desempenharam e ainda desempenham papéis chave no cultivo ilícito e no tráfico de drogas ilegais em solo boliviano. Historicamente, membros da classe dominante local com fortes interesses constituídos em torno do cultivo de coca forjaram alianças com o governo para se defender e repelir iniciativas de controle internacional (LEMA, 1997).

Os grandes donos de *haciendas* de coca, sob a liderança de José María Gamarra⁵⁵, organizaram-se sob a tradicional *Sociedad de Propietarios de Yungas e Inquisivi* (SPY), fundada em 1830. A SPY tornou-se um importante ator de pressão n contra restrições cultivo da folha de coca o âmbito da Liga das Nações que, já em 1923, a havia qualificado como substância *estupefaciente*. O debate que estava sendo conduzido acerca de uma possível legislação internacional para reduzir o consumo e o comércio de drogas poderia, se adotada, levar os governos do Peru e da Bolívia a estipular o abandono dos cultivos de coca. Isso levou a SPY a apresentar uma comunicação ao Ministério das Relações Exteriores, conclamando o governo a preparar uma campanha internacional de propaganda em favor da folha de coca como uma substância revigorante e benéfica à saúde humana, baseada no discurso que enfatizasse a diferença entre a coca em estado natural e a cocaína (LEMA, 1997, p. 104-5).

Cultivada em grande parte para exportação por alguns poucos grandes donos de terras dos Yungas, a folha de coca tinha grande importância na primeira metade do século XX para a economia regional e as finanças do estado boliviano. A centralidade dessa atividade para a economia boliviana e seu uso generalizado tanto para o trabalho quanto para outras atividades sociais se manifesta na inclusão da coca na lista, elaborada pelo governo em 1940, de artigos indispensáveis que deveriam estar disponíveis em todas as localidades de negócios relativos à mineração e ferrovias (THOUMI, 2003, p. 110).

A Revolução Nacional da Bolívia em 1952 produziu mudanças estruturais no sistema político e econômico que afetaram profundamente a indústria de produção e processamento de coca. Com o programa de reforma agrária iniciado em 1953, muitas *haciendas* foram divididas e suas terras distribuídas a um grande número de camponeses. Essas mudanças

⁵⁵ Denominado *El Rey de la Coca*, Gamarra chegou a possuir cerca de 30% das fazendas produtoras de coca, por volta de 1900 (THOUMI, 2003, p. 109).

provocaram uma redução na produção, o que muito analistas atribuem a um aumento nos padrões de vida dos trabalhadores rurais que melhorou sua dieta e os libertou da compulsão de mascar coca para aplacar a fome. Outros como Jorge Quiroga (1990, pp. 14-15. Aapud: Thoumi, 2003, pp. 110) argumentam que essa queda ocorreu simplesmente em razão da quebra do sistema de *haciendas*, que destruiu o sistema de comercialização de coca antes dominado pelos grandes proprietários.

Com a explosão mundial do consumo de cocaína nos anos setenta e do *crack* na década seguinte, a área de cultivo de coca aumentou exponencialmente, ampliando-se para novas áreas como o Chapare. Nessa região de baixa altitude quase completamente coberta por florestas tropicais úmidas, o cultivo de coca ganhou contornos diferentes daqueles dos Yungas. As fazendas eram mais modernas e empregavam trabalhadores assalariados, rompendo com a tradição de cultivos de subsistência (THOUMI, 2003, p. 111). Muitos militares se beneficiaram com a redistribuição de terras promovida pelo governo boliviano. Alguns viriam a se tornar traficantes proeminentes, instalando laboratórios de processamento de pasta base e pistas de pouso para transporte da droga em fazendas distantes nos departamentos de Beni e Santa Cruz (p. 120).

Desde o regime autoritário de Hugo Banzer (1971-78), os laços entre oficiais das forças armadas e narcotraficantes eram conhecidos e tolerados tanto por governos bolivianos como por agências dos EUA, cujo principal objetivo à época era impedir a expansão do comunismo na América Latina. No fim da década, essa associação estratégica entre o estado e o crime organizado gerava grandes fortunas pessoais como a do notório traficante Roberto Suárez Gómez, chamado “El Rey de La Cocaína”. Suárez recrutava cocaleiros para sua organização criminosa chamada La Corporación no departamento de Beni e se tornou o principal fornecedor da matéria prima aos carteis colombianos (THOUMI, 2003, p. 119).

Suárez formou uma milícia para sua segurança pessoal, chefiada por Klaus Barbie, um antigo oficial nazista da SS, refugiado na Bolívia desde a década de 1950. Suárez ajudou a financiar o golpe liderado pelo general Luis García Meza, chefe do Exército, em julho de 1980, abortando o processo de transição democrática que ocorreria com a ascensão ao poder do partido *Unión Democrática Popular* (UDP), coalizão de esquerda que havia ganhado as

eleições em junho⁵⁶. García Meza empregou a milícia de Suárez para reprimir críticos e estabelecer sob seu comando a comercialização de drogas a grupos estrangeiros. Com a nomeação de Luis Arce Gómez, primo de Suárez, ao cargo de Ministro do Interior, as redes de corrupção se disseminaram dentre membros do alto escalão do aparelho do estado. Esse período foi marcado por tensas relações com os EUA⁵⁷ (THOUMI, 2003, p. 120). Em meio a um grande isolamento internacional e crescente deslegitimidade doméstica, o primeiro narcogoverno dos Andes foi derrubado em agosto de 1981 por uma junta militar que presidiu o governo por um mês até transferir o poder ao general Celso Torrelio. Em novembro de 1981, Edwin Corr foi nomeado novo embaixador dos EUA na Bolívia, restabelecendo-se as relações bilaterais como sinal de reconhecimento do progresso boliviano no controle de entorpecentes.

5.1.1. *Siles Suazo (1982-1985)*

Com o retorno conturbado à normalidade democrática foi marcado pelo volta do UDP ao poder, no bojo de uma grave crise econômica e de grande mobilização social. O governo de Hernán Siles Suazo (1982-85), eleito por eleição indireta pelo Congresso boliviano, enfrentou grandes dificuldades para desenredar-se das estruturas de poder erigidas ao longo da década anterior e a dependência da economia nacional da indústria da droga. Durante o regime militar na Bolívia, atividades relacionadas ao narcotráfico se expandiram no Chapare sob o olhar complacente do governo. O regime civil recém instalado enfrentou dificuldades para exercer autoridade nessa região. A crise da dívida externa e as medidas de política macroeconômica de Siles Suazo resultaram em uma profunda depressão econômica e

⁵⁶ Bolívia é conhecida como um dos países mais instáveis da América Latina: o golpe de García Meza foi o 189º em 154 anos de independência política. Os militares sempre desempenharam um importante papel na vida política do país: entre a revolução de 1952 e o estabelecimento de um novo regime eleitoral em 1982, 16 foram militares e seis, civis. De novembro de 1964 até outubro de 1982, governos constitucionais estiveram no poder durante 476 dias e regimes militares de fato presidiram o país durante 3.488 dias (THOUMI, 2003, p. 120).

⁵⁷ A preocupação com os crescentes laços dos oficiais militares com o tráfico de cocaína levou a uma relação tensa entre Bolívia e EUA, que culminou em junho de 1980 com a expulsão do embaixador dos Estados Unidos, Marvin Weisman, declarado *persona non grata*. O "golpe de cocaína" de julho 1980 levou a uma ruptura total de relações, a administração Carter se recusou a reconhecer o governo do general García Meza por causa de suas ligações claras com o tráfico de drogas. O presidente Ronald Reagan continuou a política de não reconhecimento de seu antecessor. Entre julho de 1980 e novembro de 1981, as relações Estados Unidos-Bolívia estiveram suspensas.

hiperinflação que encorajou um grande fluxo migratório para essa região para ocupar principalmente a atividade de cultivo e processamento da folha de coca (THOUMI, 2003, p. 324).

Entre 1982 e 1985, os exportadores bolivianos de cocaína foram se tornando crescentemente independentes dos traficantes colombianos e Siles viu-se diante do desafio de lidar com um setor econômico baseado na produção de cocaína bem organizado, bastante influente politicamente e suficientemente dinâmico para adaptar-se a novas demandas (como o crack) sem entrar em conflito com o aparelho estatal e por em risco a estabilidade de seu governo (RONCKEN, 1997; MALAMUD-GOTI, 1990, p. 37-38).

Nesse contexto, em agosto de 1983, com a pressão crescente dos EUA por resultados, Bolívia firmou oito acordos bilaterais: quatro relacionados a programas de controle de drogas e erradicação de cultivos ilícitos, totalizando cerca de US\$ 30 milhões de dólares, e quatro sobre programas de desenvolvimento alternativo da USAID, no total de US\$ 50 milhões (GAMARRA, 1994, p. 31). O governo boliviano, com apoio dos EUA, criou uma força policial paramilitar especializada composta por 580 homens, a *Unidad Móvil Policial para Áreas Rurales* (UMOPAR), conhecida como Leopardos, sob o comando da Defesa Social, uma divisão do Ministério do Interior. Para auxiliar os Leopardos no cumprimento da ambiciosa meta de erradicar 4 mil hectares de coca em um período de quatro anos, também foi criada a *Dirección Regional de La Coca* (DIRECO), uma agência civil sob jurisdição do Ministério da Agricultura (atualmente ligada à Secretaria de Defesa Social) (MALAMUD-GOTI, 1990, p. 38)⁵⁸.

Apesar das sérias ameaças ao regime democrático recém implantado, as pressões norte-americanas pelo recrudescimento do combate ao narcotráfico e eliminação dos cultivos de coca não diminuíram. Uma senadora do Subcomitê sobre Abuso de Drogas e Entorpecentes do Senado dos EUA, em visita ao país em julho de 1984, pouco depois do

⁵⁸ A UMOPAR foi projetada para atuar como um esquadrão de elite e recrutava seus membros dentre os oficiais bolivianos mais habilidosos para serem reinados por tropas norte-americanas em táticas de guerra na floresta de forma a enfrentarem traficantes e produtores de drogas mais eficientemente. A UMOPAR, contudo, não restringia suas atividades ao policiamento e repressão do tráfico de drogas. Altos comandantes da UMOPAR que estavam sob investigação por denúncias de corrupção, com apoio de militares do alto comando, lideraram uma tentativa de golpe contra a nascente democracia em junho de 1984, chegando a sequestrar o presidente. Siles acabou sendo libertado e os golpistas foram exilados na Embaixada da Argentina. O incidente expôs em que medida o narcotráfico ainda dominava a vida política da Bolívia.

golpe fracassado contra Siles, declarou que os EUA reteriam uma ajuda de US\$ 58 milhões em assistência a menos que o governo boliviano aplicasse medidas drásticas para coibir o tráfico de drogas. Em resposta, o governo tentou melhorar sua imagem e lançou o Decreto Supremo nº 20.372, de 31 de julho de 1984 que pôs sob controle militar populosa região do Chapare tropical (que compreendia parte das províncias Chapare e Carrasco), do departamento de Cochabamba⁵⁹ (MALAMUD-GOTI, 1990).

Para cumprir as determinações da norma, Siles ordenou a execução uma operação antidrogas conjunta com 1.500 efetivos das Forças Armadas e policiais da UMOPAR (DREYFUS, 2002; MALAMUD-GOTI, 1990, p. 39-40). No que tange seus objetivos específicos, ofensiva no Chapare tropical não produziu grandes resultados: apesar da apreensão de milhares de dólares em pasta base, armamentos e aviões para transporte da droga, o anúncio da operação vários dias antes permitiu que milhares de traficantes escapassem e apenas alguns de pequeno e médio escalão, além de 50 *pisacocas* (cocaleiros que processam a pasta de cocaína com os pés), foram presos (MALAMUD-GOTI, 1990, p. 40).

A operação, contudo, produziu grande reação dos agricultores. Os sindicatos e organizações cocaleiras do Chapare e do vale de Cochabamba, temendo que suas plantações se tornassem o próximo alvo do governo, mobilizaram em 29 de outubro de 1984 cinco mil pessoas em marchas e bloquearam as principais estradas do Chapare. A manifestação foi suspensa depois que o governo garantiu que iria preservar suas plantações, mas uma greve de fome foi declarada por alguns agricultores que exigiam a retirada das tropas da região e a concessão de licenças para que eles continuassem cultivando e comercializando sua produção. Como resultado, o governo permitiu que cada cultivador vendesse uma quantidade mínima semanal.

A reação imediata ao decreto demonstrou a força das organizações cocaleiras, mas a pressão norte-americana não diminuiu e, em outubro de 1984, o governo tornou a adotar medidas restritivas: foram proibidos embarques de folha de coca do Chapare e intensificados esforços para controlar sua circulação dentro da região. Novos embates entre governo e

⁵⁹ A norma proibia expressamente em seu artigo 3 a utilização, em qualquer hipótese, de herbicidas e outros produtos químicos que prejudicassem o crescimento de plantações e a atividade dos agricultores.

cocaleiros eclodiram em novembro com novos bloqueios e o isolamento da cidade de Cochabamba. O governo cedeu às demandas pela venda livre de coca e suspendeu as medidas de controle sobre o transporte das folhas e os militares deixaram o Chapare no fim do mês (Lee, 1989 apud: DREYFUS, 2002, p. 261).

No fim de seu governo, Siles promulgou normas mais restritivas sobre drogas. Em maio de 1985, foi sancionada a Lei de Regime Geral de Substâncias Controladas (Decreto Presidencial nº 20.811), que incumbiu ao Diretório Nacional para Luta contra o Narcotráfico a tarefa de delimitar zonas de cultivo tradicional de coca nos Yungas e no Chapare. Áreas de cultivo fora dessas zonas seriam declaradas ilegais e deveriam ser erradicadas voluntária ou forçosamente. Foi estabelecido um prazo de 90 dias para a erradicação voluntária dos arbustos depois do qual todos os cultivos ilegais seriam destruídos forçosamente. A lei também proibiu o emprego de herbicidas para a erradicação e aboliu os *centros de acopio* (instalações para coleta e redistribuição da produção), substituindo-os por mercados públicos para comercialização de coca exclusivamente para usos tradicionais (mascado, infusões, rituais religiosos e fins medicinais). A comercialização fora dos mercados foi completamente proibida (DREYFUS, 2002, p. 261).

5.1.2. Paz Estensoro (1985-89)

Em 1985, a UDP de Siles deu lugar ao *Movimiento Nacional Revolucionário* (MNR), legenda do então eleito Victor Paz Estenssoro (1985-89). O MNR representava grupos de interesse de centro-direita e, em meio a grave crise econômica, endossou programas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Paz Estenssoro procurou melhorar as relações com os EUA e a aproximação do presidente Ronald Reagan resultou em apoio na implantação de reformas econômicas e na implantação de políticas de repressão ao cultivo de coca e produção de cocaína no Chapare. Embora tenha recebido votação significativa no Chapare, Paz Estenssoro promulgou leis que visavam a erradicação completa de cultivos na região. Seu governo sinalizou representou uma mudança na ênfase de políticas de controle da comercialização para políticas de redução da matéria prima (HEALY, 1988).

Nesse período, a política externa dos EUA para a Bolívia se dividiu entre esforços do Congresso norte-americano para aplicar o *Foreign Assistance Act*, de 1985, que limitava a

ajuda a países envolvidos no tráfico de drogas, e o objetivo estabelecido pelo governo Reagan de consolidar e fortalecer as instituições democráticas na América Latina. Em meio a altos e baixos, ambos os fatores se conjugaram e estabeleceram os rumos que as relações com a Bolívia tomaram de tal forma que, em 1989, o país seria o terceiro recebedor de recursos dos programas de assistência dos EUA na América Latina, atrás apenas de El Salvador e Honduras (HUDSON e HANRATTY, 1989).

Em agosto de 1985, um novo embaixador norte-americano foi nomeado e sua chegada em La Paz ocorreu logo depois de uma visita de membros da Comissão Especial sobre Abuso e Controle de Entorpecentes dos Estados Unidos Câmara dos Deputados. O relatório final da comissão manifestava profunda desconfiança com a intenção declarada de Paz Estenssoro em dar continuidade à guerra às drogas (HUDSON e HANRATTY, 1989). Em 8 de abril de 1986, Reagan lançou secretamente a Decisão Diretiva de Segurança Nacional Nº 221, com o propósito de identificar o impacto do tráfico internacional de entorpecentes sobre a segurança dos EUA e direcionar ações específicas para aumentar a efetividade dos esforços antidrogas. Para implantar essa medida, o documento previa que a Secretaria de Estado e a Agência para Desenvolvimento Internacional (USAID) deveriam assegurar que os objetivos de controle de entorpecentes estivessem integrados ao financiamento de programas de assistência internacional. Dessa forma, os programas de assistência dos EUA

[...] should be guided by the principles of controlling crop production and targeting trafficking at the source and in transit. Proposed assistance should be linked to a foreign government's willingness to develop and implement effective narcotics control programs. (UNITED STATES OF AMERICA. THE WHITE HOUSE, 2013, p. 3)

A diretiva afetou os esforços de repressão do governo boliviano. De 26 de abril a 6 de maio de 1986, a UMOPAR e forças militares dos EUA executaram manobras conjuntas nas regiões de Santa Cruz e Cochabamba, em preparação à operação em maior escala. Em junho de 1986, diante da pressão do Congresso norte-americano, Washington anunciou a suspensão de US\$ 7,1 milhões de dólares para assistência à Bolívia, sob a alegação de descumprimento das metas de erradicação de coca acordadas em 1983. Diante da ameaça de suspensão da assistência norte-americana e em face da incapacidade de desenvolver programas confiáveis de erradicação, Estenssoro concordou com a realização da Operação Conjunta *Blast Furnace*, que teve início em 18 de julho de 1986 (MALAMUD-GOTI, 1990, p. 41).

A Operação *Blast Furnace* foi a primeira operação antidrogas de grande vulto a realizar-se em solo estrangeiro com a aberta participação de forças militares dos EUA. Seis helicópteros Black Hawk e 160 soldados foram enviados com a missão de transportar e apoiar policiais e soldados bolivianos nos departamentos de Beni, Chapare e Santa Cruz para conduzir a destruição de laboratórios de cocaína e prisão de traficantes, bloquear rotas fluviais para o transporte de coca e precursores e interceptar aeronaves utilizadas no seu transporte.

Contudo as unidades de comando norte-americanas atuavam com objetivos e concepções distintas sobre a missão. Enquanto o *US Military Group* (MILGP) em La Paz tanto a interdição de entorpecentes quanto a assistência ao governo boliviano no controle efetivo de suas fronteiras eram objetivos igualmente importantes, a equipe do *Country Team's Narcotics Assistance Unit* (NAU), possuía um foco mais estrito na repressão a entradas e saídas ribeirinhas de insumos químicos e pasta base (MENZEL, 1996, p. 26-27). Após quatro meses de mobilização, não se produziram grandes resultados: descoberta de dois laboratórios, prisão de duzentos bolivianos integrantes dos baixos escalões do tráfico e interrupção temporária do processamento e comercialização da folha de coca boliviana. No balanço final, longe de representar uma solução definitiva, a *Blast Furnace* apenas deslocou os pontos de fabricação da droga para regiões mais afastadas. Realizada sem a anuência do congresso boliviano, a operação trouxe pesados custos políticos domésticos para o governo Paz Estenssoro, sendo interpretada como uma violação da soberania nacional e gerando ampla indignação popular⁶⁰.

Diante desse quadro, ganhou projeção a visão de alguns especialistas para quem o aumento do cultivo de coca seria evitado apenas com a provisão de oportunidades de trabalho nas regiões de onde provinham imigrantes. O diagnóstico era que fatores de repulsão nos departamentos eram mais importantes do que os fatores de atração no Chapare e que a coca não era o principal determinante da migração. Para abordar o problema, em novembro de 1986, Paz Estenssoro cria um programa de desenvolvimento alternativo intitulado Plano Trienal da Luta contra o Narcotráfico (THOUMI, 2003, p. 324-325).

⁶⁰ Embora inicialmente a participação dos militares norte-americanos estivesse limitada a um prazo de 60 dias, o Comando Sul foi autorizado a permanecer em território boliviano até que fosse determinado que o governo boliviano pudesse conduzir as operações de combate ao narcotráfico por si mesmo (MARCY, 2010, p. 78).

O Plano previa um orçamento total de US\$ 300 milhões e estabelecia como meta a erradicação de 50 mil hectares de coca, combinando ações de interdição com programas de desenvolvimento alternativo⁶¹. Para tanto, concedia um prazo de 12 meses para que os camponeses optassem por erradicar voluntariamente coca e recebessem, em compensação, cerca de US\$ 2 mil por hectare erradicado. Depois desse prazo, os cultivos de coca seriam erradicados à força, sem compensação. O êxito do programa dependia de manter os preços da folha de coca abaixo do preço de mercado, por meio de ações de repressão ao tráfico de cocaína. Para as zonas produtoras, seriam executados projetos de desenvolvimento rural integrado, com vistas a melhorar as condições de vida dos camponeses e oferecer-lhes assistência técnica e financeira (QUIROGA, 1989, p. 170).

Em sequência à *Blast Furnace* o DEA conduziu a Operação *Snowcap* como tentativa de projetar os esforços anteriores em mais países por um período mais prolongado. Iniciada em março de 1987, esta operação foi a maior operação antidrogas já lançada na América Latina. Capitaneados pela DEA e pelo Departamento para Assuntos de Entorpecentes Internacionais do Departamento de Estado (INM, na sigla em inglês), foram envolvidos profissionais do Departamento de Estado, da Guarda Costeira, da Patrulha de Fronteira em equipes móveis de treinamento para oficiais de países hospedeiros (PENA, 1992, p. 57; ORAMA, 2001, p. 20-21).

A operação *Snowcap* envolveu nove países, inclusive os EUA, e custou US\$ 8 milhões anualmente. Inicialmente, cerca de 140 agentes foram designados para a operação, mas o governo dos EUA previa que o número chegasse a 180. Os agentes da DEA receberam 12 semanas de treinamento em floresta, cinco semanas de treino tático e treino em espanhol antes

⁶¹ Os primeiros programas de desenvolvimento alternativo na Bolívia datam de 1974, quando a Secretaria de Estado dos EUA comprometeu-se a doar US\$ 5 milhões para o então ditador Hugo Banzer a serem empregados em estudos sobre substituição de cultivos ilícitos em Los Yungas e no Chapare. Na ocasião, criou-se o *Proyecto de Desarrollo Chapare-Yungas* (PRODES), iniciado em 1975 e concluído em 1979. O projeto foi abortado após o golpe de García Meza, que levou a suspensão das relações diplomáticas entre os dois países. Com a redemocratização restabelecem-se as relações bilaterais e, em 1983, é criado o *Proyecto de Desarrollo del Chapare* (CRDP). Tendo operado até 1992, o programa custou no total US\$ 22,5 milhões. Além de financiamento para induzir os agricultores a trocarem o cultivo de coca por outros produtos, previa-se a implantação de projetos de infraestrutura para melhorar a capacidade de produção e comercialização. Contudo, devido à dificuldade do governo em controlar as atividades de narcotraficantes na região, muitos projetos não foram implementados ou restaram incompletos (PHAN-GRUBER, 2010, p. 7).

de serem designados para rodízios de três a quatro meses, em missões de acompanhamento de forças policiais dos países latino-americanos envolvidos.

Na Bolívia, a imprensa continuamente noticiava ingerências dos agentes da DEA haviam "cruzado a linha" entre o simples aconselhamento e a gerência de toda a operação da política antidrogas boliviana. Paralelamente às críticas da Embaixada dos EUA sobre a ausência de coordenação central, os agentes do governo norte-americano mantinham múltiplos canais de acesso direto ao governo, conduzindo diretamente operações antidrogas. Funcionários da DEA envolveram-se diretamente em apreensões de drogas e aprisionamento de traficantes na Bolívia. Militares norte-americanos engajaram-se em "programas cívicos" para combate do narcotráfico que incluíam o controle de infraestruturas estratégicas como aeroportos e estradas de acesso às regiões de cultivo (GAMARRA, 1997, p. 250-51).

Em 1987, no início da vigência do processo de certificação norte-americano, o governo boliviano apresentou ao Congresso do país um projeto de lei que foi amplamente debatido pelos partidos políticos, os órgãos de desenvolvimento e as federações de camponeses. Os contínuos protestos dos camponeses quanto à falta de representação no planejamento e implantação dos projetos de desenvolvimento alternativo levaram à reformulação do Plano Trienal e à criação do *Plan Integral de Desarrollo y Sustitución de Cultivos* (PIDYS), abrangendo políticas de desenvolvimento, interdição, repressão, prevenção e reabilitação. Sua implementação requeria a coordenação e execução de diferentes atividades e, para isso, Paz Estenssoro restabeleceu o *Consejo Nacional Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas* (CONALID), presidido pelo ministro da Relações Exteriores e responsável por coordenar as atividades antientorpecentes do governo boliviano.

Duas subsecretarias foram criadas no âmbito do CONALID: a *Subsecretaría de Defensa Social*, vinculada ao Ministério do Interior, Migração e Justiça e responsável pelas atividades de interdição (centralizando as atividades da *Dirección Nacional para El Control de Substancias Peligrosas* (DNCSP) e da UMOPAR) e a *Subsecretaría de Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos de Coca* (SUBDESAL) à qual estava vinculada a *Dirección de la Reversión de la Coca* (DIRECO), encarregadas de elaborar planos gerais de desenvolvimento rural para regiões afetadas pela substituição de plantações de coca (HUDSON e HANRATTY, 1989; THOUMI, 2003, p. 325).

Ainda em 1987, no início da vigência do processo de certificação norte-americano, a Bolívia foi ameaçada de descertificação. Para esquivar-se às sanções embutidas no mecanismo, Paz Estenssoro firmou novo acordo bilateral antidrogas para o combate conjunto dos cultivos de coca e da produção de pasta-base. Dois anexos, assinados em 1988 e 1989, vincularam a assistência a progressos na substituição de cultivos.

Em 19 de julho 1988, o governo promulgou a Lei do Regime da Coca e Substâncias Controladas (Lei 1008), que estabeleceu a base jurídica para a produção, a circulação e a comercialização da coca, bem como o combate ao tráfico ilícito. Com base na diferenciação da coca em estado natural (inofensiva à saúde humana) e a coca *iter criminis* (a folha em processo de transformação química, destinada à produção de cocaína), a normativa definiu formas de uso tradicional (*acullico* ou mastigação, ritualístico e medicinal), lícito (industrialização e outras formas que não produzissem dano à saúde nem provocassem algum tipo de fármaco dependência ou toxicomania) e ilícito (contrabando ou fabricação de base, sulfato e cloridrato de cocaína e outros que extraíssem o alcaloide para fabricação de algum tipo de substância controlada).

A norma também classificou as áreas produtoras da folha em três tipos:

- a) *zona de produção tradicional*, onde o cultivo remetia ao período pré-colombiano e se destinava a usos tradicionais, abrangendo áreas de produção mini fundiária em províncias dos departamentos de La Paz (Nor e Sur Yungas, Murillo, Muñecas, Franz Tamayo e Inquisivi) e de Cochabamba (Tiraque e Carrasco);
- b) *zona de produção excedentária*, onde o cultivo era resultado de um processo de colonização espontânea ou dirigida e cuja produção ultrapassava a demanda para usos tradicionais e lícitos. Sujeita a planos anuais de redução mediante a aplicação de um Programa Integral de Desenvolvimento e Substituição, abrangia as províncias de Saavedra, Larecaja, Loyaza, áreas de colonização dos Yungas, Chapare, Tiraque e Arani;
- c) *zona de produção ilícita*, que correspondia a todo o território boliviano, excetuadas as demais zonas, onde o cultivo estava completamente proibido e os cultivos existentes estariam sujeitos a erradicação obrigatória sem nenhum tipo de compensação.

A lei permitiu ainda o cultivo de até 12 mil hectares na zona de produção tradicional e designou zonas de “transição” para erradicação dentro dos dez anos seguintes. Foi criado também um Fundo Nacional de Desenvolvimento Alternativo para financiamento de programas de desenvolvimento alternativo e estabeleceu que o PIDYS seria o marco institucional para aplicação da política de substituição de cultivos. A partir do PIDYS, deveriam se estabelecer condições e prazos da redução voluntária e o montante a pagar em compensação.

Dispositivos severos determinaram o estabelecimento de tribunais antidrogas, em violação a garantias constitucionais. Até então, o cultivo era legal em todo o território, estando regulamentada apenas a venda do produto. A designação da folha de coca como substância controlada converteu camponeses cocaleiros em criminosos. A lei provocou intensos protestos nas regiões rurais, sendo criticada por violar direitos e procedimentos constitucionais.

5.2. Paz Zamora (1989-93)

Como líder do *Movimento de Izquierda Revolucionária* (MIR), Jaime Paz Zamora assumiu a presidência da Bolívia, vencendo por eleição indireta no Congresso graças ao então chamado “Acordo Patriótico”, uma aliança político-eleitoral firmada com o partido conservador *Acción Democrática Nacionalista* (ADN) de seu antigo inimigo político, o general Hugo Bánzer. A controvertida participação norte-americana nos esforços nacionais antidrogas, acabou por alimentar uma reação nacionalista e, no início de seu governo, Paz Zamora adotou uma postura crítica a estratégia dos EUA para seu país. Em setembro de 1989, Paz Zamora pronunciou discurso em que sinalizava o afastamento da abordagem norte-americana, promovendo a tese de “coca por desenvolvimento” pela qual se propugnava a diferença entre folha de coca (produto inofensivo *in natura*) e cocaína e a corresponsabilidade entre países que, afetados de forma diferenciada pelo problema do narcotráfico, poderiam ser classificados em nações produtoras, nações intermediárias ou comercializadoras e nações consumidoras (PINTO OCAMPO, 2004).

Segundo Paz Zamora, para os países consumidores a política de prevenção seria primordial; para os países que servissem como áreas de intermediação, comercialização ou de

canalização das drogas, maior esforço deveria ser aplicado na interdição e repressão; já os países pobres que, como a Bolívia, são produtores de matéria prima, seria fundamental o desenvolvimento alternativo, orientado para a garantia de mercados seguros para a produção de cultivos alternativos e a eliminação da produção excedente do cultivo de coca. Com essa pauta, Paz Zamora buscava “descocainizar” a agenda bilateral com os EUA e ampliar a assistência antidrogas para o desenvolvimento alternativo e programas em outras esferas que não a de interdição (PINTO OCAMPO, 2004, p. 8).

Paz Zamora reestruturou os órgãos de controle das drogas para reforçar a os programas de desenvolvimento alternativo. A CONALID permaneceu como órgão regulador, tendo sob sua direção o *Consejo Permanente de Cordinación Ejecutiva y Operativa* (COPCEO). Presidido pelo ministro das Relações Exteriores, o COPCEO era composto pelos ministros do Interior, Migração e Justiça, do Planejamento e Coordenação; Serviços Sociais e Saúde Pública; de Assuntos Camponeses e Agricultura; de Defesa Nacional e de Finanças. Para apoiar os planos e programas da COPCEO para desenvolvimento alternativo, prevenção de drogas e erradicação de cultivos foi estabelecido o *Directorio Ejecutivo Nacional* (DEN).

Contudo, denúncias de envolvimento com narcotráfico acabaram levando à prisão Oscar Eid Franco, líder histórico do MIR e membro proeminente do governo. O caso que ficou conhecido como “escândalo dos narcovínculos”⁶² levou a grande pressão dos EUA que recrudesceu as ameaças de retaliação por meio da descertificação, da suspensão da assistência e do voto contrário a novos empréstimos de instituições financeiras internacionais. Isso levou, em 1989, o Congresso boliviano a aceitar um programa de missão cívica composto por 300 soldados do Comando Sul, a qual abriu a porta para nova escalada do papel das forças armadas norte-americanas.

Em 15 de fevereiro de 1990, Paz Zamora participou da reunião de Cartagena de las Índias, com os presidentes da Colômbia, Estados Unidos e Peru. Desse encontro saiu a Declaração de Cartagena, na qual se justifica a necessidade de emprego das Forças Armadas na repressão ao tráfico ilícito de drogas:

⁶² O escândalo teve início com denúncia feita pelo narcotraficante Carmelo Dominguez Vaca, preso pela Força Especial de Luta Narcotráfico (FELCN), de que o MIR havia financiado a campanha municipal de 1987 com recursos provenientes do tráfico de drogas. O caso levou à condenação de Oscar Eid a quatro anos de cadeia, em 1994. Paz Zamora não foi considerado responsável pelo Congresso boliviano.

“La represión del tráfico de drogas ilícitas es una cuestión, es su esencia, de carácter policial. Sin embargo, ante su magnitud y las diferentes facetas que presenta, y de conformidad con el interés soberano de cada Estado y con su propio ordenamiento jurídico, las Fuerzas Armadas de cada uno de los países, dentro de su propio territorio y jurisdicciones nacionales, también pueden tomar parte” (DECLARACIÓN DE CARTAGENA, 1990).

Em continuidade à Declaração de Cartagena, em 9 de maio de 1990, Bolívia e Estados Unidos, em um encontro bilateral, firmaram Anexos ao acordo de 1987 para a prevenção integral do uso ilícito de drogas. O Anexo I analisava a necessidade de reduzir o preço da folha de coca destinada a elaboração e comercialização de estupefacientes abaixo do seu custo de produção como principal estratégia para a eliminação da produção e do tráfico de estupefacientes. O governo boliviano se comprometeu ainda a firmar um tratado de extradição com o governo dos Estados Unidos que incluísse delitos relacionados ao narcotráfico. O Anexo II se referia ao plano integral de desenvolvimento alternativo e o Anexo III estabelecia a participação direta das forças armadas nas operações de interdição como condição para o fornecimento de US\$ 33,2 milhões em equipamentos bélicos. Para implementá-la, dois regimentos militares imediatamente designados para iniciar operações antidrogas. O Anexo III constituiu o principal fator de conflito entre governo e os cocaleiros. Até então mantido as forças armadas distanciadas do combate às drogas. A medida teve elevado custo político para o governo boliviano, que se viu forçado a fazer concessões aos sindicatos camponeses ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, procurava satisfazer as metas de erradicação estabelecidas pelos Estados Unidos (PINTO OCAMPO, 2004).

Em 30 abril de 1991, provocada pela chegada de uma comissão de 56 assessores militares norte-americanos à Bolívia, a Confederação Sindical Única dos Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSTCB) convocou manifestações e bloqueios de estradas em protesto contra a militarização das zonas produtoras de coca e a falta de atenção às demandas do campo. Desentendimentos sobre os termos de acordo entre governo, sindicato e os cocaleiros levaram a sucessivas rodadas de negociação até 18 de junho, quando então um acordo de 24 pontos foi firmado entre camponeses sindicalizados e o governo. Entre os pontos do acordo figuravam a elevação ao status de lei nacional a exclusão do imposto sobre a pequena propriedade e a maior participação do setor no Fundo de Desenvolvimento Camponês. Esses termos impediram que outros setores organizados como professores

universitários e transportadores se juntassem à pressão social contra medidas governamentais e em favor de camponeses e cocaleiros (PINTO OCAMPO, 2004, p. 9-10).

Diante do acordo logrado com a CSTUCB, os produtores de coca do departamento de Cochabamba lançaram a marcha pela “Dignidade e a Soberania Nacional” em direção à La Paz, em 24 de julho, como forma de protesto contra pontos que não haviam sido tratados. Cerca de mil manifestantes de diversas províncias do trópico de Cochabamba se dirigiram até Villa Tunari, onde se reuniram para relembrar o Massacre de Villa Tunari, ocorrido em 1988. O governo declarou a marcha ilegal e, em meio a várias tratativas para solução do conflito, autoridades públicas afirmaram que os dirigentes cocaleiros eram financiados por narcotraficantes. Em 1º de julho, confrontos com policiais e efetivos do Exército resultaram na morte de um camponês, dezenas de feridos e a detenção de 20 líderes cocaleiros, dentre os quais o futuro presidente Evo Morales. A marcha terminou e os manifestantes foram obrigados a embarcar em ônibus e caminhões que os retornariam a seus locais de origem. Em 10 de julho, a Igreja Católica intermediaria um diálogo entre o governo e os líderes cocaleiros que ameaçavam fazer greve de fome e convocar uma nova marcha. Dessa nova negociação, resultou um acordo pelo qual o governo prometia que a participação das forças armadas na luta contra o narcotráfico seria contra os narcotraficantes e não contra os produtores de folha de coca, seus cultivos e bens. (PINTO OCAMPO, 2004, p. 10).

Em meio às pressões domésticas, Paz Zamora continuou seu esforço diplomático para promover uma política mais branda para controle dos cultivos ilícitos, dissociando a folha de coca do seu alcaloide derivado, a cocaína. Em maio de 1992, durante a 45ª Assembleia Mundial da Saúde, em Genebra, Paz Zamora lançou a “diplomacia da coca”. Sua argumentação, nas palavras do próprio presidente, se baseava na constatação de que “la coca es buena, nuestra, originaria, y la cocaína es mala, extraña, ajena, vino de fuera” (PAZ ZAMORA, 1993, p. 168). Promovida em foros internacionais e negociações bilaterais de programas de cooperação, a iniciativa consistia na promoção da exportação e da comercialização legal da folha de coca e seus derivados para usos medicinais e industriais.

Contudo, a possibilidade do governo boliviano manter-se distanciado das diretrizes dos EUA em matéria de luta contra as drogas sempre esteve limitada pela dependência boliviana da assistência econômica dos Estados Unidos. O “caráter hierárquico” do tema das drogas na agenda das relações Bolívia-EUA subordinava qualquer tema de interesse comum a

implementação de uma estratégia de luta contra o tráfico de drogas que tivesse como eixo da erradicação forçada das plantações excedentes de coca e o combate à produção e tráfico de seus derivados ilícitos por meio do emprego do Exército ou de unidades policiais militarizadas.

5.3. Sánchez I (1993-97)

Em 1994, por não lograr cumprir as metas de erradicação incluídas nos acordos com os EUA, o país foi certificado mediante *waiver*. Durante o governo de Sánchez de Lozada, a área de cultivo líquido de coca manteve-se estável, em torno de 48 mil hectares, tendo sido reduzida para 45,8 mil hectares em seu último ano. Com a política de "Opção Coca Zero", a erradicação alcançou um novo patamar: a área de cultivos erradicados aumentou cerca 3 vezes, de 2,4 mil hectares (1993) para mais de 7 mil hectares (1995). A produção potencial de folha de coca caiu continuamente de 84,4 mil toneladas para 70,1 toneladas, um aumento de 17%. Quase na mesma proporção, a produção potencial de cocaína acompanhou essa queda, reduzindo-se em 20%, de 240 toneladas para 200.

As medidas de erradicação foram apoiadas por propostas de reforma da legislação penal que criminalizavam atividades ligadas ao narcotráfico. Em coordenação com especialistas norte-americanos, Sánchez conduziu uma reforma administrativa para aprimorar as capacidades investigativas da FELCN e consolidar sua estrutura de comando e controle das forças antidrogas. Em novembro de 1996, entrou em vigor o acordo de extradição com os EUA que retirava um procedimento de defesa e acelerava o procedimento para extradição de nacionais por crimes relacionados a entorpecentes.

Esses fatos demonstram a resolução de Sánchez em recuperar a imagem da Bolívia como parceiro confiável dos EUA na guerra às drogas. A ameaça de descertificação da Bolívia foi eficaz como instrumento de pressão para que a Bolívia cumprisse metas de erradicação acertadas entre o governo dos EUA em coordenação com o Alto Comando Militar e a FELCN.

Na arena doméstica, Sánchez teve de enfrentar protestos de cocaleiros. Em fevereiro de 1994, líderes cocaleiros do Chapare declararam estado de emergência em protesto contra o

que percebiam ser manobras do governo para erradicar forçosamente as plantações de coca com forma de responder às pressões norte-americanas. Após diversas reuniões, em 10 de março, os dirigentes cocaleiros, a COB e autoridades do governo, em março chegaram a um acordo de cinco pontos sobre tópicos da Lei 1008 e a industrialização da folha de coca. Em 17 de maio o governo promulga o Decreto Supremo N° 23.780 que regulamentava a industrialização da folha de coca no campo da medicina, alimentação e cosméticos em zonas de produção consideradas tradicionais pela Lei 1008. A exclusão de zonas consideradas em transição contradizia os termos do acordo com os untaram outros setores organizados.

Nesse quadro, em agosto, foi convocada a marcha “pela vida, a coca e a soberania nacional” que deveria partir de Villa Tunari rumo a La Paz. Os manifestantes demandavam o cumprimento dos acordos firmados em março e maio de 1994 e a desocupação do trópico de Cochabamba pelas forças militares e os efetivos da DEA. Apesar das medidas de repressão do governo que prendeu vários líderes cocaleiros, dentre os quais um de seus organizadores, Evo Morales, acusando-os de formarem uma “polícia sindical” à margem da lei, a marcha reuniu cerca de 3 mil camponeses que chegaram a La Paz em 19 de setembro. Com intermediação da Igreja Católica, foi negociado um convênio de 54 pontos dos quais 19 se referiam a coca. Pelo acordo o governo se comprometia, dentre outras medidas, a promover uma campanha internacional para descriminalização da folha de coca e a suspender condicionamentos restritivos em programas de desenvolvimento alternativo. Contudo, em maio de 1995, diante de novas ameaças de decertificação, preparou-se o *Plan por el Bien de Todos* para erradicação de cultivos no Chapare. O plano consistia na criação da Força Tarefa Alfa, uma tropa de 800 homens com treinamento especializado em combates de baixa intensidade, com apoio das forças Armadas (PINTO OCAMPO, 2004, p. 10-13).

5.4. Banzer (1997-2001)

Hugo Banzer assumiu pela segunda vez, desta vez pela via democrática, o cargo de presidente em agosto de 1997. Determinado a retirar a Bolívia do circuito das drogas até o fim de seu mandato, Bánzer implantou o Plano Dignidade, sustentado sobre quatro pilares: a) um programa de desenvolvimento alternativo; b) um programa de prevenção e reabilitação social de viciados; c) operações para erradicação de toda coca ilegal e d) atividades de interdição com apoio

de tropas militares. Sua meta principal consistiu em eliminar 38 mil hectares de cultivos de coca destinados a elaboração de cocaína nas zonas não tradicionais (PINTO OCAMPO, 2004, p. 13-16).

Os militares exerceram um papel protagônico na erradicação dos cultivos ilegais de coca no trópico cochabambino por meio da Força Tarefa Conjunta. Formada por 500 policiais e 1.500 efetivos militares, sob o comando de um posto na cidade de Cochabamba, a Força Tarefa iniciaria suas atividades em abril de 1998. Entre 1997 e 1999, o Exército participou de cerca de 4500 missões de interdição em diversas localidades do Chapare e de Los Yungas, proporcionando apoio logístico à FELCN com seus Batalhões de Transporte. A Força Aérea, por sua vez, dispunha de helicópteros e quatro aviões tripulados por mais de 100 pilotos para prestar apoio na prospecção e transporte de pessoal. A Marinha participou da luta contra o narcotráfico com cinco grupo de tarefas especiais e o treinamento de mais de 100 oficiais, suboficiais e sargentos em diversas especialidades (VARGAS MERCADO, 2000).

Essa grande mobilização produziu resultados impressionantes. Entre 1997 e 2001, a área de cultivo líquido de coca na Bolívia diminuiu 56%, de 45,8 mil hectares para 19,9 mil. A área de erradicação manual aumentou de pouco mais de 7 mil hectares para 9,4 mil, atingindo o seu ponto máximo em toda a série histórica – 17 mil hectares, em 1999. Com a redução da matéria prima, a produção potencial declinou acentuadamente de um patamar de cerca 70 mil toneladas de coca e de 200 toneladas de cocaína, em 1997 para dígitos de apenas 20 mil toneladas e 60 toneladas, respectivamente. A quantidade total de coca e derivados apreendidos reduziu-se pela metade, caindo de 682 toneladas no governo de Sánchez para 354 toneladas. A repressão policial também aumentou significativamente e se reflete nos dados sobre prisões e detenções: enquanto entre 1988 e 1996, quase 8.200 pessoas foram presas ou detidas, em um espaço de apenas cinco anos entre 1997 e 2001, esse número ultrapassou 12 mil pessoas.

Contudo, esses resultados foram alcançados ao custo da violação de direitos humanos com a repressão mais dura recaindo sobre os cocaleiros. O Plano Dignidade reduziu a compensação econômica paga individualmente por hectare de coca erradicado voluntariamente. Em abril de 1998, 15 mil camponeses cocaleiros do Chapare realizaram uma série de bloqueios na principal estrada interdepartamental que liga Cochabamba a Santa Cruz. Os manifestantes se associaram aos protestos da COB por melhores salários e agregaram sua

oposição às medidas de erradicação forçada do governo. Os bloqueios foram duramente reprimidos pelas forças de segurança do estado deixando um saldo de nove camponeses mortos, 61 feridos e cinco desaparecidos (PINTO OCAMPO, 2004).

Em 10 de agosto, após o fracasso de negociações entre governo e dirigentes cocaleiros, teve início a terceira marcha indígena dos cocaleiros do Chapare. Os manifestantes se mobilizavam “pela desmilitarização, a terra e a coca”, repudiavam o Plano Dignidade e a expropriação de terras supostamente utilizadas para fabricação de cocaína e exigiam respeito das autoridades à Lei 1008. Após semanas de pressão popular, bloqueios de rua e greve do fome, o governo aceitou negociar a pauta de reivindicações dos cocaleiros com a COB, com mediação da Igreja.

O conflito entre governo e cocaleiro não diminuiu. Atentados a bomba quase vitimaram agentes do DEA, em fins de setembro, quando desciam de helicóptero em um campo minado. Em novembro, um policial morreu por causa do disparo de um tiro quando retornava de uma operação de erradicação no parque Isiboro Sécur e um atentado a bomba resultou em três soldados feridos. Novas manifestações eclodiram em setembro de 2000 quando a interestadual que liga Cochabamba a Santa Cruz foi novamente bloqueada em protesto contra a construção de três quartéis blindados Chapare. Novos confrontos com forças policiais resultaram na morte de duas pessoas e 20 feridos.

5.5. Quiroga (2001-02), Sánchez II (2002-03), García Mesa (2003-05) e Rodríguez (2005-06)

Após a renúncia de Bánzer por motivos de saúde, em agosto de 2001, Bolívia entrou em um período de instabilidade política que a levou a ter quatro presidentes no período de cinco anos. Em meio a pressões constantes de grupos sociais e contínuas dificuldades com a implantação de políticas econômicas, houve um arrefecimento das operações de erradicação: a área erradicada saiu do patamar de 11,8 mil hectares (2001) diminuindo continuamente para menos da metade, chegando a pouco mais de 5 mil hectares (2006). A área líquida cultivada aumentou na proporção, aumentado em 50% de 17,7 mil para 26,6 mil hectares, como que demonstrando a inutilidade do grande esforço repressivo do Plano Dignidade. Para compensar a redução dos programas de erradicação, o governo aumentou o número de apreensões de

cocaína e destruição de laboratórios. Prisões e detenções aumentaram 66%, de um total de 12.104 (1997-2001) para 20.148 (2002-06). O número de laboratórios de processamento de coca destruídos aumentou 2,5 vezes, saltando de 4.623 (1997-2001) para 12.011 (2001-06).

Em vista da dificuldade em fechar 15 mercados ilegais de venda da folha de coca no Chapare, em novembro de 2001, Quiroga lançou um decreto pelo qual autorizava a apreensão de toda coca transportada ou desidratada que fosse encontrada na região e ordenava a prisão e julgamento dos envolvidos na atividade delituosa. O decreto provocou intensos protestos de cocaleiros que forçaram o governo a reverter a aplicação da erradicação forçada na região dos Yungas e a reduzi-las no Chapare. Paralelamente, o governo boliviano iniciou um programa bienal com os EUA para expandir o tamanho da sua Fuerza Especial de Lucha Contra Narcóticos (FELCN) e suas unidades operacionais especializadas. O programa estabelecia como metas: expandir em mais de 15% o quadro de pessoal da Força; reformar a infraestrutura existente e construir 14 novas bases em todo o país; construir uma rede nacional de comunicações; estabelecer um sistema de bancos de dados e compartilhamento de informações e modernizar equipamento operacional e material de escritório (USA. DEPARTMENT OF STATE, 1988-2011).

Após um breve e conturbado período de 14 meses na presidência, Sánchez de Lozada apresentou sua renúncia, em outubro de 2003, em meio a protestos provocados, em grande medida, por questões econômicas. O sucessor, García Mesa, assumiu a direção da Coordinación del Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), o órgão máximo para definição e execução das políticas de repressão ao tráfico ilícito de drogas e substâncias controladas. Em vista da grande mobilização dos cocaleiros em marchas e protestos, sua atuação no órgão foi pautada pela negociação e apaziguamento de conflitos por meio de concessões. O Plano Dignidade foi substituído por uma nova estratégia quinquenal para o período de 2004 a 2008 e um programa integral de desenvolvimento alternativo foi elaborado de forma a permitir a participação de instâncias municipais nas decisões do governo nacional sobre seu desenvolvimento, implantação e monitoramento.

A persistente produção ilícita refletia a falta de opções socioeconômicas de uma população rural de aproximadamente 300 mil camponeses vivendo em condições de pobreza ou miséria, que via o cultivo ilícito de coca como ocupação econômica estável. Os programas

de desenvolvimento alternativo que vinham sendo implantados na região do Chapare desde a década de 1980 ainda não haviam sido capazes de produzir efeito significativo nas condições de vida da população local.

5.6. Morales (2006-2010)

A eleição de Evo Morales, líder da confederação de cocaleiros, em 2005 resultou do amadurecimento de um lento processo de insatisfação popular contra as elites políticas bolivianas e do esgotamento do projeto de “democracia pactuada”⁶³. Ao longo dos anos de mobilização popular contra os governos que se projetaram no espaço político boliviano desde a redemocratização na década de 1980, os cocaleiros tornaram-se um dos principais grupos de resistência tanto à política antidrogas quanto às políticas econômicas neoliberais⁶⁴. Sua mobilização levou à criação de um novo partido de esquerda, o *Movimiento al Socialismo* (MAS) que ganhou importantes eleições locais em 1999 e 2004.

Durante o governo Morales, os cultivos aumentaram a uma taxa média (constante, porém mais baixa que a dos antecessores) de quase 6% ao ano, o que elevou a área de cultivo líquido de 26,65 mil hectares (2006) para 32,75 mil hectares (próximo, mas ainda abaixo dos 38 mil hectares de 1998). O aumento regular foi acompanhado pela constância das políticas de erradicação com enfoque mais na negociação do que na aplicação da força: entre 2006-10, a área de erradicação totalizou mais de 30 mil hectares, 30% menor do que no período de 2001-05, com 45 mil hectares erradicados.

A mudança do enfoque da repressão ao narcotráfico não produziu um grande aumento no número de prisões e detenções: foram 19.428 presos ou detidos entre 2006-10, cifra apenas 4,5% maior do que os 18.593 entre 2001-05. A destruição de laboratórios e a apreensão de

⁶³ O termo “democracia pactuada” é empregado por estudiosos do processo político boliviano para designar o período que vai da redemocratização em 1985 até o ano de 2005, o mais longo período de estabilidade democrática na vida republicana do país. Para uma análise detalhada do modelo de presidencialista e do sistema partidário adotado na Bolívia durante esse período, ver (Presidencialismo parlamentarizado em Bolívia (1985-2005), 2005).

⁶⁴ Os diversos movimentos de protestos e demandas, organizadas ou isoladas incluíam indígenas das terras baixas da Amazônia e oriente em busca de direitos e território, a guerrilha do *Ejército Guerrillero Tupac Katari* (EGTK), protestos contra privatizações, reforma educativa e lei de reforma agrária de 1996 e ocupações esporádicas de minas privadas. Para uma interpretação gramsciana sobre a mobilização de movimentos contestatários na Bolívia, ver CUNHA FILHO (2009, p. 18-44).

coca ilegal e derivados elevou a um novo patamar as medidas de interdição: o número total de laboratórios destruídos aumentou 159%, de 8.816 (2001-06) para 22.882 (2006-10) e a quantidade total de produtos apreendidos na forma coca, cocaína e pasta quase quintuplicou, saltando de 1.645 para 7.822.

Morales executou um rompimento paradigmático com as posturas de governos passados não só por promover a legalização da coca e concentrar a repressão no tráfico ilegal de cocaína sob o lema “la hoja de coca no es droga”, mas principalmente por promover um esquema de controle comunitário denominado “control social” ou “racionalización” para regular a produção de coca e sua industrialização para fins legais. O modelo de controle social é uma alternativa ao modelo de militarização repressora ao cultivo de coca prevalente, inovando as instituições e políticas públicas ao buscar atender simultaneamente o combate ao narcotráfico e a preservação da integridade de indivíduos e comunidades locais (FARTHING e KOHL, 2010).

O novo marco legal para controle dos cultivos de coca com participação social foi consolidado na *Estratégia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010*. A Estratégia estabelecia dois objetivos gerais: de um lado, buscava reafirmar a vontade determinação do governo em reduzir o potencial de produção de cocaína na Bolívia através de medidas efetivas de interdição, repressão e prevenção; de outro lado, pretendia reabilitar a imagem da folha de coca por meio da aplicação do controle social em sua produção, processamento e comercialização, ratificando o papel cultural e econômico que a folha cumpre na vida cotidiana da sociedade boliviana (CONALTID, 2007).

A Estratégia ampliava a área de cultivo legal no país para 20 mil hectares. O excedente deveria ser racionado de forma concertada com os produtores por meio da delimitação de “zonas de não expansão”, com base em um *cato*, unidade de cultivo correspondente a um terço de campo de futebol (1600m²). Para reduzir o excedente ilegal, previa-se a “transformação produtiva” de 4 mil toneladas para elaboração de diferentes produtos nutricionais e medicinais como infusões, farinhas, xaropes, pomadas e insumos agrícolas. Programas de cooperação internacional atuavam como mecanismos complementares para prospecção de mercados internos para os produtos legais derivados da folha de coca e para certificação por meio de “selo de qualidade ecológica”, enquanto, paralelamente, seriam

definidos critérios ambientalmente sustentáveis para o cultivo de coca (CONALTID, 2007, pp. 31-32).

A nova abordagem gerou atritos com o governo norte-americano que desaprovava a ampliação do cultivo lícito, a tolerância para com o aumento do cultivo (especialmente em Los Yungas) e a resistência em estabelecer regulação restrita dos mercados de coca.

Carente de legitimidade, a atividade de agências do governo dos EUA na Bolívia foi continuamente cerceada por autoridades e por movimentos organizados em uma série de episódios que culminaram em uma crise diplomática. Em junho de 2008, a equipe da USAID foi coagida a retirar-se do Chapare após ameaças de líderes sindicais dos cocaleiros. Em setembro, o governo boliviano negou autorização de voo dentro do país a um avião da DEA empregado no transporte de agentes norte-americanos e bolivianos em operações antidrogas, sob a alegação de que ele estaria sendo utilizado para atividades ilegais de vigilância.

Em setembro, o governo boliviano declarou o embaixador norte-americano *persona non grata*, acusando-o de ingerência em assuntos domésticos por meio do apoio à oposição. A suspensão das atividades do DEA na Bolívia foi anunciada por Morales em novembro. O governo alegava que os agentes do órgão norte-americano atuavam como espões políticos e conspiravam contra o governo⁶⁵. Por meio de uma nota diplomática estabeleceu o prazo de 90 dias para a retirada de seus funcionários e dependentes.

Como resultado desse embate diplomático, em setembro de 2008, o então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, determinou pela primeira vez que a Bolívia havia “visivelmente falhado” em aderir a suas obrigações com relação aos acordos internacionais sobre drogas. Em decorrência dessa avaliação, a Bolívia foi suspensa como beneficiária do ATPDEA e outros programas de cooperação dos EUA.

Contudo, mesmo com a extinção das atividades do DEA, a Seção de sobre Entorpecentes (NAS, na sigla em inglês), ligada ao Escritório de Entorpecentes Internacionais e Aplicação da Lei do Departamento de Estado, continuou a apoiar, em menor escala, programas e operação de erradicação da FELCN. A decertificação da Bolívia foi renovada

⁶⁵ O governo dos EUA alega que as acusações não têm fundamento e afirma que, até a expulsão do país, o DEA prestava consultoria e fornecia contatos, inteligência e financiamento diretamente às Unidades de Investigação da FELCN.

pelo governo Obama em 2009 e em 2010, mas projetos e reabilitação e prevenção e atividades de formação para policiais, procuradores de Justiça, funcionários do governo boliviano e de organizações não-governamentais continuaram a ser realizadas com apoio dos EUA.

5.7. Conclusão parcial

A pressão diplomática dos Estados Unidos e as reiteradas operações militarizadas para erradicação forçada de cultivos na Bolívia não fizeram arrefecer a atuação dos movimentos cocaleiros ao longo do período estudado. Suas demandas voltadas para ampliação das áreas de cultivo legal e apoio no beneficiamento da folha se respaldavam em um discurso que diferenciava a folha usada para consumo tradicional (*acullico*) de seu produto derivado, o cloridrato de cocaína. Essa pauta orientou a atuação diplomática de Morales, que postulava a retirada da folha de coca da lista de substâncias controladas pela ONU, o que pôs em confronto com as diretrizes do governo norte-americano. A trajetória boliviana demonstra que a existência de um grupo social coeso, com ampla projeção nacional e raízes culturais, ainda que ligado a grupos historicamente aliados dos processos políticos pode encontrar formas de resistir a pressões internacionais e condicionar a implantação de políticas mais próximas às suas demandas.

6. A cooperação com os EUA e as políticas sobre drogas na Colômbia

Este capítulo divide-se em seis partes. A primeira apresenta os antecedentes e o contexto histórico do cenário doméstico em que se processam as iniciativas conduzidas pelos governos colombianos no período de 1990 a 2010. As quatro seções seguintes descrevem as políticas sobre drogas e o relacionamento com os EUA no que se refere à cooperação bilateral sobre o tema dos governos Gaviria (1990-94), Samper (1994-98), Pastrana (1998-2002) e Uribe (2002-10). A última parte apresenta algumas conclusões parciais.

6.1. Antecedentes e contextualização

A Colômbia é o único dos países andinos onde são cultivadas em quantidades significativas as três matérias-primas mais empregadas para produção de entorpecentes: *cannabis*, papoula e coca. Ao longo do século, diferentes grupos se associaram ao empreendimento de cultivo, processamento e comercialização ilegal do produto final dessas plantas, configurando amplas redes de crime organizado que financiavam suas atividades. No período abrangido por esta pesquisa, as políticas sobre drogas foram marcadas pela ascensão de grupos insurgentes e paramilitares no cenário político, provocado principal, mas não exclusivamente, pela sua associação com as atividades da indústria ilegal da droga.

O cultivo de maconha remonta a década de 1960, mas só veio a assumir importância na década de 1970. Originalmente localizado em Sierra Nevada de Santa Marta, na costa do Caribe, o cultivo de cânhamo aumentou com os programas de erradicação de cultivos conduzidos pelos EUA no México que empregavam o herbicida chamado “*paraquat*”, nocivo à saúde. Em, 1978, com a chegada de Julio César Turbay à presidência do país, o governo colombiano executou diversas operações de erradicação manual em resposta a acusações do governo americano sobre suspeitas de ligações de partidários do presidente com narcotraficantes. Navios e aeronaves usadas no transporte da droga foram confiscadas e equipamentos para processamento da maconha, destruídos. Os cultivos, contudo, migraram para o departamento do Cauca, onde aumentaram suas dimensões em cerca de três vezes. Campanhas de erradicação com apoio dos EUA prosseguiram ao longo de toda a década de

1980, mas sua importância relativa diminuiu com o crescimento dos cultivos de coca e o desenvolvimento do tráfico de cocaína (THOUMI, 2003, p. 80-3).

O cultivo de papoula para a produção de ópio, por sua vez, foi detectado pela primeira vez em 1983, mas não atraiu grande atenção para si até a década de 1990, quando havia se espalhado em minifúndios familiares por 16 departamentos. Os maiores cultivos se localizavam em Cauca, Huila, Tolima e César. Com base em estudos de campo em 212 municipalidade e a compilação de diversas fontes, URIBE (1997) detectou que a papoula era o cultivo mais disseminado dentre cidades do altiplano, no interior⁶⁶. Nas zonas indígenas mais tradicionais, os cultivos ilegais complementavam a renda das famílias de agricultores, mas acabaram por provocar conflitos a respeito de transações comerciais e a gerar problemas sociais com a atração de migrantes que se estabeleciam em terrenos baldios e terras devolutas (THOUMI, 2003, p. 92). A coca, por fim, é cultivada principalmente em regiões isoladas, de ocupação recente por agricultores deslocados internamente. Praticamente, em todos os departamentos já foram detectadas plantações e laboratórios para processamento da pasta base. A produção e comercialização da coca, contudo, se concentra nas regiões do Caguán, no departamento de Caquetá, e nos departamentos de Guaviare e Putumayo (THOUMI, 2003, p. 86).

No começo dos anos 1990, as exportações de drogas da Colômbia eram controladas por dez a 14 grandes organizações que gerenciavam os diversos estágios do negócio do tráfico ilegal, desde a compra da pasta base à venda em varejo nos EUA e na Europa. Em alguns casos, essas organizações montavam sucursais em território dos EUA para vender diretamente a droga processada a traficantes de médio escalão e, assim, auferirem mais lucros com a venda no varejo (ZABLUDOFF, 1997). Essas organizações adquiriam a pasta de coca ou pasta base na Colômbia e outras localidades dos Andes, subcontratavam a tarefa de refinamento da cocaína e a compravam de produtores autônomos. Parte do produto era exportado em carregamentos que frequentemente envolviam a associação com outros grupos (ROCHA G., 2011, p. 57-62).

⁶⁶ Segundo as estimativas de URIBE (1997), os cultivos de papoula chegaram a ocupar um área de mais de 20 mil hectares em 1996, cifra três vezes maior do que as estimativas apresentadas pelo Departamento de Estado em seus relatórios anuais. Uma razão para essa discrepância pode ser o curto ciclo de colheita do arbusto (cerca de quatro meses). Estimativas feitas com observações pontuais por satélite podem diferir daquelas produzidas a partir de observações por períodos mais longos (THOUMI, 2003, p. 93).

Para introduzir o produto no mercado consumidor dos EUA, a operacionalização das rotas de tráfico foi pactuada entre os cartéis colombianos e organizações criminosas no México. Estas eram, inicialmente, remuneradas com base na execução do serviço de transporte através da fronteira. Com o desmantelamento dos cartéis, em meados da década de 1990, os grupos mexicanos começaram a se estruturar em cartéis e passaram a demandar o pagamento *in natura*, permitindo que suas atividades e ganhos ilícitos se expandissem (BAGLEY, 2000, p. 9).

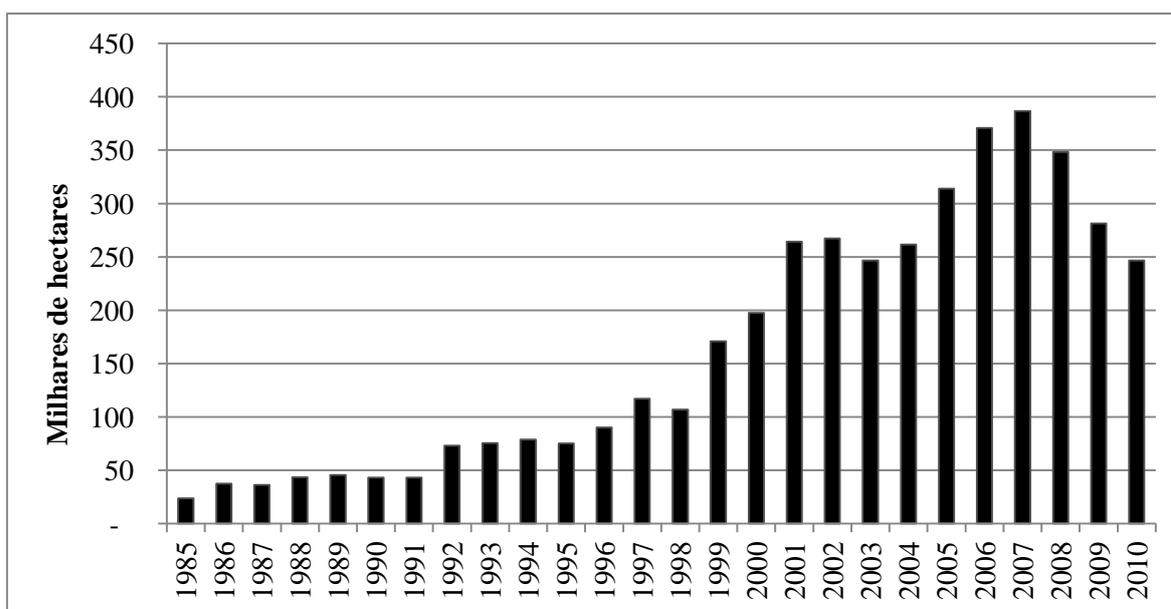
A acumulação diferencial⁶⁷ nessa atividade tão lucrativa como arriscada permitiu a concentração de grande riqueza nas mãos de alguns poucos indivíduos. Na medida em que as organizações acumulavam riqueza, a amplitude de sua atuação se ampliava, abrangendo a formação de redes de apoio social necessárias para segurança de suas operações ilegais. Ligações de narcotraficantes com o sistema político marcaram a década de 1980. Pablo Escobar, manipulando regras eleitorais que, na época, permitiam aos parlamentares indicarem suplentes, conseguiu um assento no Congresso.

Durante a década de 1990, ocorreram grandes modificações na estrutura regional da indústria ilegal das drogas que levaram a Colômbia a assumir a posição de maior produtora de coca, em patamares inéditos de volume e renda. O'CONNOR (2009) estima que a renda da cocaína alcançou uma cifra entre US\$ 600 milhões e US\$ 1,2 bilhões apenas para Colômbia por ano entre 1990 e 2007. Em relação a outras fontes de renda, a renda da cocaína foi responsável por 1% do PIB durante toda a década 1990, passando de 1,61% em 1991 para 0,56% em 1995, alcançando 1,38%, em 1999. Desde então, como crescimento geral da economia colombiana e a estabilização da renda da cocaína, esta vem declinando gradualmente em importância relativa (p. 95). Contudo, em relação ao setor agrícola, o mesmo autor observa que a produção de cocaína permaneceu atraente: a despeito de grandes variações anuais, o valor médio da sua produção em relação ao PIB permaneceu constante, enquanto o valor adicionado pela agricultura caiu de 15% do PIB, em 1990, para 11%, em 2007 (p. 26).

⁶⁷ O conceito de acúmulo de capital foi elaborado por para se referir à taxa de crescimento de uma firma dentro de uma indústria, ou de uma indústria específica no conjunto de uma economia mais ampla, em relação à taxa de crescimento da economia como um todo (O'CONNOR, 2009, p. 100)

Ao mesmo tempo em que os EUA aumentavam os esforços de interdição de drogas no Caribe, o Peru sob governo de Alberto Fujimori, interditava a ponte aérea que levava carregamentos de coca para serem processadas na Colômbia. Após o assassinato por narcotraficantes de Luís Carlos Galán, um importante líder político durante a campanha presidencial, o presidente Virgílio Barco e seu sucessor, César Gaviria, implementaram uma dura contra o chamado “narcoterrorismo”. Pressionados pelos EUA, Samper conduziu uma ação que levaria à derrocada de Pablo Escobar e à prisão de chefes do cartel de Cali. Com a queda dos grandes cartéis no começo da década, proliferaram os chamados *cartelitos* e grupos armados da guerrilha e paramilitares aprofundaram suas conexões com o narcotráfico (THOUMI, 2003, p. 98-9). A figura abaixo mostra o grande crescimento da área total dos cultivos ilícitos na Colômbia, a partir de meados da década de 1990.

Figura 13. Área estimada de cultivos ilícitos (cânhamo, papoula e coca) na Colômbia, 1985-2010



Fonte: Elaboração própria com base em INCSR e UNODC (vários anos).

A vida política na Colômbia do século XX está marcada pela violenta e duradoura guerra civil com grupos armados ilegais, dos quais os atores mais representativos são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército Popular (FARC-EP), o Exército de Libertação Nacional (ELN) e as autodefesas paramilitares. Para esses grupos, o narcotráfico constitui a principal fonte de financiamento da guerra. Desde a década de 1980, entre fracassos e sucesso, as estratégias do governo colombiano vem, entre diálogo e negociação e o confronto. Os grupos armados da guerrilha tomavam sob sua proteção cultivos e

camponeses nas regiões que ocupavam. Eles forneciam uma marco regulatório para operações de mercado e transações monitoradas para assegurar que os compradores não tirassem vantagem dos cocaleiros. Em troca, cobravam tributos sobre o pagamento recebido pelos cultivadores. Parte desses recursos era usada para serviços comunitários e outra parte destinava-se a uma espécie de fundo de guerra dos generais da guerrilha (URIBE, 1997).

O desenvolvimento de grandes plantações de coca ao longo da década de 1990 também afetou as atividades agrícolas e, segundo o trabalho de GONZÁLEZ-ARIAS (1998) produziu três tipos de trabalhadores do campo. Um primeiro tipo foi formado por antigos colonos que haviam se assentado com o intuito original de produzir primordialmente gêneros alimentícios e devotar apenas uma pequena parte ao cultivo de coca. Um segundo grupo, de colonos mais novos, dedicariam maior parte de suas atividades à produção de pasta base ou pasta de coca e reservando cerca de um quinto de suas terras para o cultivo de coca. Migrantes ainda mais recentes formariam um terceiro grupo de pessoas provenientes de zonas urbanas que alugavam pequenas parcelas de terra ou derrubavam árvores de reservas florestais para plantar coca (GONZÁLEZ-ARIAS, 1998, p. 52-3).

6.2. Gaviria (1990-94)

Em 1990, quando César Gaviria foi eleito presidente pelo Partido Liberal, o estado colombiano estava em guerra contra o narcoterrorismo e enfrentava uma grave crise de legitimidade. O estado havia efetivamente perdido o monopólio do uso legítimo da força e o sistema político que havia garantido a perpetuação de dois partidos no poder precisava ser reformado. Formou-se então uma Assembleia Nacional com o objetivo de reformar a constituição então vigente e uma nova Constituição foi promulgada no ano seguinte.

Gaviria havia tomado a decisão de lidar com o problema das drogas enfatizando acordos judiciais e diferenciando a atividade do tráfico ilegal (qualificada como fenômeno internacional) do narcoterrorismo (um problema interno). Como parte da luta contra o tráfico de drogas, em 1991, Gaviria estabeleceu uma política de rendição negociada, o chamado *sovetimiento*, pelo qual suspeitos de narcotráfico e delitos relacionados se entregariam à Justiça em troca do cumprimento de penas leves. Pablo Escobar negociou os termos de sua rendição que incluíam a construção de uma prisão especial nos limites de uma fazenda no

município de La Catedral, próxima a sua cidade natal. Em 1992, quando o governo tentava transferi-lo para uma prisão regular, ele escapou e retomou os ataques terroristas a bomba contra órgãos do governo e prédios públicos. Sua perseguição e captura tornou-se o principal objetivo do governo colombiano na guerra contra o narcotráfico e terminou em 1993, com sua execução enquanto tentava fugir de uma brigada policial.

A erradicação por fumigação aérea e a extradição de cidadãos colombianos para os EUA vinham sendo empregadas desde os governos de Belisário Betancur (1982-86) e Virgilio Barco (1986-90). Ao assumir a presidência, o governo colombiano já havia empregado fumigações com vários herbicidas como *paraquat* e glifosato, em plantações de maconha, e garlon-4, em plantações de coca. As operações de erradicação aérea não haviam provocado resultados práticos para reduzir os lucros dos traficantes e, no fim do governo Barco, haviam cessado. Contudo, a identificação de mais de 2000 hectares de plantações de papoula em setembro de 1991 em diversos departamentos da cordilheira levaram o Conselho Nacional de Entorpecentes, órgão do Ministério da Justiça, a autorizar a realização de operações de erradicação manual e por fumigação aérea com glifosato. A decisão do governo, contudo, avalia TOKATLIÁN (2003), não parece ter sido provocada por pressão diplomática direta dos EUA. Antes resultou do receio de que os cultivos assumissem proporções maiores (p. 15-7).

6.3. Samper (1994-98)

Durante o mandato de Ernesto Samper, eleito pelo Partido Liberal para o mandato de 1994 a 1998, grupos de guerrilha e paramilitares ganharam progressivamente força em relação ao estado, tornando-se governantes *de facto* em algumas regiões. Financiadas em parte pela cobrança de tributos pelos cultivos de coca, as Autodefesas Unidas da Colômbia e as FARC impuseram importantes derrotas militares às Forças Armadas. As plantações de coca e ópio também aumentaram sua área, na esteira de várias marchas de organizações cocaleiras.

Samper foi envolvido no chamado “escândalo do processo 8000” pelo qual era acusado de haver recebido dinheiro do Cartel de Cali para financiamento de sua campanha presidencial. Vários funcionários de alto escalão foram condenados, mas após um longo e extenuante processo pelo Congresso, Samper acabou sendo inocentado por voto da maioria dos deputados, em 1996. As relações com os EUA nesse período se deterioraram e o país

entrou na lista de países decertificados por dois anos seguidos (1996-97). O governo norte-americano, contudo, considerando que a administração do então presidente não estava direcionando esforços efetivos para a guerra contra as drogas, retirou a assistência política ao país e cancelou o visto de entrada de Samper aos EUA.

Em resposta, Samper aumentou os esforços de erradicação e novo alento foi dado ao Plano de Desenvolvimento Alternativo (PLANTE), programa diretamente ligado à Presidência, que mais tarde seria renomeado *Acción Social*. Sob a atuação do diretor da Polícia Nacional, Gal. Rosso José Serrano, vários líderes do cartel de Medellín foram presos. Em março de 1998, com a posse de Andrés Pastrana, os EUA certificaram os esforços do governo colombiano, com base no interesse vital do país (*waiver*), reconhecendo explicitamente a necessidade de avançar os esforços mútuos contra entorpecentes (UNITED STATES. STATE DEPARTMENT, 1998).

6.4. Pastrana (1998-2002)

A partir da administração Pastrana o governo colombiano passou a vincular claramente o tema da insurgência à agenda da guerra contra as drogas e, posteriormente, à agenda da guerra internacional contra o terrorismo. Ao fazê-lo, rompeu com a postura oficial dominante nas décadas anteriores de manter desligados os assuntos da insurgência e do combate às drogas e de excluir ou limitar a participação de atores externos no conflito. A nova estratégia teve uma série de impactos para a política externa colombiana, sendo o mais importante deles a promoção do estreitamento de laços com os EUA e a transformação do equacionamento do conflito colombiano em uma das prioridades da ação internacional norte-americana. O alinhamento com Washington, contudo, veio em detrimento das relações com os demais países sul-americanos, as quais sofreram forte deterioração.

Pastrana foi responsável pela retomada e aprofundamento das relações da Colômbia com os EUA, que haviam sofrido forte deterioração durante a administração anterior. Lançando mão de uma retórica de vinculação da insurgência com temas de interesse central dos EUA – narcotráfico e terrorismo –, conseguiu que a ajuda norte-americana, até então restrita ao combate ao narcotráfico, passasse a ser direcionada também para o combate a grupos armados ilegais à “contenção do terrorismo” no país.

A internacionalização do conflito colombiano esteve no cerne da política de drogas do governo de Andrés Pastrana (Partido Conservador). O pilar central de sua política externa foi a chamada “diplomacia para a paz”, que teve como marco inicial a prioridade conferida à busca por uma saída política ao conflito armado na Colômbia e para a pacificação fundada em reformas de cunho econômico e social⁶⁸. Voltada para a obtenção de apoio político e recursos financeiros da comunidade internacional, essa diretriz estabeleceu os princípios, instrumentos, estratégias de inserção internacional, bem como as prioridades temáticas e geográficas da política externa de Pastrana. Contudo, conforme veremos, seu conteúdo inicial desvaneceu-se em prol de uma estratégia retórica que buscou, de forma consciente e calculada, vincular o problema da violência na Colômbia a preocupações centrais dos EUA – as drogas e, posteriormente, o terrorismo –, de forma a maximizar a ajuda norte-americana ao país.

A “diplomacia para a paz” efetivou-se por meio de intensa diplomacia presidencial, com destaque para a busca pela normalização das relações com os EUA, deterioradas durante a administração de Ernesto Samper (1994-1998). Desde sua eleição em 1998 até o fim de 2001, Pastrana visitou os EUA oito vezes. Multiplicaram-se as visitas de altos funcionários dos EUA à Colômbia, bem como os debates e audiências no Congresso norte-americano acerca do conflito colombiano. Os contatos entre os dois governos tornaram-se permanentes, revertendo-se a tendência disseminada entre os funcionários norte-americanos de se considerar a Colômbia como país dominado pela narcopolítica (CARDONA, 2001).

A mudança na percepção internacional da Colômbia ficou clara após a viagem oficial do então presidente dos EUA, Bill Clinton, a Cartagena em agosto de 2000, a primeira visita de um presidente norte-americano ao país em dez anos. Segundo ROJAS (2002), o encontro entre Pastrana e Clinton em solo colombiano representou um marco nas relações bilaterais e uma ratificação da visibilidade e atenção sem precedentes que o conflito colombiano adquiria no âmbito internacional. A Colômbia deixava de ser considerado país “pária”, na mesma categoria em que se encontravam a Líbia e o Iraque, para ser tratado como país “em emergência”, necessitando cuidados intensivos para sobreviver.

⁶⁸ São dois os documentos oficiais que estabeleceram as diretrizes da política externa do governo Pastrana: a *Diplomacia por la paz*, um folheto emitido pelo Ministério das Relações Exteriores da Colômbia em 1998, e *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. El cambio para construir la paz*.

A estratégia diplomática de Pastrana nas relações com os EUA centrou-se na retórica da vinculação dos movimentos guerrilheiros com o narcotráfico. Já em encontro com Bill Clinton como presidente eleito, Pastrana havia argumentado que o interesse de Washington em apoiar o processo de paz fundava-se na equação processo de paz-diminuição de cultivos ilícitos nas zonas de influência das guerrilhas-queda nas exportações de entorpecentes da Colômbia. A fim de manter aberta a possibilidade de uma saída política para o conflito, Pastrana chegou a retomar, nos primeiros meses de seu governo, a postura tradicional do governo colombiano, instruindo seus funcionários a deixarem de lado a expressão “narcoguerrilha” em seus pronunciamentos oficiais e a iniciarem intenso trabalho diplomático para buscar o apoio de Washington ao processo de paz com as FARC (CARVAJAL e BELLO, 1999)⁶⁹.

A estratégia da vinculação grupos armados-narcotráfico não se tratava apenas de retórica. Vale ressaltar que um dos fatores que garantiu o seguimento e expansão das atividades das guerrilhas e paramilitares na Colômbia no pós-Guerra Fria foi justamente sua associação com o narcotráfico e com outras práticas ilícitas. Paralelamente, a Colômbia se tornou, ao longo dos anos 90, o primeiro produtor mundial da folha de coca, o que fortalecia ainda mais os grupos armados ilegais. Além de participarem na cadeia de produção da droga, esses grupos passaram a taxar camponeses, intermediários e traficantes, cobrar por serviços de segurança e intermediar redes criminosas internacionais. Entre 1986 e 1996, o número estimado de combatentes das FARC passou de 3,6 mil para entre algo em torno de sete a dez mil pessoas, ao passo que o ELN cresceu de 800 para três mil. Os paramilitares, por seu turno, se consolidaram como grupo metade narcotraficante, metade político (GUÁQUETA, 2005).

Apesar de tais vínculos, a postura oficial do governo colombiano durante as décadas anteriores havia sido manter desligados os dois assuntos – drogas e insurgência - a fim de evitar a intervenção norte-americana e preservar a possibilidade de uma saída política para o

⁶⁹ Inicialmente, o governo Clinton apoiou as negociações com as FARC. Funcionários de seu governo chegaram a se reunir na Costa Rica com representantes do grupo em 1998, inaugurando a agenda de diálogos sobre a chamada “zona de despeje”. Contudo, a possibilidade de o governo dos EUA acompanhar o processo de negociação sofreu forte abalo com o sequestro e assassinato de três indigenistas norte-americanos no início de 1999. Na ocasião, representantes dos EUA se referiram às FARC como “terroristas”, apoiando expressamente sua confrontação .

conflito⁷⁰. A ajuda norte-americana era restringida à luta contra as drogas. Essa limitação também existia do lado norte-americano devido, entre outros, a uma tradição de não intervenção nos assuntos domésticos da Colômbia, encarada como país de tradição civil e sofisticado do ponto de vista político e econômico em comparação com os vizinhos latino-americanos (GUAQUETA, 2005). Nesse contexto, até o fim dos anos 90, a ajuda norte-americana à Colômbia concentrava-se em programas de assistência à Polícia Nacional, agência responsável pela condução das iniciativas antidrogas no país (ISAACSON, 2005).

Progressivamente, as iniciativas bilaterais de combate às drogas passaram a se concentrar em programas de assistência às Forças Armadas da Colômbia, observando-se interseção crescente entre ações de combate ao narcotráfico e ações de combate aos movimentos insurgentes. Uma das primeiras iniciativas apontando esse novo parâmetro consumou-se em 1999, quando o primeiro batalhão antientorpecentes entrou em operação. Essa unidade, treinada e equipada pelos EUA, foi instalada na base de *Tres Esquinas*, no sul da Colômbia, próximo a áreas onde o Exército colombiano havia sofrido derrotas em combates com as FARC (ISAACSON, 2005). No começo de 1998, a Força Aérea colombiana, replicando a estratégia peruana, começou a forçar a aterrissagem de aeronaves suspeitas de narcotráfico. Entre 1988 e 1999, seis aviões haviam sido derrubados e 30 destruídos depois de aterrissar. Em fevereiro de 2000, o ministro da Defesa da Colômbia, Luis Fernando Ramírez, anunciava o incremento às atividades de interdição aérea com a ajuda dos novos equipamentos fornecidos pelo governo Clinton (BAGLEY, 2000, p. 10).

Outra dinâmica que apontou afrouxamento na restrição à participação dos EUA no conflito colombiano foi o início do financiamento norte-americano a projetos de desenvolvimento alternativo. O direcionamento de recursos para essa área baseou-se em uma mudança na percepção dominante nos círculos oficiais norte-americanos acerca dos atores envolvidos na produção das drogas na Colômbia. A ideia de que os cultivos ilícitos eram controlados por senhores da droga cedeu espaço para a percepção de que um número substantivo de camponeses e de pequenos produtores rurais tirava seu sustento de tais cultivos e estava conectado ao florescimento de grupos armados ilegais. Assim, o financiamento de

⁷⁰ Durante o governo Samper, funcionários do governo colombiano chegaram a chamar as guerrilhas de cartéis, enunciando de forma clara a ligação insurgência-narcotráfico. Embora funcionários do governo colombiano e do governo Clinton tenham chegado a discutir a inclusão do combate à insurgência na guerra contra as drogas, essa inclusão veio consumir-se apenas durante o governo Pastrana (GUÁQUETA, 2005).

programas de desenvolvimento alternativo viria se tornar mais um meio para combater as guerrilhas e paramilitares envolvidos no narcotráfico (GUÁQUETA, 2005).

A retórica diplomática da vinculação das guerrilhas com o narcotráfico e a crescente cooperação militar entre Colômbia e EUA foram de encontro aos princípios da “diplomacia para a paz” e aos esforços domésticos de Pastrana de negociar a paz com as FARC. Porém, tal retórica tinha maiores chances de maximizar a ajuda dos EUA ao país, dado que coincidia com as preocupações norte-americanas e com a noção dominante em Washington de que a saída para o conflito deveria ser eminentemente militar e ligada a ações mais agressivas de proibição e erradicação das drogas. Nesse contexto, os princípios da “diplomacia para a paz” cederam espaço para o pragmatismo da “diplomacia pelo dólar”.

O Plano Colômbia foi o grande baluarte dessa estratégia. Uma espécie de Plano Marshall voltado para a pacificação da Colômbia, ele deveria reunir US\$ 7,5 bilhões, sendo que US\$ 3 bilhões deveriam proceder de fontes internacionais, especialmente dos EUA. Em sua versão inicial, exposta no Plano de Desenvolvimento 1998-2002, o Plano Colômbia, apresentado como eixo central da política de paz, estruturava-se por meio da combinação de ações humanitárias com ações de desenvolvimento em três frentes: substituição de cultivos ilícitos via programas de desenvolvimento alternativo, atenção aos deslocados e ações focadas nas regiões mais violentas. Já versão apresentada ao governo norte-americano em outubro de 1999, redigida em inglês com a ajuda de assessores norte-americanos, centrou-se na premissa de que a paz, o fortalecimento do Estado e o desenvolvimento econômico só seriam alcançados por meio da luta militar contra o narcotráfico (ROJAS, 2006)⁷¹.

Aprovada em 2000 pelo Congresso norte-americano, após intensos debates, a ajuda ao Plano Colômbia para os anos fiscais de 2000 e 2001 totalizou US\$ 860 milhões, além de US\$ 440 milhões a serem destinados aos outros países andinos como parte da abordagem regional ao plano. Com isso, a Colômbia se tornou o terceiro recipiente mundial da ajuda

⁷¹ Foram elaboradas, ainda, duas outras versões do Plano Colômbia: a oficial, que incorporou modificações demandadas por parlamentares colombianos liberais; e uma quarta versão, direcionada a Europa, Canadá e Japão, que enfatizou o desenvolvimento alternativo, a recuperação econômica, a saída política para o conflito, a defesa dos direitos humanos, o fortalecimento institucional e a participação comunitária. Os europeus chegaram a desempenhar papel ativo nas negociações com as FARC e no processo de paz mais amplamente, mas o respaldo financeiro necessário não chegou a se concretizar, em grande medida em virtude de discordâncias em relação ao enfoque militarista predominante na ajuda norte-americana à Colômbia (ROJAS, 2006).

norte-americana, depois de Israel e Egito. Mais da metade dos US\$ 860 milhões foi alocada para operações antientorpecentes do Exército colombiano, concentrando-se no aperfeiçoamento da capacidade aérea. Com o objetivo principal de avançar sobre o departamento de Putumayo (sul), onde havia grande concentração de cultivos de coca e de atividades das FARC, a Colômbia recebeu 60 helicópteros, 18 UH 60 Black Hawks e 42 Huey reformados, além de assistência para reformar sua estratégia militar e desenvolver atividades de inteligência. O restante dos recursos foi direcionado para programas de assistência policial (14%), e menos de 1% para proteção aos direitos humanos, assistência aos deslocados, aplicação da lei, reforma judicial e apoio ao processo de paz (GUÁQUETA, 2005).

A maior parte da ajuda norte-americana ao Plano Colômbia para o ano fiscal de 2002, que totalizou US\$ 380,50 milhões, continuou sendo destinada a programas antientorpecentes. Eles receberam US\$ 243,50 milhões, enquanto US\$ 137 milhões foram alocados em programas de assistência econômica e social. A ajuda à Colômbia havia sido incluída na Iniciativa Regional Andina, criada em 2001 pelo governo Bush para financiar programas antientorpecentes, construção de instituições democráticas e assistência ao desenvolvimento em seis países além da Colômbia – Bolívia, Brasil, Equador, Panamá, Peru e Venezuela. O valor total do pacote para o ano fiscal de 2002 foi de US\$ 738,32 milhões.

A escalada violenta nas ações das FARC provocou a falência do processo de paz em 2002 vieram fortalecer a militarização do Plano Colômbia. Paralelamente, a política externa norte-americana passava por uma reorientação com os atentados de 11 de setembro, após os quais a Colômbia passou a ser vista como mais um palco da “luta global contra o terrorismo”. Em novembro de 2001, o governo norte-americano incluiu, em sua lista de organizações terroristas estrangeiras, as FARC, o ELN e as AUC, as quais passaram a ser qualificadas, cada vez mais, sob a rubrica do “narcoterrorismo”.

Pastrana e, posteriormente, Uribe, enxergaram nesses eventos e nas reações norte-americanas a eles oportunidades renovadas de fortalecer e expandir o apoio dos EUA na luta contra os movimentos insurgentes (GUZMÁN, 2007). À retórica de associação insurgência-narcotráfico somou-se a retórica de associação insurgência-terrorismo. Pastrana declarou o fim das negociações de paz com as FARC em fevereiro de 2002, após uma série de ações violentas por parte da guerrilha, entre elas o sequestro de vários políticos e ataques a diversas cidades. Na ocasião, o presidente ordenou a reocupação, pelas Forças Armadas, da área de 42

mil quilômetros quadrados que havia sido desmilitarizada no sul da Colômbia em novembro de 1998, como medida de confiança para o início das negociações de paz. Semanas depois, o então embaixador da Colômbia em Washington, Luis Alberto Moreno, ecoando as declarações do presidente colombiano, listava a guerrilha como uma grave ameaça à segurança dos EUA e reforçava a associação insurgência-narcotráfico que cancelaria quaisquer propósitos políticos e ideológicos professados pelo grupo:

“[...] Colombia is the leading theater of operations for terrorists in the Western Hemisphere. Under the false pretense of a civil war, Colombian guerrilla groups have ravaged the nation with violence financed by cocaine consumers in the United States. The Bush administration, appropriately, is pushing in congress to have anti-narcotics aid expanded to strengthen Colombia’s ability to defeat terrorists. [...] Where there are guerrillas and paramilitaries, there are terror and violence against civilians. While they may hide behind a Marxist ideology, Colombia’s leftist guerrillas have ceased to be a political insurgency. They traded their ideals for drug profits” (MORENO, 2002).

A ampliação da ajuda antiterrorcentes norte-americana para incluir iniciativas de combate aos movimentos insurgentes foi institucionalizada meses depois, nos últimos dias do governo Pastrana. Em resposta a solicitação de Bush, foi emitida, em agosto de 2002, uma lei sobre ajuda suplementar para a luta contra o terrorismo, parte da qual seria destinada à “campanha unificada contra o narcotráfico” e “contra atividades de organizações designadas como terroristas, tais como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Exército de Libertação Nacional (ELN) e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC)” (Public Law 107-206, 02/08/2002, sec. 305, 116 stat. 840). Com a aprovação desse instrumento, a participação norte-americana na guerra civil colombiana viria se tornar completa e explícita.

6.5. Uribe (2002-10)

Dissidente do Partido Liberal, Álvaro Uribe Vélez foi eleito em 2002 campanha baseada na crítica à estratégia de paz da gestão Pastrana e na proposta de militarização do combate aos grupos armados ilegais. Seu programa tinha por objetivo o fortalecimento do Estado e melhoria dos indicadores de segurança pública mediante a recomposição do Exército

no combate às guerrilhas. As medidas tomadas pelo Estado colombiano para recuperar o controle sobre diversas áreas do país foram acompanhadas da redefinição da violência da Colômbia, que passou a ser subsumida sob a rubrica da ameaça terrorista, e não da guerra civil, o que supostamente justificaria uma série de violações aos direitos humanos de combatentes e não-combatentes. Paralelamente à política de pacificação, o governo Uribe, particularmente, buscou promover a imagem internacional da Colômbia nos círculos empresariais e envidar esforços para a assinatura de tratados de livre comércio com vários países e regiões.

Os conceitos, os objetivos estratégicos e as linhas de ação da política de segurança nacional de Uribe estão descritos no documento oficial intitulado “Política de Defesa e Segurança Democrática”, lançado em 2003. Por outro lado, houve continuidade na política externa, já que Uribe aprofundou a internacionalização do conflito armado colombiano via cooperação militar com os EUA. Além de buscar recursos para suprimir os grupos contestatórios, consolidar a presença do Estado e legitimar o aparato governamental, Uribe buscou também legitimar sua política de segurança frente à sociedade internacional⁷².

No que se refere à segurança, Uribe orientou suas ações de política externa para: consolidar a assistência militar norte-americana; obter recursos de cooperação internacional de outros países para promover negociações de paz diminuir os efeitos do conflito junto à população, especialmente no que se refere a violações de direitos humanos e à situação deslocados internos; e buscar legitimar sua política de segurança diante da comunidade internacional. As relações com os EUA dominaram a agenda de cooperação internacional em seu governo. Em 2003, seu segundo ano de governo, assistência militar dos EUA canalizada pelo Plano Colômbia saltou de US\$ 398,9 milhões (2002) para US\$ 624,4 milhões, um aumento de 36% no orçamento destinado a reforçar o combate ao narcotráfico e grupos armados ilegais. De 2000 a 2008, os departamentos de Estado e de Defesa do governo norte-

⁷² Simultaneamente às políticas de segurança para estabilização e fortalecimento do Estado, o novo presidente também teve de tomar medidas para impulsionar a economia, ao mesmo tempo em que manteve o equilíbrio entre aumento de gastos e responsabilidade fiscal. Sua agenda em política comercial foi ambiciosa, visando à diversificação de parcerias por meio de acordos bilaterais, mas vale ressaltar que as relações com os EUA predominaram também nesse campo. Se o alinhamento estratégico na guerra contra o terrorismo serviu como instrumento ao governo colombiano para combate aos grupos insurgentes internos, as negociações do TLC entre Colômbia e Estados Unidos representaram um ajuste fino entre os governos Bush e Uribe, que foi só perturbado com a obtenção da maioria pelo partido Democrata, em 2007.

americano forneceram cerca de US\$ 4,9 bilhões à Polícia Nacional e às Forças Armadas colombianas (GAO 2008).

A ajuda consistiu no fornecimento e manutenção de veículos militares (helicópteros e aeronaves), combustível, equipamentos e armas, construção de infraestrutura militar (bases e pistas de pouso), empréstimos para aquisição de material bélico dos EUA, além do treinamento de equipes e prestação de serviços de inteligência, assessoria sobre novas formas de operação. Isso permitiu que Uribe implantasse substantivamente sua política de Segurança Democrática, consolidando a presença do Estado em território nacional por meio da ampliação de programas já existentes do Ministério da Defesa, como a implantação de postos avançados do governo para bloquear corredores estratégicos de frentes da guerrilha e dos paramilitares (Batalhões de Alta Montanha), a criação de novas unidades especiais com alta mobilidade (Brigadas Móveis) e a cobertura de cidades sem serviço policial com Esquadrões Móveis de Carabineiros.

O contato entre as autoridades diplomáticas e altos funcionários do governo se intensificou ao longo do governo Uribe. Os programas de treinamento de oficiais colombianos propiciaram o contato permanente entre o alto comando das Forças Armadas colombianas e os oficiais dos organismos de inteligência norte-americanos. Com isso, o Ministério da Defesa assumiu maior protagonismo nas relações com os EUA, acabando por capturar os recursos da assistência no combate ao narcotráfico, tornando-se um componente das operações antiterroristas contra grupos armados. O primeiro ato de apoio explícito dos EUA ao governo Uribe ocorreu em janeiro de 2003, quando cerca de 60 homens da Força Especial do Exército norte-americano foram enviados para dar treinamento em técnicas de contra-insurgência para efetivos do Exército colombiano baseados em Arauca. As tropas foram liberadas para auxiliar o Exército colombiano na proteção do oleoduto Caño Limón, pertencente à companhia norte-americana Occidental Petroleum. Civis contratados pelo Departamento de Estado daquele país e tropas militares já assistiam o governo colombiano em atividades aéreas de fumigação de plantações de coca, mas sem nenhuma participação oficial na campanha contra a guerrilha (GUAQUETA, 2005).

Os programas de assistência econômica e social dos EUA para a Colômbia são coordenados pela a Agência para Desenvolvimento Internacional dos EUA (USAID, na sigla em inglês), tendo representado uma média de 18% do total anual da ajuda total durante o

governo Uribe (2002-2008). Esses programas enfocam a promoção do desenvolvimento econômico e social (projetos de desenvolvimento alternativo, assistência a populações deslocadas, reintegração de ex-combatentes desmobilizados) e a consolidação do estado de direito (reforma judicial). Contudo problemas estruturais têm limitado o alcance dessas iniciativas e impedido que, por exemplo, os programas de financiamento de cultivos alternativos alcancem regiões mais amplas, reduzindo seu impacto no cultivo e produção de drogas.

Em 2003, Uribe entrou em negociações com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), o maior grupo paramilitar em atividade, para iniciar negociações sobre a desmobilização. Como resultado, Uribe apresentou um projeto de lei de Justiça e Paz que estabelecia penas menores para aqueles que admitissem a culpa, condicionava os benefícios apenas aos que prestassem todos os esclarecimentos necessários e disponibilizassem seus bens para reparar as vítimas de seus crimes. Estimativas do governo informam que, de 2003 a 2006, 32 mil membros de grupos paramilitares se desmobilizaram, dentre os quais alguns de seus principais líderes.

O governo colombiano recebeu mais de US\$ 44 milhões da USAID para implantar programas de monitoramento e processo de ex-combatentes desmobilizados e reintegração de adultos e crianças desmobilizados à sociedade, além de apoiar a Comissão Nacional de Reparação e Reconciliação, criada para prestar assistência as vítimas de violência. A USAID ofereceu ainda assistência ao governo colombiano na criação de 37 centros de serviço (a maioria em grandes cidades) para registro dos ex-combatentes e fornecimento de serviços de assistência médica, profissionalização e educação de desmobilizadas. Em abril de 2008, o governo emitiu um decreto que concedia benefícios semelhantes a combatentes das FARC que deponham as armas. Ex-combatentes das FARC que cooperassem com as autoridades e fornecessem informações úteis seriam perdoados, integrariam programas de reintegração e teriam acesso a programas de profissionalização, serviços médicos e aconselhamento. Persistem ainda problemas no acesso a população deslocada, a reintegração de ex-combatentes tem encontrado resistências e considerável número de reincidentes, e a reparação das vítimas de grupos armados tem sido lenta⁷³.

⁷³ A Colômbia é o segundo país com maior população de deslocados internos. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), em 2007, havia cerca de três milhões de

O crescimento da assistência norte-americana foi acompanhado pelo estabelecimento de maiores condicionalidades e, conseqüentemente, o aumento da influência dos Estados Unidos nos processos jurídicos desse país. Estabelecidas em acordos bilaterais ou pela lei norte-americana, essas condicionalidades se referem a aspectos fundamentais do tratamento dos problemas de segurança e à punição de violações de direitos humanos. Pressões nesse sentido foram feitas logo no começo de seu governo, quando o governo dos EUA anunciou a decisão de cortar todo o apoio à Unidade Palanquero da Força Aérea Colombiana (FAC), em função de seu provável envolvimento no massacre civil ocorrido em Santo Domingo, Antioquia, em 1998. Embora o inquérito do governo colombiano sobre a tragédia ainda estivesse em curso, o Departamento de Estado dos EUA anunciou sua decisão, baseando-se na escassa transparência do processo investigativo e na morosidade do mesmo.

Originalmente a estratégia de desenvolvimento alternativo da USAID enfocava incentivos aos agricultores para erradicarem manualmente os arbustos de cultivos ilícitos, fornecendo assistência por meio de oportunidades de obtenção de renda de curto prazo com cultivos lícitos. Tendo-se concentrado nos departamentos de Caquetá e Putumayo (maiores produtoras de folha de coca à época), esses esforços encontraram grandes obstáculos à implantação dos programas em regiões onde o governo exercia controle frágil, como os departamentos ao sul. Diante disso, o programa foi revisado substancialmente em 2002, para prestar incentivos à participação do setor privado e apoiar atividades geradoras de renda de longo-prazo em regiões do sudeste colombiano. Em resposta às críticas sobre a insustentabilidade desses programas, a USAID realizou uma nova revisão da sua estratégia em 2006 e passou a focalizar seis corredores geográficos específicos, localizados no oeste da Colômbia, onde o governo tem maior controle sobre o território e a infraestrutura para transporte e comercialização são mais desenvolvidas. Embora não estejam localizados em regiões produtoras de folha de coca, como os anteriores, espera-se que os corredores atuem como regiões de atração de agricultores a atividades econômicas legais (GAO, 2008).

deslocados devido ao conflito com grupos armados. A Agência Governamental para Ação Social e Cooperação Internacional, afirma que o Registro Único de População Deslocada (RUPD) contabiliza 117 mil pessoas afetadas. Desde 2005, os recursos destinados a programas de apoio a deslocados internos foram aumentados cerca de seis vezes mais por exigência da Corte Constitucional na sentença T-025 de 2004. O governo colombiano registra apenas indivíduos deslocados por motivo de violência cometida por um grupo armado reconhecidamente ilegal (FARC, ELN, AUC). Deslocados internos devido à atuação de quadrilhas criminosas, problemas econômicos e operações de erradicação não são beneficiados por esses programas.

Segundo o ministério da Defesa colombiano, o governo havia recuperado o controle parcial ou total de cerca de 90% do território nacional em comparação a 70%, em 2003, e informava que a retomada da presença do governo nas zonas rurais foi seguida por um recrudescimento dos confrontos, particularmente no sudeste do departamento do Putumayo (tradicional região de plantio da folha de coca) e no leste do departamento de Vichada (fronteira com a Venezuela). Diante disso, pode-se afirmar que a atuação de Uribe no combate ao terrorismo (grupos guerrilheiros e paramilitares) registrou grande êxito com a redução dos números de violência e os sucessivos golpes à estrutura das FARC, mas não registrou grandes avanços no controle da produção e tráfico de drogas⁷⁴ (GAO, 2008).

Contudo, as políticas de combate ao narcotráfico não alcançaram sua principal meta, estipulada durante a negociação do Plano Colômbia: a redução pela metade, em seis anos, da área aérea de cultivo de coca. O relatório da GAO apresentado ao Senado norte-americano em outubro de 2008 para avaliação do cumprimento das metas do Plano Colômbia chama atenção para a necessidade de planejar a redução da ajuda internacional e promover a “nacionalização” dos programas de segurança em curso, de forma que o governo colombiano assuma a operação e o financiamento de suas atividades.

As relações com a Europa e organizações intergovernamentais foram marcadas por iniciativas de negociação e monitoramento da proteção dos direitos humanos, continuamente sob ameaça no país. No marco dos projetos de cooperação internacional, até 2006, Uribe reuniu cerca de US\$ 242 milhões para financiar programas de atenção a deslocados internos, desenvolvimento alternativo e projetos produtivos para pequenas famílias. Esses recursos são fornecidos por projetos internacionais como o Laboratório de Paz III da Comissão da União Europeia, o projeto de Apoio à Missão de Verificação MAP, da Organização dos Estados Americanos (OEA), o projeto de Apoio à População Deslocada, da Espanha, dentre outros.

No que tange às relações intra-regionais, a cooperação está condicionada pela dinâmica da política doméstica e diferenças ideológicas entre os governos de países vizinhos. Apesar de ser parte de vários protocolos para desenvolvimento de programas de cooperação e integração fronteiriça e da existência de obras de integração da infraestrutura física (como o

⁷⁴ De acordo com o Departamento de Controle das Drogas (DEA, na sigla em inglês) desde 2000, as FARC são a maior organização do narcotráfico em operação na Colômbia, tendo sido responsáveis por aproximadamente 60% da cocaína colombiana exportada aos EUA. O departamento de Defesa norte-americano estima que 80% da renda do grupo guerrilheiro provém do tráfico de drogas.

do gasoduto submarino Antonio Ricarute, que liga a cidade colombiana de Punta Ballenas à venezuelana Maracaibo)⁷⁵, as relações da Colômbia com seus vizinhos estão marcadas por tensões e crises diplomáticas, cujas origens constantemente remetem ao trânsito frentes guerrilheiras nas zonas de fronteira e à presença de guerrilheiros em seus territórios. Raros têm sido episódios como o da captura de Simón Trinidad, um dos principais chefes das FARC, em Quito, em 2004, resultado da operação em conjunto das polícias equatoriana, colombiana e os serviços de inteligências dos EUA.

As operações de fumigação aérea com glifosato para erradicação de plantações de coca em regiões próximas à fronteira sempre geraram protestos do Equador. Em dezembro de 2006, antes de tomar posse da presidência equatoriana, Rafael Correa, então recém-eleito, chegou a cancelar uma visita à Bogotá devido à retomada das operações de fumigação que haviam sido paralisadas em janeiro daquele ano. Em resposta à nota de protesto emitida pelo Equador na época, o governo colombiano sustentou que as aspersões aéreas eram realizadas em um corredor distante dez quilômetros da fronteira com o Equador. O ministro da Defesa colombiano, Juan Manuel Santos, afirmou que foi aproveitada pela guerrilha das FARC haviam se aproveitado da suspensão temporária para cultivar mais de 10 mil hectares de coca.

O episódio de maior gravidade a provocar o rompimento das relações diplomáticas entre os dois países foi a operação uma operação militar do comando Conjunto das Forças Armadas que levou à morte de Raúl Reyes, um dos líderes mais antigos das FARC, em território equatoriano⁷⁶. Em reação, Correa e o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, repudiaram a operação como uma violação da soberania territorial e romperam relações diplomáticas com a Colômbia. Além disso, Chávez ordenou o deslocamento de dez batalhões para a fronteira com o país vizinho. O governo colombiano apresentou desculpas pela operação, mas tentou responsabilizar o país vizinho, apresentando supostas evidências de

⁷⁵ Em 12 de outubro de 2007, os presidentes Álvaro Uribe, da Colômbia, e Hugo Chávez, da Venezuela, inauguraram, em cerimônia ocorrida em Punta Ballenas, norte da Colômbia, o primeiro trecho de um gasoduto binacional. No ato, do qual também participou o presidente do Equador, Rafael Correa, foi inaugurada a estação colombiana do gasoduto.

⁷⁶ Segundo a versão oficial apresentada pelo ministro da Defesa, Juan Manuel Santos, o governo havia recebido informações sobre a localização de um acampamento guerrilheiro nas proximidades da fronteira com o Equador, onde Raúl Reyes estaria presente. Helicópteros das Forças Armadas foram atacados a menos de dois quilômetros da fronteira, e o soldado Carlos Hernández León faleceu em virtude do ataque. De posse das coordenadas exatas do local onde ocorreu a ação dos guerrilheiros, aviões da Força Aérea colombiana bombardearam o local e efetivos do Exército fizeram uma incursão no território equatoriano para resguardar os corpos até a chegada das autoridades do país vizinho.

ligação entre as FARC com membros do governo equatoriano, obtidas pela análise dos computadores encontrados no local do ataque.

A incursão militar da Colômbia foi repudiada pelos chefes de Estado reunidos na 20ª Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, realizada em poucos dias depois do episódio, em Santo Domingo. A OEA foi acionada pelos governos para investigar e atribuir responsabilidades pelo episódio. No mesmo mês, a 25ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, convocada com urgência para promover a reaproximação entre os países, emitiu uma resolução que reforça a inviolabilidade dos princípios de soberania territorial, repudia a incursão de forças militares e efetivos da política da Colômbia no Equador e registrava as desculpas pelos fatos ocorridos apresentadas por Uribe. Contudo, em declarações posteriores do mandatário equatoriano sobre a invasão reavivaram as diferenças e levaram o Uribe a suspender o processo de reaproximação.

O trânsito de lideranças das FARC além das fronteiras também provocou tensões e fomentado suspeitas nas relações bilaterais com a Venezuela. A prisão de Rodrigo Granda, outro membro importante das FARC, em dezembro de 2004, deu início a uma série de desentendimentos diplomáticos entre Colômbia e Venezuela que se desataram no mês seguinte, culminando com uma crise diplomática marcada por retaliações econômicas, que afetaram o abastecimento de gasolina e as exportações de carvão e o trânsito de pessoas nas cidades próximas à fronteira. A decisão de suspender a participação de Chávez, em novembro de 2007, como mediador de um acordo humanitário com as FARC para entrega de reféns reacendeu as tensões bilaterais.

A participação de começou a ser promovida em agosto de 2007, por iniciativa da senadora colombiana Piedad Córdoba (Partido Liberal). Córdoba havia sido nomeada por Uribe como facilitadora do acordo humanitário com a guerrilha depois que apresentou um vídeo em que Raul Reyes, na qualidade de porta-voz das FARC, propunha um encontro entre o presidente venezuelano e um representante do grupo em Caracas. Como alternativa, em dezembro de 2007, propôs a criação de uma zona de encontro, com a participação de observadores internacionais, a fim de negociar o acordo humanitário com as Forças Armadas

Revolucionárias da Colômbia (FARC), além da criação de um fundo para recompensar rebeldes que libertassem reféns⁷⁷.

A decisão de Uribe foi anunciada em comunicado da Presidência depois que Chávez realizou uma chamada telefônica ao comandante do Exército da Colômbia, general Mario Montoya, para consultá-lo sobre o número de reféns que as FARC mantinham e por quanto tempo eles estavam em cativeiro. O comunicado explicava que, durante a XVII Cúpula Ibero-americana, em Santiago, no Chile, Uribe havia informado Chávez de que não concordava com que o mandatário venezuelano se comunicasse diretamente com o alto comando militar colombiano. Em resposta à decisão de Uribe de suspender a mediação, Chávez afirmou que as relações com o país vizinho estavam congeladas e seriam prejudicadas. Uribe, por seu turno, acusou Chávez de legitimar a guerrilha colombiana e o terrorismo.

Em princípio, o Plano Colômbia estava programado para terminar em 2006. Contudo, negociações entre os governos colombiano e norte-americano resultaram em sua postergação, com uma redução lenta dos recursos concedidos pelos EUA no médio prazo, ao passo que a Colômbia mudaria o enfoque da luta contra as drogas. Tendo constatado o descompasso entre os componentes militar e social da estratégia que, embora não resultasse em redução significativa das áreas de cultivos ilícitos, foi essencial para o reaparelhamento das Forças Armadas e as vitórias sobre as guerrilhas, foi criado o *Plano Integral de Segurança Democrática* (PIC), no marco da Política de Consolidação da Segurança Democrática, estratégia do Ministério da Defesa para especificar os pontos de concentração dos esforços do setor.

Uma vez que o controle sobre todo o território havia sido estabelecido conforme a política de segurança do seu primeiro governo, uma vez reeleito, Uribe definiu com a PIC metas para preservar e consolidar a presença do Estado. A partir de uma classificação das regiões segundo o nível de violência e de controle territorial pelo estado, foram definidas as formas de atuação de várias instituições estatais. Nas regiões com baixos níveis de violência, a estratégia consistiu em reforçar a presença do estado; nas regiões que ainda exibiam uma alta densidade de cultivos ilícitos e de presença dos grupos armados ilegais, a estratégia seria

⁷⁷ Uma proposta semelhante havia sido apresentada por delegados da França, Espanha e Suíça em dezembro de 2005. Na ocasião a iniciativa foi apoiada por Uribe, mas rejeitada pelas lideranças das FARC.

a de começar a recuperar o controle territorial e aumentar a presença das demais instâncias do Estados, progressivamente.

Sob o princípio da corresponsabilidade entre os diferentes níveis do Estado, a Força Pública e a sociedade civil, foi lançado um projeto piloto da nova política de recuperação do controle integral do território. O projeto intitulado *Plan de Consolidación Integral de la Macarena* (PCIM), no departamento de Meta, além do controle territorial, tinha por objetivos a erradicação de cultivos ilícitos e sua substituição por legais com financiamento por um programa de desenvolvimento sustentável. Para integrar o programa, foram escolhidos seis municípios na região serrana que constituía um território de forte presença e atuação das FARC desde seus primórdios.

O plano seria implantado em três fases: na primeira, de recuperação, o maior esforço empregado seria o de aparato de segurança territorial. Os habitantes teriam assistência humanitária de emergência a medida que as Forças recuperassem controle territorial. A segunda, de transição, marca a implantação de ações para o ordenamento da propriedade por meio da titulação de terras, desenvolvimento social e econômico, governabilidade, justiça e segurança. A última fase, de estabilização, seria marcada por medidas de desenvolvimento econômico para mitigar as perdas com atividades ilícitas, recuperação de indicadores sociais e institucionalização da participação cidadã (MEJÍA, URIBE e IBAÑEZ, 2011, p. 21).

6.6. Conclusão parcial

Durante a década de 1990, grandes modificações na estrutura regional da indústria ilegal das drogas levaram a Colômbia a assumir a posição de maior produtora de coca, em patamares inéditos de volume e renda. Associada ao agravamento de um conflito de décadas que envolvia diversos grupos armados ilegais de narcotraficantes, guerrilheiros e paramilitares, essa conjuntura restringiu a margem de manobra dos governos colombianos no que se refere à pauta de cooperação com os EUA na luta contra as drogas. Ante a crise institucional do estado colombiano e o risco de fragmentação territorial, forjou-se um consenso entre as lideranças políticas colombianas sobre a necessidade de fazer um apelo por uma intervenção da comunidade internacional. Os EUA atenderam a esse apelo fornecendo não apenas recursos financeiros, mas também apoio logístico, armamento, treinamento e

inteligência (ROJAS, 2009, p. 119-20). A crescente vinculação das guerrilhas ao narcotráfico tornou justificável para os governos da Colômbia e dos EUA associarem os problemas do narcotráfico e da insurgência sob o lema de combate à “narcoguerrilha”. Nesse sentido, a adoção do Plano Colômbia foi o ponto culminante da incorporação da estratégia militarizada para combate ao narcotráfico nos países produtores de drogas.

7. Atores domésticos e políticas sobre drogas na Bolívia e na Colômbia

Neste capítulo, apresentaremos os dados sobre a atuação dos atores domésticos, obtidos por meio de um questionário de pesquisa de elaboração própria, que foi enviado a especialistas nas variáveis que compõem o modelo de análise elaborado para esta tese. Trata-se de grupos armados ilegais e movimentos sociais de importantes processos políticos que conformam a arena doméstica na qual os governos dos países estudados atuam. O capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentamos a pesquisa que foi conduzida com especialistas selecionados para obtenção dos dados sobre os atores da arena doméstica. A segunda seção trata das políticas de controle de cultivos que são implementadas pelos governos dos países estudados. Na terceira seção, apresentam-se os resultados e um relato histórico para contextualização da atuação de movimentos cocaleiros. A quarta seção enfoca a atuação de grupos armados ilegais (guerrilheiros e paramilitares). A quinta seção apresenta os dados sobre os níveis de militarização e de adequação das políticas sobre drogas ao estado de direito. Na sexta seção, elaboramos indicadores de predominância da erradicação forçada, dos grupos armados ilegais, dos grupos armados e da militarização. Por fim, encerra-se com algumas conclusões parciais.

7.1. A Pesquisa dos Especialistas

Não há uma base consolidada de dados comparáveis sobre as variáveis do modelo de análise da eficácia do sistema de controle internacional de drogas nos países andinos (grupos armados, movimentos cocaleiros, políticas de erradicação e desenvolvimento alternativo, adequação ao estado de direito e nível de militarização) que cubra os dois países estudados e todos os anos entre 1990 a 2010. Para suprir essa deficiência, optou-se por aplicar um questionário para colher informações de pesquisadores acadêmicos e técnicos com experiência em alguns dos temas abordados em nossa investigação.

Pesquisas para obtenção de juízos de especialistas são aplicadas há décadas em uma grande variedade de campos. Os exemplos vão desde relatórios sobre segurança em usinas de

energia nuclear⁷⁸ até estudos para alocação ótima de investimentos em pesquisa e desenvolvimento⁷⁹. Essas pesquisas têm os mais diversos objetivos: desde soluções para problemas técnicos, até previsões de eventos futuros⁸⁰ passando pela estimativa de fenômenos pouco compreendidos por sua complexidade, raridade ou novidade. Consultas com especialistas constituem uma alternativa legítima quando outras fontes de dados (mensurações, observações, experimentações ou simulações) não estão disponíveis ou ainda, quando se pretende suplementar dados existentes que se encontram dispersos, são questionáveis ou apenas indiretamente aplicáveis (MEYER e BROOKER, 2001, p. 4-5).

No campo da Ciência Política, o emprego de questionários e entrevistas com especialistas para obtenção de dados não constitui novidade. Avaliações de especialistas sobre a preservação de liberdades civis e de direitos políticos em regimes políticos também são a base dos relatórios anuais publicados desde 1972 pela fundação Freedom House, amplamente usados como medidas de democratização dos regimes políticos em países independentes, apesar de sérias críticas e limitações⁸¹. Há pesquisadores que utilizaram essa técnica como alternativa à análise documental ou a pesquisas de opinião pública para definir o posicionamento de partidos políticos em um espectro ideológico multidimensional de direita - esquerda (BENOIT e LAVER, 2007) ou em questões específicas como a integração europeia (RAY, 1999; STEENBERGEN e MARKS, 2007).

⁷⁸ Pode-se considerar pioneiro no emprego sistemático da técnica o relatório *The Reactor Safety Study* (WASH-1400), produzido em 1975 por uma equipe de especialistas e técnicos sob coordenação do físico Norman Rasmussen, sobre a segurança de usinas de energia nuclear. O relatório empregava a técnica da análise de risco probabilístico para estimar eventos que poderiam decorrer de um acidente em usinas de reatores de água leve. Concluía-se que os riscos para os indivíduos apresentados por usinas atômicas era aceitavelmente pequenos em comparação com outros riscos toleráveis. Ver UNITED STATES OF AMERICA (1975).

⁷⁹ A agregação de juízos de especialistas traduzidos em probabilidades subjetivas é uma alternativa a análise histórica de custos, patentes e produtividade de programas de pesquisa e desenvolvimento ATHANASSOGLU, BOSETTI e D'AERTRYCKE (2012, p. 2).

⁸⁰ Especificamente sobre o desempenho de especialistas na previsão de eventos, ver TETLOCK (2005). O autor emprega métodos da psicologia para analisar não apenas a correspondência e precisão das predições de analistas políticos, mas também mensurar procedimentos lógicos empregados por eles para lidar com evidências contraditórias e atualizar crenças.

⁸¹ Os relatórios da Freedom House são alvo de sérias objeções quanto à ausência de critérios consistentes de codificação e à presença de viés político contra governos de esquerda. Para uma crítica metodológica sobre medidas de democracia da Freedom House, ver MAINWARING, BRINKS e PÉREZ-LIÑAN (2001, pp. 667-671). Não obstante apresentarem alto grau de correlação com outras medidas (p. 668), essas deficiências produzem distorções sistemáticas em seus índices, o que lhes reduz a confiabilidade e validade, especialmente em comparações temporais (p. 671).

O julgamento de especialistas é um recurso empregado para estimar parâmetros⁸² e testar de modelos de escolha racional em que, numa interação estratégica, as preferências iniciais de atores racionais são modificadas por regras e instituições. O cientista político Bruce Bueno de Mesquita, da Universidade de Rochester, por exemplo, emprega intensivamente entrevistas com pesquisadores especializados em temas específicos para obter os dados sobre variáveis-chave de seu modelo de utilidade esperada com o qual faz previsões sobre o resultado de interações estratégicas de líderes políticos. Segundo Bueno de Mesquita:

“This model depends on expert inputs based on an intensive interview process that elicits who the stakeholders are, who will try to influence an outcome, what outcome they currently argue for, how much persuasive clout they could bring to bear, and how salient the issue is to them compared to other issues on their plate” (SCHOUTEN, 2009, p. 5).

Mais recentemente, o professor Bear BRAUMOELLER (2012), da Universidade de Ohio, realizou uma pesquisa com historiadores para obter dados comparáveis em um longo período temporal que abrange três sistemas internacionais (1815 a 1990) sobre a importância que grandes potências internacionais atribuíam a uma dimensão sistêmica e suas preferências sobre estados do mundo nessa dimensão (p. 86-89). Para BRAUMOELLER (2012), a principal vantagem em empregar dados gerados por especialistas consiste no fato de que eles são idealizados para mensurar exatamente o conceito ou quantidade de interesse, enquanto dados observacionais costumam se relacionar de forma indireta ou imperfeita com eles. A relação entre os dados observacionais e seu conceito de referência é, portanto, altamente contextual, dependendo do período e do objeto em questão (p. 88).

Nossa pesquisa de especialistas foi realizada em três etapas. A primeira, uma fase preliminar para construção e teste do instrumento de pesquisa, definição dos critérios de qualificação de uma pessoa como “especialista”, levantamento de contatos e informações curriculares e, por fim, avaliação de nomes de possíveis respondentes. Na segunda etapa, o questionário de pesquisa foi enviado e respondido pelos especialistas escolhidos. Na terceira,

⁸² O termo parâmetro é aqui empregado para denominar uma característica de determinada população (no caso, a população de líderes políticos). Em acepção mais ampla, inclui quase todas as descrições das características de uma população.

as respostas foram tratadas, consolidadas em uma base de dados, tabuladas, agregadas e, por fim, submetidas à análise de consistência e validade⁸³.

7.2. Políticas de controle de cultivos

Os governos empregam uma combinação de medidas para controle e repressão de atividades ilegais como o tráfico de drogas e o cultivo ilegal de suas matérias primas. Eles têm a seu dispor várias opções para tentar reduzir a produção ilegal, o tráfico e o consumo de drogas. Pode-se, como é a face mais comum das políticas de segurança, reprimir fornecedores e coagir consumidores a parar de fazer uso de substâncias com penalidades severas ou induzi-los a mudar de atividade por meio de incentivos diretos que os encaminhem a produção alternativa ou a substituição de penas por tratamento psicológico e ambulatorial.

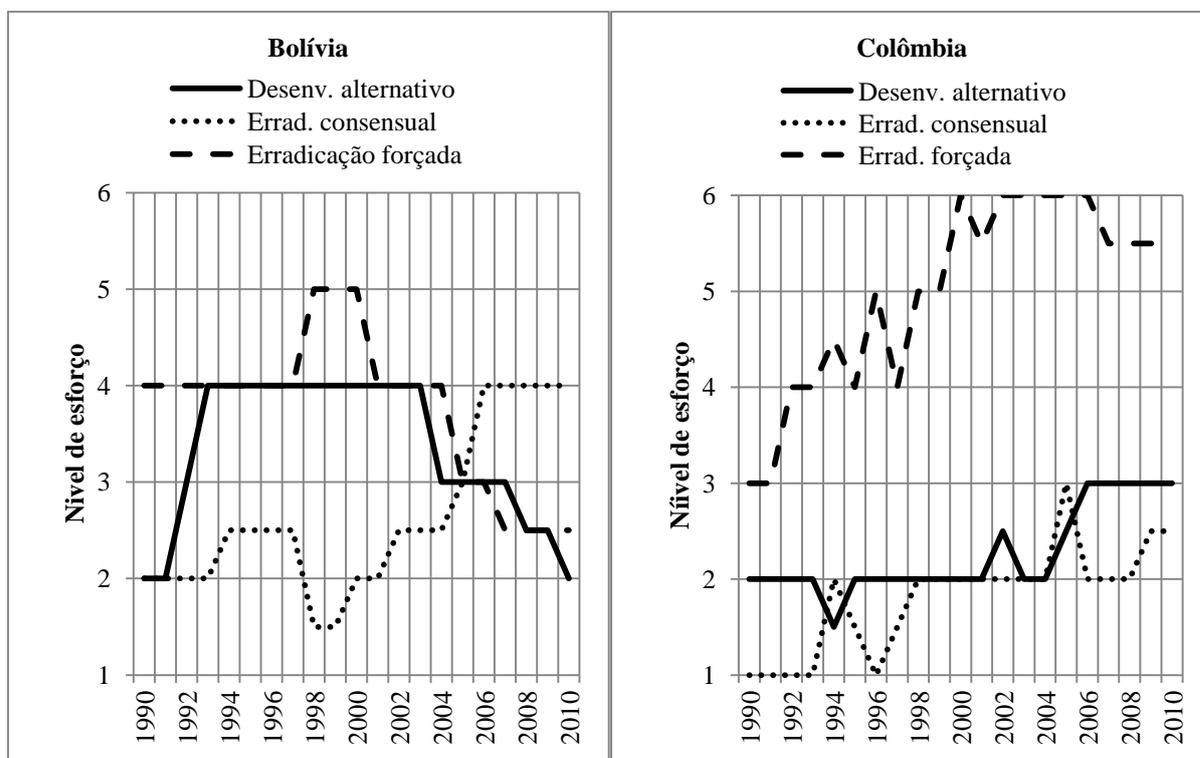
No âmbito internacional, é comum adotar-se acordos e tratados para facilitar cooperação jurídica com outros países e adotar medidas para combate à lavagem de dinheiro e o congelamento de ativos adquiridos ilegalmente. Por outro lado, estados mais poderosos não hesitam em exercer pressão diplomática, aplicar sanções econômicas ou mesmo, em última instância, invadir o território de países que desempenham um papel proeminente na produção ou no trânsito de drogas.

Nesta tese, consideraremos apenas os instrumentos voltados para controle da produção: erradicação de cultivos ilícitos, consensual ou forçada (neste último caso, inclusive, erradicação aérea), e políticas de desenvolvimento alternativo. Os níveis de esforço que os diferentes governos empregam e a ênfase que colocam sobre um ou mais desses componentes em detrimento de outros podem ser interpretados como um sinal do tipo de política sobre drogas que é adotada. A figura abaixo mostra, numa escala de um a seis, o valor da mediana

⁸³ Uma descrição detalhada de cada uma dessas fases e dos testes pode ser consultada no anexo estatístico “A Pesquisa dos Especialistas: definição metodológica, elaboração e aplicação do questionário e análise de consistência das respostas consolidadas”. Os nomes dos especialistas selecionados segundo os critérios de qualificação constam no anexo “Lista de especialistas selecionados para aplicação do questionário”. Aos respondentes foi expressamente garantido anonimato. Contudo, para registro, seus nomes constam na lista sem destaque ou observação que possa identificá-los. As respostas, como recebidas, podem ser acessadas e baixadas pela página <<http://goo.gl/xL0fOP>>. As respostas consolidadas para análise podem ser consultadas no anexo “Respostas ao questionário sobre grupos armados, movimentos cocaleiros e políticas de drogas em Bolívia e Colômbia”.

das respostas dos especialistas sobre os níveis de esforço que os governos de Bolívia e Colômbia aplicaram na implantação de programas de controle de cultivo⁸⁴.

Figura 14. Níveis de esforço em políticas de controle de cultivos ilícitos em Bolívia e Colômbia, 1990-2010



Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

Segundo a avaliação dos especialistas, na Bolívia, os esforços de aplicação erradicação forçada mantiveram-se em um patamar mediano entre 1990 e 1998 e alcançaram o auge no biênio 1999-2000. A partir daí, entre 2001-10, declina até um ponto intermediário entre muito fraco e fraco. As políticas de desenvolvimento alternativo, por sua vez, partiram de um nível muito fraco no biênio de 1990-1, mas mantiveram em um patamar mediano ao longo de todos os anos entre 1994-2004. Depois de 2004, acompanham a tendência de queda da erradicação forçada até retornarem ao patamar muito fraco em 2010.

Os programas de erradicação consensual, por fim, seguem uma tendência oposta aos demais: tendo oscilado em torno de em nível muito fraco ao longo de toda a década de 1990, cresce consistentemente a partir do ano 2000 até alcançar um patamar mediano em 2006, com

⁸⁴ As variáveis dos níveis de esforço estão em escala ordinal. Um, equivale a esforço nulo ou inexistente; dois, muito fraco; três, fraco; quatro, mediano; cinco, forte e seis, muito forte.

a ascensão do governo Evo Morales, onde permanece até o fim da série. Importa observar que o fortalecimento das políticas de erradicação forçada na Bolívia, entre 1998 e 2006, o corre concomitantemente ao enfraquecimento contínuo tanto da erradicação forçada quanto do desenvolvimento alternativo.

A Colômbia apresenta um retrato distinto. Enquanto os esforços do governo em programas de desenvolvimento alternativo e erradicação consensual permanecem em níveis inexistente e fraco, com fraca tendência de crescimento a partir de 2004, programas de erradicação forçada partem de um nível de esforço mediano e alcançam o valor máximo em 2000, coincidindo com a implantação do Plano Colômbia. O esforço do governo permanece voltado para essas medidas (especificamente, a erradicação aérea) até o fim da série, com pequena oscilação para um nível intermediário entre “forte” e “muito forte”, o que parece impedir o crescimento das demais.

Na Bolívia, as políticas de desenvolvimento alternativo e substituição compactuada de cultivos de coca remontam à década de 1980, quando foram incorporadas em um capítulo na Lei nº 1.008 do Regime da Coca e Substâncias Controladas (LEY 1008, 1988). Vigente desde 1988, com diversas modificações pontuais, a lei estabelece que os programas de desenvolvimento alternativo e a substituição de cultivos de coca estariam dirigidos principalmente para pequenos produtores de coca das zonas de produção tradicional (art. 9) e de produção excedente em transição (art. 10) excluindo assim a maior parte dos cocaleiros que se situavam em zonas de produção ilícita (art. 11), onde as plantações seriam objeto de erradicação obrigatória e sem direito a nenhum tipo de compensação.

Para financiamento dos programas de desenvolvimento alternativo, foi criado um Fundo Nacional de Desenvolvimento Alternativo com recursos provenientes do orçamento nacional e de acordos de cooperação bilateral e multilateral. Como marco institucional da política de substituição de cultivos, foi instituído o Plano Integral de Desenvolvimento e Substituição (PIDYS), a partir do qual se estabeleceriam de forma negociada as condições e prazos para redução voluntária, bem como da quantia a ser paga pelo governo em indenização (art. 23).

Os primeiros projetos desse tipo começaram em 1985 com o programa AgroYungas. Durante cinco anos, o Fundo das Nações Unidas para Controle do Abuso de Drogas

(UNFDAC, na sigla em inglês) incentivou agricultores da região a assinarem acordos comunitários para trocar o cultivo de coca por outras culturas como o café. O projeto fracassou devido a uma combinação de fatores adversos como o horizonte de tempo demasiado curto para maturação dos projetos, excessivo de controles e regulações e ausência de estudos de mercado mais adequados à realidade local (FARTHING e KOHL, 2010).

No Chapare, a Agência Americana para o Desenvolvimento (USAID, na sigla em inglês), conduziu quatro grandes projetos de desenvolvimento alternativo. Eles não apenas estavam voltados para reduzir os possíveis ganhos econômicos obtidos com a migração para zonas de cultivo, mas também ampliaram a repressão no Chapare. Contudo, ao fim da década de 1980, os programas da USAID passaram a focalizar a geração de alternativas a população empobrecida que fornecia mão de obra à produção de coca. Os projetos visavam incentivar a produção de bananas, maracujá, abacaxi e outros produtos voltados para a exportação. A participação dos agricultores nesses programas era condicionada à erradicação de cultivos de coca (FARTHING e KOHL, 2010).

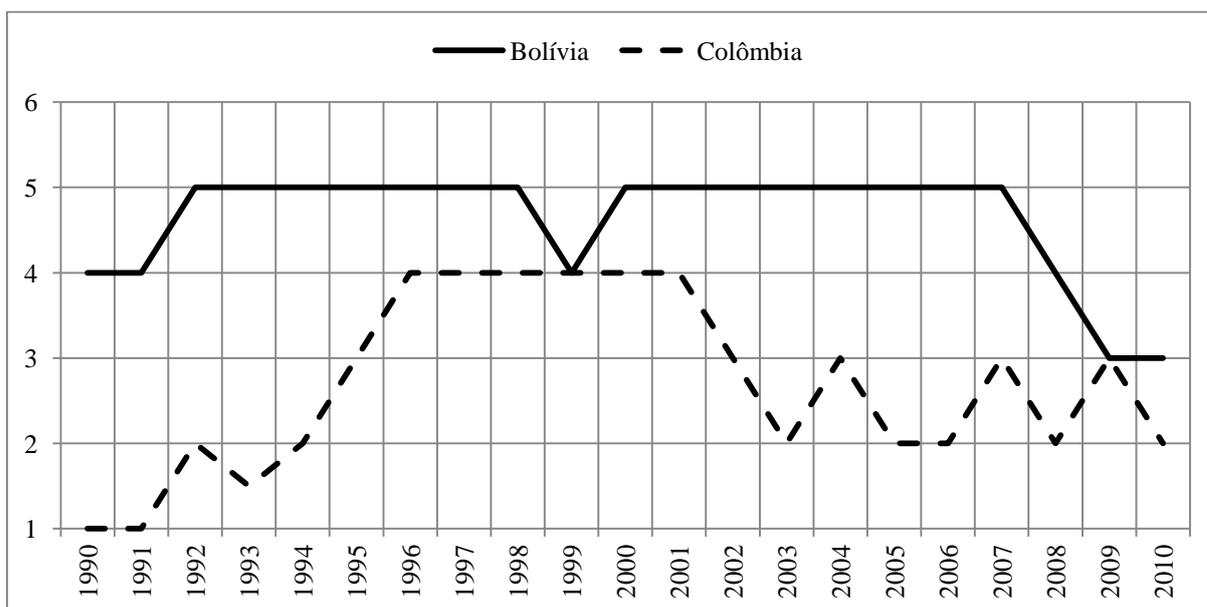
7.3. Atuação de movimentos cocaleiros

Movimentos sociais, novos ou antigos, constituem um fator essencial na vida política das sociedades modernas. Sua atuação ocorre entre fronteiras fluidas dos canais políticos institucionais e não-institucionais de forma que sua presença transpassa partidos, órgãos governamentais e instituições do estado. Como observa Jack A. GOLDSTONE (2003), “*state institutions and parties are interpenetrated by social movements, often developing out of movements, in response to movements, or in close association with movements*” (p. 2). Sua estratégia de atuação abrange tanto táticas extra institucionais (manifestações, marchas, protestos, greves e boicotes) até a veiculação de interesses pelos canais normais da política institucionaliza (eleições, apelo a cortes judiciais, proposição e votação de projetos de lei). Não há razão para supor que protestos e política convencional sejam excludentes (p. 9).

No período coberto por esta pesquisa, a Bolívia apresenta a maior presença e intensidade de atuação de cocaleiros. A figura abaixo mostra, numa escala de um a seis, a intensidade e a cobertura espacial da atuação dos movimentos cocaleiros na Bolívia e na Colômbia. Um representa atuação com baixa intensidade, concentrada em nível local. Dois,

atuação com alta intensidade, principalmente em âmbito local. Três, atuação com baixa intensidade, principalmente em âmbito regional; Quatro, atuação com alta intensidade, principalmente em âmbito regional. Cinco, atuação com baixa intensidade, principalmente em âmbito nacional/internacional. Seis, atuação com alta intensidade, principalmente em âmbito nacional/internacional. A figura abaixo mostra o valor das medianas das avaliações dos especialistas sobre esse tópico.

Figura 15. Intensidade e cobertura espacial da atuação de movimentos cocalheiros na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010



Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos especialistas.

Na Bolívia, a atuação de movimentos cocalheiros mantém-se em patamar elevado em âmbito nacional/internacional de 1990 até 2007 quando ocorre a ascensão de um líder cocalheiro à presidência. A partir daí, reduz-se a um nível de atuação de baixa intensidade, com projeção principalmente regional. Na Colômbia, por sua vez, onde as organizações cocalheira encontram-se mais dispersas e menos articuladas em nível nacional, os movimentos partem do nível local para assumir projeção de baixa intensidade em âmbito nacional entre 1996 e 2001. Contudo, com a implantação do Plano Colômbia, tornam a declinar e assumem um padrão oscilante entre a alta intensidade de ações locais e a baixa intensidade de ações em nível regional.

Para compreender a pujança das organizações cocalheiras na Bolívia, deve-se enquadrá-lo no contexto histórico mais amplo do desenvolvimento do movimento indígena.

As organizações cocaleiras na Bolívia se desenvolveram dentre de um processo social mais amplo, o movimento indígena que irrompe no cenário político boliviano na década de 1970, ainda durante o regime autoritário. Denominado “katarismo”⁸⁵, o movimento articulou camponeses sindicalizados em torno de uma identidade étnica e da defesa da cultura indígena no âmbito do campesinato boliviano. Seu primeiro documento público, o *Manifesto de Twanaku*, de 1973, punha ênfase em reivindicações étnico-culturais como fator essencial na busca da autonomia de um setor da sociedade que se sentia alijado dos processos de decisão política e vitimado pela exploração econômica.

Diferenças ideológicas internas levaram à ruptura do movimento na esfera política com a formação de dois partidos: o Movimento Índio Tupaj Katari (MTKA) e o Movimento Revolucionário Tupaj Katari (MRTK), que atuavam de maneira separada e distinta nas disputas eleitorais (GUIMARÃES, 2012, p. 97-105). No Trópico de Cochabamba, grandes movimentos de migração levaram ao estabelecimento de produtores de coca que se coadunaram em torno de uma densa rede sindical com grande capacidade de mobilização (GUIMARÃES, 2012, p. 234).

Embora demonstrem grande capacidade de articulação nacional, os movimentos cocaleiros bolivianos não são um grupo uniforme: há importantes diferenças não apenas dentre os grupos do Chapare e dos Yungas, mas também dentro desses estados. As seis federações que atuam nos Yungas possuem fortes laços com partidos tradicionais são menos coesas do que as federações do Chapare. Nos Yungas, importantes clivagens surgiram entre os produtores que fazem parte de zonas de cultivo tradicional e um grupo maior de produtores localizados nas áreas de ilegais de maior produção que estão sujeitas a erradicação forçada. Enquanto os primeiros buscam proteger seu nicho de mercado, os demais buscam expandir os limites de produção. Ambos, porém defendem, além da promoção de programas de desenvolvimento com cultivos de coca em vez da substituição de cultivos, a industrialização da folha de coca e apoiam os esforços de resistência dos cocaleiros do Chapare contra os esforços de erradicação financiados pelos EUA (FARTHING e KOHL, 2010).

⁸⁵ GUIMARÃES (2012) resume o katarismo como um movimento social composto por três correntes: cultural, sindical e política. Conforme a autora, ele surgiu “como uma corrente de opinião urbana formulada por uma nova ‘elite’ intelectual aymara [camponeses que haviam migrado para as cidades]”, se desenvolveu “como corrente sindical reivindicativa” e resultou na formação de partidos políticos, de forma que o “elemento da identidade cultural se articulou com diversas instâncias: sindicatos e partido, etnia e classe” (p. 106).

Na região do Chapare, os sindicatos cocaleiros se fortaleceram principalmente em função da resistência à repressão contínua. No começo da década de 1990, as seis federações então existentes elegeram Evo Morales para presidência da federação regional que as reúne. Sob a sua liderança, foram organizados protestos contras as políticas de erradicação e alianças concluídas com outros grupos no país tais como sindicatos de professores e povos indígenas do Leste boliviano. Quando ao governo Banzer reprimiu duramente as manifestações, enfraquecendo os cocaleiros, outras organizações em centros urbanos e os aimarás do altiplano assumiram a liderança das mobilizações sociais. Atualmente, os sindicatos cocaleiros do Chapare representam 45 mil famílias organizadas em cerca de 700 unidades locais. Desde 1994, as mulheres se organizam em uma associação distinta. Em áreas mais remotas dos Yungas e do Chapare, próximas a parques nacionais e fora do alcance das federações e dos sindicatos urbanos, são comuns conflitos e disputas violentas entre agricultores recém-chegados e a população local e destes com as forças especiais de erradicação (FARTHING e KOHL, 2010).

Os cocaleiros colombianos, por sua vez, não possui o mesmo nível de articulação e organização encontrado na Bolívia. Suas estratégias de mobilização incluem um importante componente de “identidade reativa” de diferenciação dos narcotraficantes e guerrilheiros aos quais são frequentemente associados (PINTO OCAMPO, 2004). Segundo RAMÍREZ (2001) o objetivo central do movimento dos cocaleiros de Putumayo era o de se tornar visíveis como um grupo social autônomo, em interlocução ou em contestação às políticas do estado para a região amazônica e a política internacional de luta contra as drogas.

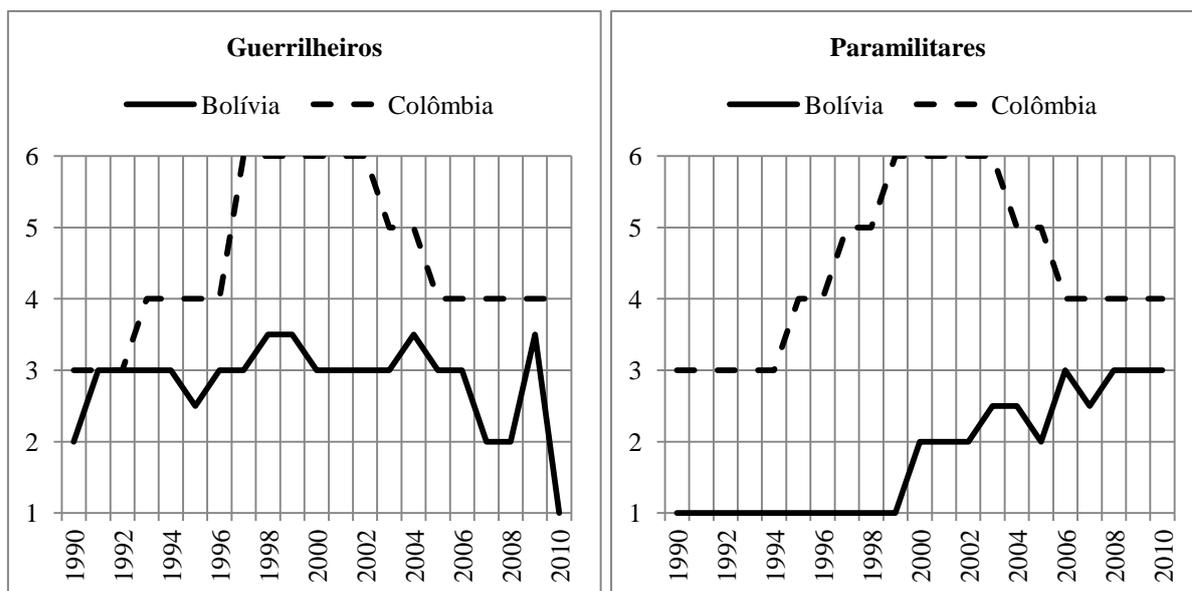
7.4. Atuação de grupos armados: guerrilheiros e paramilitares

Grupos armados, insurgentes ou contra-insurgentes, podem interagir de diferentes formas com a população civil. O tipo de relação que se estabelece pode variar não apenas ao longo do tempo para um mesmo grupo, mas também de um grupo para outro dentro de um mesmo espaço geográfico. Há grupos que recorrem a atividades típicas de estado como cobrança de impostos e a imposição de alguma ordem social, tornando-se provedores de certos bens públicos a algumas populações. Outros buscam auferir recursos apenas pela coerção violenta, empregando ações terroristas, sequestros, roubos e extorsões. As respostas

da população civil à presença desses grupos também variam. Há aqueles que adotam estratégias colaborativas e permanecem nos locais de origem e há aqueles que evadem e optam por abandonar suas casas, tornando-se refugiados ou deslocados internos; há outros que adotam medidas de retaliação e formam grupos de vigilantes ou tropas de combatentes em tempo integral (ARJONA, 2008, p. 15).

No período coberto por este estudo, esses grupos ganharam força e projeção maior na Colômbia, chegando a apresentar sérias ameaças ao governo nacional. Na Bolívia, não há registro de atuação significativa de insurgentes ou paramilitares, registrando apenas atividades episódicas de alguns grupos armados que nunca chegam a ultrapassar o âmbito regional. A figura abaixo apresenta, numa escala de um a seis, as avaliações dos especialistas sobre a intensidade de atuação e presença de grupos paramilitares e guerrilheiros nos dois países. A escala apresenta a mesma ordem da escala dos movimentos cocaleiros.

Figura 16. Intensidade e cobertura espacial da atuação de grupos armados em Bolívia e Colômbia, 1990-2010



Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

Em conjunto, os gráficos mostram que a Colômbia é cenário para atuação mais intensa e disseminada de grupos armados do que a Bolívia. Na Colômbia, ambos os grupos partem de um patamar semelhantes e seguem uma dinâmica semelhante de ascensão e declínio ao longo da série. Seus períodos de auge coincidem quase completamente: os grupos guerrilheiros colombianos atingem o ápice entre 1998-2003, período que compreende o

processo de negociação de paz de El Caguán⁸⁶, ao passo que os paramilitares conhecem seu maior ponto de atividade entre 1999-2004. Com a operação do Plano Colômbia e as desmobilizações e deposição de armas, no governo Uribe ambos os grupos declinam até se estabilizarem em um patamar de alta intensidade de atuação, em nível nacional.

A história política colombiana do século XX é marcada por dois grandes momentos de conflito. O primeiro iniciado em 1948 com o assassinato de Jorge Eliécer Gaitán, político que liderava um movimento populista em ascensão e era, então, candidato presidencial por um grupo dissidente do Partido Liberal. A morte de Gaitán provocou comoção popular e fez eclodir violentas manifestações públicas na capital, denominadas *Bogotazo*, que resultaram em centenas de mortos e a destruição de grande parte do centro histórico da cidade. O presidente Mariano Ospina Pérez, do Partido Conservador, apoiado pelas forças armadas, fechou o Congresso, alterou a composição das altas cortes de Justiça então predominantemente ocupadas pelo Partido Liberal. Entre 1949 a 1958, o país viveu sob estado de sítio. (SAFFORD e PALACIOS, 2002, p. 317-9).

Entre 1948 e 1958, período conhecido como *La Violencia*, os principais partidos políticos do país, o Conservador e o Liberal, organizaram grupos de milícias armadas e unidades de guerrilha que alimentaram o conflito armado pelo poder. Durante esse período, aproximadamente 200 mil pessoas foram mortas e ocorreram inúmeras migrações. À medida que a violência se propagava para zonas rurais e os conflitos agrários se acirravam, o Partido Comunista também estruturava grupos de guerrilha para resistência. O banditismo social assumiu grandes proporções abrindo oportunidades para a ação de diversos segmentos se aproveitarem do conflito para acumularem bens, rendimentos e influência política (PÉCAUT, 2010, p. 22-3).

⁸⁶ Embora não tenham sido concluídas com sucesso, as negociações de paz de El Caguán são o processo de pacificação entre o governo colombiano e as FARC mais famoso. Ele foi conduzido de 1998 a 2002 em uma zona desmilitarizada (*zona de despeje*) de 47 mil km² que compreendia pelos municípios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa e San Vicente del Caguán. Foi iniciado a partir de um encontro que o então recém eleito presidente, Andrés Pastrana, manteve com o dirigente máximo das FARC, Manuel Marulanda, onde ambos expressaram suas intenções de iniciar diálogos para lograr uma saída negociada do conflito armado. Não houve trégua e as FARC utilizaram o território desmilitarizado para consolidar suas bases e fortalecer as atividades. O processo foi marcado por episódios de violência que minaram a confiança das partes e foi suspenso em fevereiro de 2002, quando uma coluna móvel Teófilo Moreno das FARC, desviou um avião de uma companhia aérea comercial e o obrigou a aterrissar para sequestrar o senador Jorge Gechem, que embarcara como passageiro (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2013).

Em 1953, uma ditadura militar chefiada pelo general Gustavo Rojas Pinilla (1953-57), derrubou o governo ultraconservador de Laureano Gómez, eleito em 1950, e concedeu anistia às guerrilhas liberais. A ditadura durou cinco anos. A democracia foi restaurada depois dos dois partidos tradicionais chegarem a um acordo para divisão de poder que durou de 1958 a 1974. O acordo reduziu significativamente a violência, contudo as causas estruturais da *Violencia* permaneceram intocadas. Desigualdade de renda, estado incapaz de estabelecer presença em diversas regiões do país, direitos de propriedade sobre a terra sem garantia e distribuição de terras desigual predominou em várias regiões do país. Além disso, o acordo excluiu a outros grupos políticos da participação no processo eleitoral.

Durante as duas primeiras décadas de existência, esses grupos de guerrilha atuavam em regiões isoladas e pequenas de onde lançavam ataques esporádicos. No final da década de 1970, a guerrilha modificou sua estratégia de forma a coletar recursos monetários para financiar suas estratégias de guerra. Atividades como sequestros, roubo de gado e extorsões contra grandes proprietários de traficantes de drogas intensificaram em diversas regiões do país. Mediante intensos enfrentamentos com as forças especiais e de elite do Exército Nacional, os grupos de guerrilha ampliaram sua ascendência militar nos territórios aos quais estava historicamente vinculada a tal ponto que, em meados da década de 1990 as FARC e o ELN haviam conformado mais de 40 frentes e colunas especiais e marcavam presença permanente em cerca de 200 municípios afetados por cultivos ilícitos. Alguns estudiosos estimam que mais de metade do total de seus efetivos de homens em armas exercia controle, tutela ou pressão sobre uma população de 1,5 milhão de habitantes (GONZÁLEZ-ARIAS, 1998, p. 46).

Novos grupos de guerrilha esquerdistas como o Exército de Libertação Nacional (ELN), o Exército Popular de Libertação (EPL) e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) surgiram na década de 1960. Esses grupos adotavam o modelo foquista de organização pelo qual se libertavam da tutela ideológica do Partido Comunista, erigindo no voluntarismo guerrilheiro o único critério de levante político. As FARC surgiram após uma operação do Exército contra a zona de defesa de Marquetalia, um foco de resistência comunista que se manteve atuante em Tolima e Huila. As bases de seu programa político marxista-leninista foram expostas em um documentos intitulado *Programa Agrário*.

Alinhado ao guevarismo, o ELN surgiu em 1965, no departamento de Santander, como resultado da radicalização de alguns setores do Movimento Revolucionário Liberal (MRL). O EPL, por sua vez, alinhado ao maoísmo, surgiu em 1968, na porção ocidental da costa atlântica, mas desde 1964 já projetava criar focos noroeste da Colômbia, especialmente na região do Alto Sinú e do rio San Jorge. Em comum, eles tinham por meta derrubar o governo e demandavam uma reforma agrária radical (SAFFORD e PALACIOS, 2002, p. 354-60; PÉCAUT, 2010, p. 29)⁸⁷.

Grupos paramilitares começaram a se formar a partir de 1980 por uma série de fatores que apontam para uma mesma origem: a incapacidade do estado colombiano em monopolizar o uso legítimo da força e sua inexistência ou presença débil em largas porções inóspitas do seu território. Em contra-ataque à atuação de guerrilheiros grupos que praticavam sequestros e extorsões, narcotraficantes e grandes proprietários de terras formaram grupos de justiceiros. Inicialmente formados para proteger a propriedade e a produção agrícola dos grande fazendeiros, esses grupos vigilantes também ofereciam proteção à parcelas da população civil (ROMERO, 2002).

Diversos desses grupos tiveram sua primeira conferência regional em 1994 e, em junho de 1997, realizaram a primeira conferência em âmbito nacional que marcou sua unificação sob o nome de Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). Dos grupos que fizeram parte das AUC, destacam-se as Autodefesas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) , sob liderança de Carlos Castaño, que detinha presença nacional⁸⁸. O estado-maior das AUC era composto por um membro de cada uma das autodefesas que a compunham, mais um representante adicional das ACCU. Cada autodefesa tinha autonomia para se financiar, expandir suas atividades ou firmar alianças, desde que se mantivessem fieis à causa contrainsurgente (ROMERO, 2004, p. 362-363).

⁸⁷ Em 1991, uma fração considerável do EPL firmou um acordo de paz com o governo César Gaviria e se converteu no movimento Esperança, Paz e Liberdade. Uma fração do ELN denominada Corrente de Renovação Socialista firmou um acordo de desmobilização com o governo César Gaviria, em 1994. Outros grupos guerrilheiros surgidos nas décadas de 1970 e 1980 firmaram acordos de paz com os governos de Virgílio Barco e César Gaviria e se tornaram partidos. Atualmente, as FARC estão em negociação de paz com o governo de Juan Manuel Santos.

⁸⁸ Os outros grupos que chegaram a compor as AUC eram: as Autodefesas Campesinas de los Llanos Orientales, Autodefesas Campesinas de Cundinamarca, Autodefesas Campesinas Del Casanare, Autodefesas Campesinas de Santander y Sur Del Cesar e Autodefesas Campesinas Del Magdalena Medio.

Replicando as mesmas estratégias das guerrilhas, as AUC estabeleceram uma estratégia política e militar comum para derrotar as forças subversivas, estabeleceram um órgão de difusão próprio (*Colombia Libre*), uniformes, emblemas e um modelo de pacificação e ordem social para aplicar (*Proyecto Boyacá*). Eles se dedicaram a disputar territórios dominados pelas guerrilhas e lançaram ataques em regiões estratégicas para promover seus objetivos de guerra. O surgimento de grupos paramilitares e os recursos auferidos com o comércio ilegal da droga contribuíram significativamente para abastecer o conflito e expandi-lo geograficamente. Os ataques contra a população civil praticados tanto por guerrilheiros quanto por paramilitares aumentaram, levando a homicídios seletivos, ameaças de morte e grandes deslocamentos forçados de pessoas. Dos 55 massacres registrados entre outubro de 1995 e setembro de 1996, pelo menos 32 foram atribuídos aos paramilitares, 10 às FARC e o restante a outras guerrilhas (SÁNCHEZ-GÓMEZ, 2004, p. 49). De acordo com o relatório do Grupo Oficial de Memória Histórica (2013), no período de 1985 e 2013, mais de 166 mil pessoas morreram devido ao conflito, 1.982 massacres foram perpetrados por atores armados não-estatais e 8,3 milhões de hectares de terras foram ilegalmente apropriados. Quase quatro milhões de pessoas, o equivalente a 8,4% da população, foram forçadas a emigrar.

Os grupos armados não-estatais se consolidaram significativamente durante esse período. Enquanto em 1978 as FARC tinham sete frentes e 850 combatentes, em 2000 elas tinham 65 frentes e 16 mil combatentes. O ELN cresceu de 350 combatentes em 1984 para 4.500 em 2000 (SÁNCHEZ, DÍAZ e FORMISANO, 2003). A partir de 2002, o conflito se reduziu. Grandes recursos financeiros fornecidos às Forças Armadas e processos de pês com grupos paramilitares entre 2003 e 2006 ajudaram a reduzir o nível de violência. Foram desmobilizados 31.767 combatentes em 38 processos de desmobilização coletiva. Contudo, os efeitos dessa desmobilização foram minimizados pela permanência de alguns grupos que preservaram suas estruturas de combate (GIRALDO RAMÍREZ e FOURTOU R., 2011).

Muitos grupos de desmobilizados permaneceram atuando e se transformaram em quadrilhas criminosas menores chamadas *bandas criminales* ou BACRIM. O termo foi cunhado pelo governo Álvaro Uribe para identificar grupos criminosos que continuaram atuando no tráfico de drogas após o processo de desmobilização das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). As BACRIMs são a terceira geração de organizações criminosas ligadas ao narcotráfico, diferenciando-se dos cartéis e das “federações” pela maior diversificação do

portfólio de atividades: cerca de metade de seus rendimentos são auferidos do narcotráfico o que acarreta importantes consequências na sua estruturação. Enquanto as organizações anteriores eram altamente hierarquizadas, as BACRIM são formadas por redes de franquia: congregando grupos que se dedicam a atividades diversas como extorsão, sequestro, roubo, contrabando, etc. (INSIGHT CRIME, 2014).

Entre 2006 e 2012, segundo registros da Polícia Nacional da Colômbia, embora o número de BACRIMs tenha caído de 33 para apenas cinco (Urabeños, Rastrojos, Renacer, Machos e dissidências do ERPAC), o número de membros e de municípios afetados por sua presença aumentou, respectivamente de 4 mil para 4.800 pessoas e de 110 para 190 municipalidades. Portanto, da perspectiva oficial, ocorreu uma grande concentração de poder de comando com ampliação do seu raio de influência obtidas, mormente, o emprego de ferramentas mais efetivas de recrutamento e financiamento de atividades (ANDRÉS PRIETO, 2013, p. 2).

7.5. Nível de militarização e adequação ao estado de direito das políticas sobre drogas

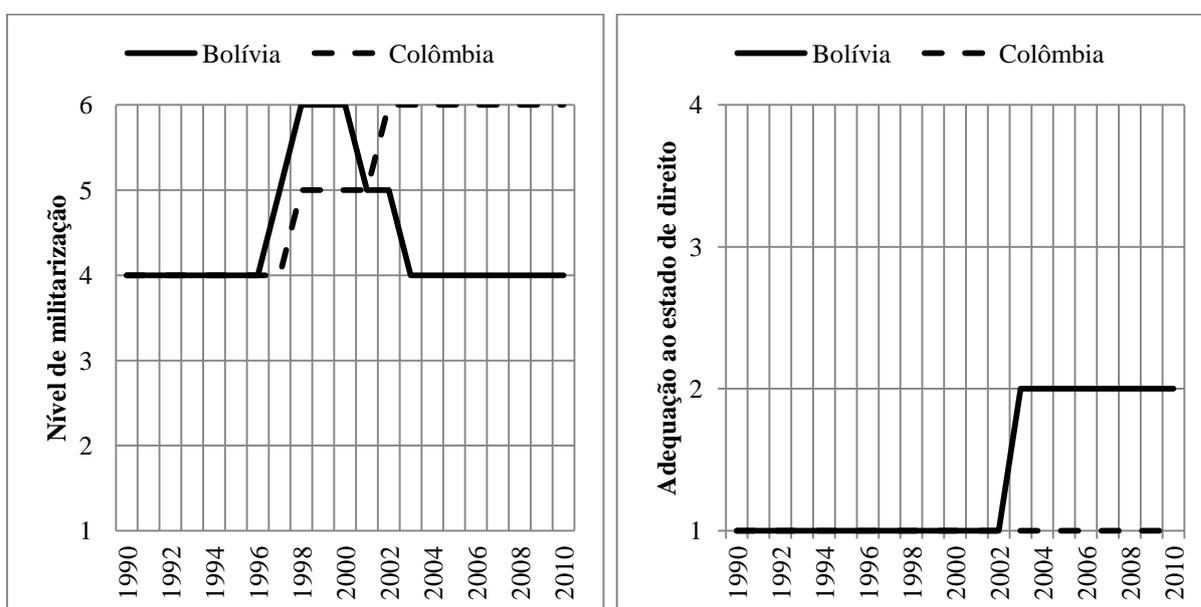
Considerando o emprego do aparato das Forças Armadas para executar as estratégias do governo, é possível classificar as políticas sobre drogas em um contínuo que vai do emprego inexistente (1) até o emprego muito forte (6) dos militares. Esse *nível de militarização* é uma das dimensões em que as políticas sobre drogas que resultam da atuação dos atores domésticos podem ser classificadas. Outra dimensão consiste na sua *adequação ao estado de direito*, considerando-se o a frequência (alta ou baixa) das violações à cidadania e aos direitos humanos dos indivíduos e a proporção dessas violações que são punidas pelos órgãos governamentais (maior ou menor parte).

Essas dimensões não são, necessariamente, correlacionadas. Embora seja muitos casos de violações aos direitos humanos decorram do emprego exacerbado dos militares na repressão à produção de drogas ilegais e crimes conexos, nada permite afirmar que ela é uma condição necessária e suficiente para que elas não sejam punidas. É possível que haja casos de políticas com baixo nível de militarização, mas que incorram em abusos sistemáticos das policiais judiciárias.

Da mesma forma, é possível que a haja instâncias judiciais com poder suficiente para aplicar sanções penais a crimes de tal forma mesmo em contextos de alta militarização. Se essa coexistência simultânea é ou não sustentável ou se ela pode resultar, ao longo do tempo, em um quadro de degradação do respeito aos direitos humanos ou para o fortalecimento – trata-se de uma questão que requer investigação empírica. Enfim, o nível de militarização que eventualmente um governo imprima às políticas sobre drogas não é condição necessária nem suficiente para determinar se há violações sistemáticas e generalizadas que passam impunes.

Diante dessas considerações, podemos classificar as políticas sobre drogas em um eixo que combina essas duas dimensões. O gráfico abaixo mostra o resultado dessa classificação.

Figura 17. Nível de militarização e adequação ao estado de direito, 1990-2010



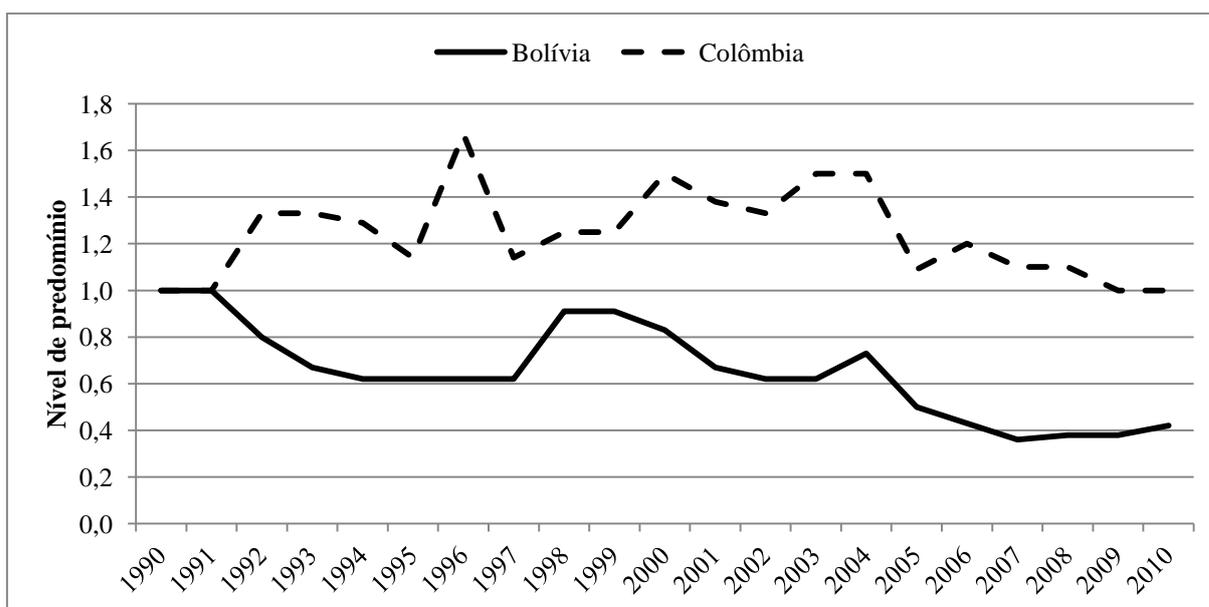
Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

A Bolívia apresenta uma trajetória de melhoria em ambos os indicadores, com sensível aumento na adequação ao estado de direito, em 2002, e redução do patamar de militarização a partir de 2000 ao mesmo patamar mediano da década de 1990. Já a Colômbia apresenta um quadro de piora, conjugando o aumento do nível de militarização, a partir de 1997, e a estagnação no patamar mínimo de estado de direito ao longo de toda a série. Desde 2002, apresenta a pior configuração possível de máxima militarização com alta frequência de violações e baixa proporção de punições.

7.6. Indicadores de predominância

Para efeitos de análise, os dados obtidos com a Pesquisa dos Especialistas podem ser agregados e resumidos em um conjunto de indicadores sobre cada uma das variáveis do nosso modelo de análise. Para aferir o tipo de política de controle de drogas que resulta do empenho que o governo nacional imprime, elaboramos um indicador que afere a *predominância do esforço para implantar políticas de erradicação forçada* em relação aos esforços despendidos para implantar políticas de erradicação consensual e desenvolvimento alternativo. Para gerar o indicador, simplesmente dividimos a mediana dos níveis de esforço em erradicação forçada pela soma dos níveis de esforço nas outras políticas, ano a ano. A figura abaixo mostra o comportamento da série resultante da operação.

Figura 18. Predominância da erradicação forçada na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010



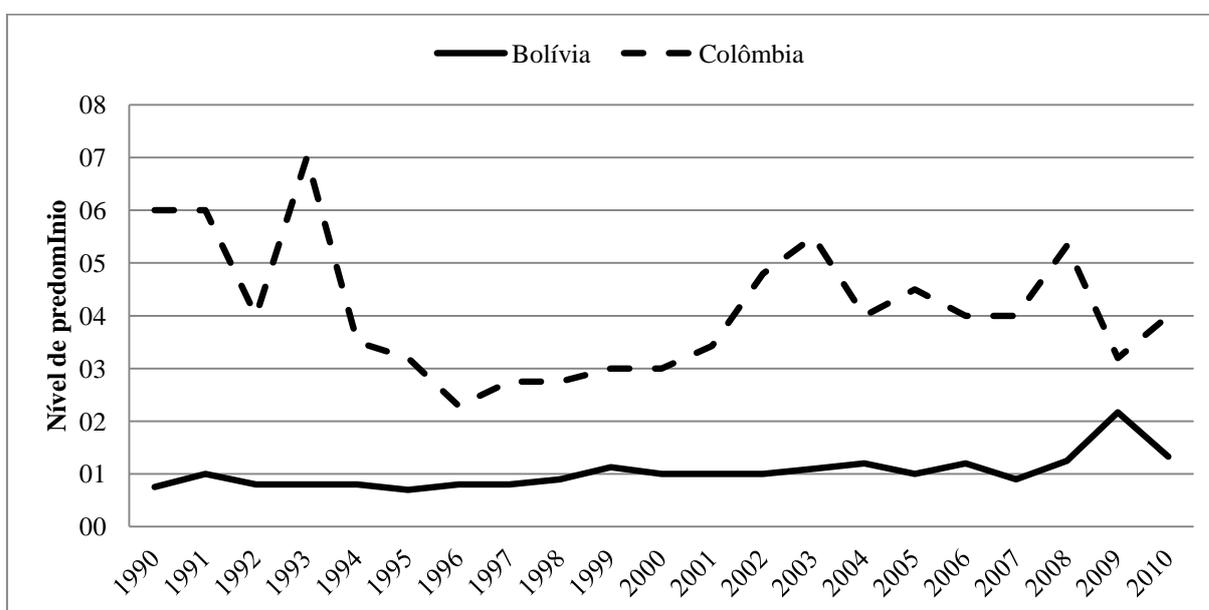
Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

Esse indicador permite aferir diferenças ou similaridades e, assim, comparar os países estudados. O indicador revela quadros diametralmente opostos: na Colômbia, as políticas de erradicação forçada (especialmente por meio da fumigação aérea) predominam ao longo de todo o período com uma média de 1,24 pontos; na Bolívia, a predominância média é de 0,65 ponto. Isso parece indicar que a preferência dos governos nacionais de cada país, ao longo desse período, deve-se menos à sua filiação partidária ou ideológica e, possivelmente, está mais fortemente relacionada a um efeito combinado do tipo de ator que prevalece na

arena doméstica com o nível de pressão provenientes da arena internacional para adotar determinadas políticas.

Um segundo indicador afere a *predominância de grupos armados ilegais (guerrilheiros e paramilitares)* em relação à atuação de movimentos cocaleiros. Ele permite aferir se há diferenças no tipo de política de controle que é implantada quando demandas de um grupo social que se mobiliza por meio de protestos e manifestações estão inseridas em um contexto de violência armada. O indicador de predomínio pode ser obtido pela simples divisão, ano a ano, da soma dos valores da atuação de grupos guerrilheiros e paramilitares pelos valores da atuação de grupos cocaleiros. A figura abaixo ilustra a série resultante.

Figura 19. Predominância de grupos armados ilegais na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010



Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

Novamente, Bolívia e Colômbia apresentam quadros diametralmente opostos. O nível da predominância média dos grupos armados na Colômbia (4,11 pontos) é quatro vezes maior do que o nível na Bolívia (1,03). Na Colômbia, a predominância é extremamente irregular, apresentando variância de 1,58 e desvio-padrão de 1,26. Ela declina fortemente entre 1993 e 2000 (período que abrange as manifestações cocaleiras de 1994-96 e as negociações de El Caguán) e torna a aumentar a partir do Plano Colômbia, em 2001.

Por sua vez, a predominância de grupos armados na Bolívia possui uma trajetória baixa e regular (variância de 0,10 e desvio-padrão de 0,32), com um pequeno aumento em

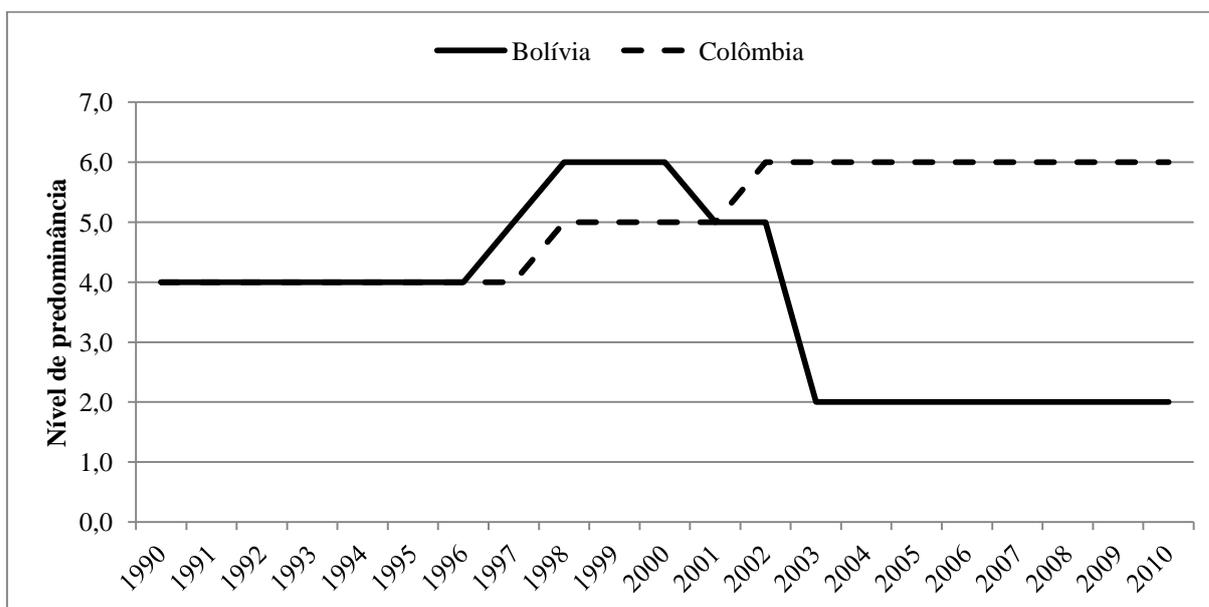
2009, quando a polícia boliviana descobriu e desarticulou um grupo que supostamente planejava um atentado contra Morales às vésperas da Cimeira das Américas. Claramente, a atuação dos grupos armados assume maior importância na arena doméstica da Colômbia.

Em verdade, quando se compara o caso da Bolívia com a Colômbia, pode-se mesmo falar em *predominância dos movimentos cocaleiros*: os cocaleiros bolivianos possuem capacidade de mobilização e de pressão política muito superior. Os governantes bolivianos (à exceção de Bánzer, de 1997 a 2001) demonstram maior abertura a negociar soluções para as manifestações de grupos cocaleiros.

Por fim, um terceiro indicador afere a *predominância da militarização* sobre o estado de direito. Esse indicador é obtido pela razão simples, ano a ano, do nível de militarização pelos pontos em adequação ao estado de direito. Por meio dele pode-se aferir em que medida evoluiu ao longo do tempo a preservação dos direitos humanos das populações afetadas por políticas militarizadas nos países estudados.

Se considerarmos que essas dimensões são independentes, pode-se conceber que mesmo políticas que alcançam níveis altos de militarização podem ser “domesticadas” por medidas que preservem as garantias e direitos dos cidadãos afetados por elas. Nesse sentido, o indicador de predominância da militarização pode ser visto como uma medida que dimensiona a deterioração do estado de direito em um país. A figura abaixo ilustra a série resultante.

Figura 19. Predominância da militarização na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010



Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

O gráfico ilustra bem a trajetória divergente que Bolívia e Colômbia seguiram, a partir de 2001. Na Colômbia, ampliação da predominância da militarização coincide com o início da operação do Plano Colômbia. Na Bolívia, após seu auge no governo Banzer (1997-2001), declina subitamente a partir de então, coincidindo com o período de grande instabilidade política no país.

As diferenças entre os dois países podem ser mensuradas pelas estatísticas básicas que descrevem a dispersão dos indicadores em torno da média, como mostra a tabela a seguir. A Colômbia apresenta valores mínimos, médios e máximos substantivamente mais altos do que a Bolívia em todas as variáveis. A predominância da erradicação forçada, nunca é menor do que um na Colômbia, ao passo que esse é o valor máximo dessa variável na Bolívia. O valor médio da predominância de grupos armados na Colômbia (4,11 pontos) é quatro vezes maior do que a média na Bolívia (1,03). A média da predominância de militarização na Bolívia (3,67) é próxima ao valor mínimo dessa variável na Colômbia.

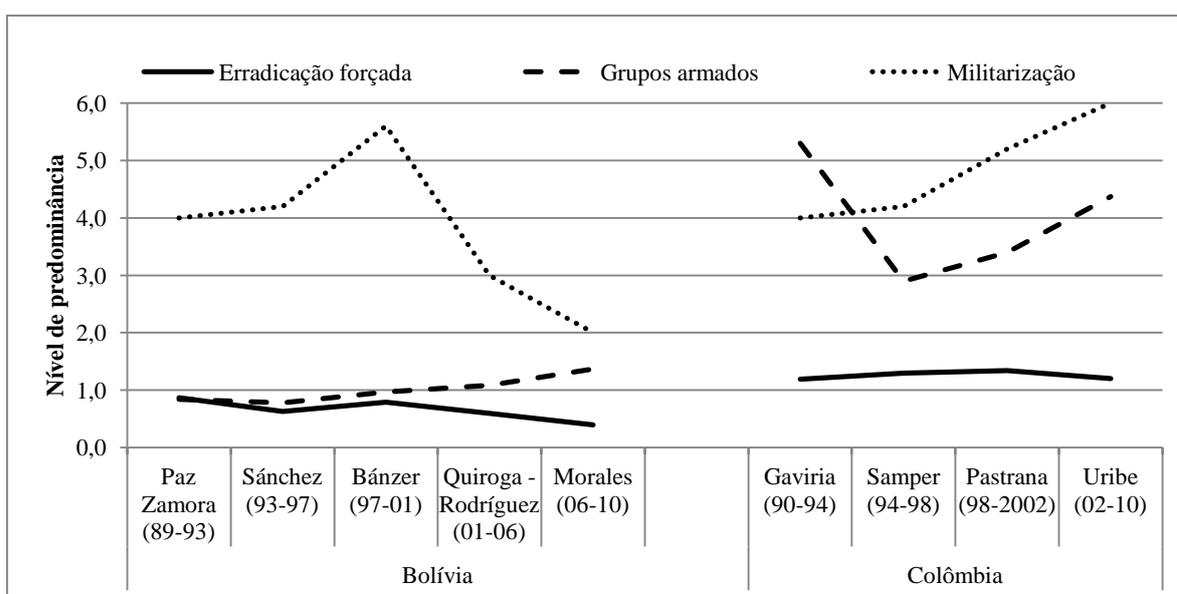
Tabela 5. Valores mínimo, médio, máximo e desvio-padrão dos indicadores de predominância por país

Variável	Bolívia					Colômbia				
	N	Mín	Média	Máx	Desvio padrão	N	Mín	Média	Máx	Desvio padrão
Predominância de erradicação forçada	21	0,36	0,65	1,00	0,20	21	1,00	1,24	1,67	0,19
Predominância de grupos armados	21	0,70	1,03	2,17	0,31	21	2,28	4,11	7,00	1,26
Predominância de militarização	21	2,00	3,67	6,00	1,50	21	4,00	5,05	6,00	0,92

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

Esses indicadores podem ainda ser agregados em diferentes períodos de governo pela extração de uma média aritmética simples. Os níveis de predominância assim agregados permitem visualizar a evolução dos níveis médios de predominância de cada variável e sua variação na medida em que diferentes governos de um país se sucedem. Permitem também comparar a magnitude, entre os dois países, das variações de um governo a outro. A figura abaixo apresenta as médias por governo para cada um dos indicadores.

Figura 201. Predominância média de erradicação, grupos armados e militarização, por período de governo, na Bolívia e na Colômbia, 1990-2010



Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

Pela figura, podemos observar que, na Bolívia, a militarização média permaneceu praticamente estável entre os governos de Paz Zamora (4,0 pontos) e Sánchez de Lozada (4,2 pontos). Ganhou forte impulso com Bánzer, quando alcança seu auge (5,6 pontos) e foi drasticamente reduzida no período de instabilidade de Quiroga a Rodríguez (3,0 pontos). Morales é o contraponto de Bánzer: em seu governo a predominância média da militarização foi reduzida ao ponto mais baixo de toda a série histórica (2,0 pontos), menos de metade do nível médio de toda a década de 1990 (4,5 pontos). Apesar de problemas e críticas que sofre, a política de racionalização de cultivos, ampliação dos *catos* (unidade agrária de cultivo lícito de coca) e de concertação social para redução voluntária reduziu a patamar inédito os níveis de emprego das forças armadas em operações controle de drogas ilegais.

Na Colômbia, os níveis de predominância militarização seguiram uma tendência de crescimento ininterrupto de Gaviria a Uribe: alimentada pela predominância de grupos armados, passa de 4,0 para 6,0 pontos, um aumento de 50%. O declínio que a predominância de grupos armados sofre entre os governos Gaviria (5,3 pontos) e Samper (2,9 pontos) deve-se mais às grandes mobilizações dos cocaleiros do Putumayo, que lançaram protestos em âmbito nacional contra as operações de fumigação aérea entre 1994 e 1996, do que a eventuais medidas de combate aos grupos. A predominância dos grupos armados, embora tenha crescido bastante nos governos de Pastrana e Uribe, não alcançam os níveis do começo da década de 1990.

7.7. Conclusão parcial

Colômbia e Bolívia apresentam diferentes configurações de atores domésticos interessados em influenciar as políticas de controle de drogas que são implantadas pelos governos de seus países. Os dados obtidos com a Pesquisa dos Especialistas permitem comparar os diferentes cenários que a atuação de movimentos cocaleiros e grupos armados conforma na arena doméstica.

Na Bolívia, onde grupos armados possuem atuação episódica e rarefeita, predominam os movimentos cocaleiros que, devido a sua organização histórica e vínculos com outras organizações sindicais (inclusive urbanas), lograram manter um nível de atividade em âmbito nacional que sempre forçou os governos nacionais a travarem negociações. Na

Bolívia, os movimentos cocaleiros conseguem articular suas demandas e se mobilizarem em torno de políticas mais próximas à erradicação concertada e ao desenvolvimento alternativo. Não à toa, os níveis de predominância de erradicação forçada estão persistentemente abaixo de 1,0 ponto, mesmo durante o governo Bánzer (1997-2001).

Na Colômbia, há forte predominância de guerrilheiros e paramilitares ao longo de toda a série, o que pode estar associado à forte predominância das políticas de erradicação forçada nesse país. Uma possível explicação para isso é que, em um ambiente de guerra civil conflagrada, a atuação de grupos sociais como os movimentos cocaleiros é desarticulada pelos grupos armados que produz grandes levas de deslocados internos e reprimem a sua articulação nos territórios dentro de seus domínios.

8. Cooperação internacional e políticas sobre drogas de Bolívia e Colômbia em perspectiva comparada

Neste capítulo, conduzimos uma análise comparada dos efeitos que as variáveis da arena internacional e doméstica produzem sobre os governos nacionais e as políticas de drogas na Bolívia e na Colômbia. Ele está dividido em duas seções. Na primeira, meio de uma série de tabelas de contingência e testes não-paramétricos de associação, buscamos verificar se há associações significativas entre a variável dependente (nível de militarização) e as demais variáveis. A segunda parte consiste em uma análise das associações entre os indicadores de predominância usados para operacionalizar as variáveis do modelo de análise de forma a verificar a existência de relações estatisticamente significativas entre elas e mensurar a magnitude das diferenças entre os países.

8.1. A variável dependente: relações diretas de associação entre os níveis de militarização, de adequação ao estado de direito e as demais variáveis

Nesta seção avaliamos se os componentes da variável dependente (os níveis de militarização e de adequação ao estado de direito que as políticas sobre drogas assumem) possuem associações diretas com as demais variáveis empregadas nesta tese. Nesse sentido, serão empregadas tabelas de contingência para testar associação da militarização e da adequação ao estado de direito com as variáveis referentes à arena internacional (certificação e assistência dos EUA), aos atores da arena doméstica (cocaleiros, paramilitares e guerrilheiros) e aos governos nacionais (esforço em políticas de erradicação forçada, de erradicação consensual e de desenvolvimento alternativo)⁸⁹.

⁸⁹ As tabelas e os coeficientes de correlação deste capítulo foram gerados com o software STATA[®] por meio da função “tab-2 – Two-way tables”. A estatística tau-b de Kendall é uma medida não paramétrica de associação que mede a proporção de pares discordantes entre duas variáveis ordinais. Esse coeficiente é obtido pela expressão: $t_b = (P-Q) / \sqrt{(P+Q+X_0)(P+Q+Y_0)}$, onde P é o número total de comparações concordantes, e Q é o número total de comparações discordantes onde X_0 é o número de pares empatados apenas na variável X e Y_0 é o número de pares empatados na variável Y. Seu valor varia entre +1 e -1, assumindo valor *positivo* se o número de pares concordantes for maior do que o número de pares discordantes; valor *negativo* se o número de pares discordantes for maior do que o

8.1.1. Militarização e adequação ao estado de direito por país

A tabela abaixo mostra a distribuição das observações por nível de militarização e país. Embora os coeficientes calculados apontem para uma associação positiva entre militarização e país, elas indicam correlações com diferentes níveis de força. De qualquer forma, níveis mais altos de militarização estão associados de maneira estatisticamente significativa à Colômbia.

Tabela 6. Nível de militarização por país

País	Militarização			Total
	4	5	6	
Bolívia	15	3	3	21
Colômbia	8	4	9	21
Total	23	7	12	42

$Tau-b = 0,3380$.

Isso pode ser interpretado como um forte indício de que, efetivamente, as variáveis referentes às arenas doméstica e internacional afetam de forma diferente os tipos de políticas sobre drogas em cada país. Como visto no capítulo 6, a Colômbia apresenta uma predominância de grupos armados no seu ambiente doméstico e as políticas sobre drogas voltaram-se ao combate de grupos guerrilheiros. Na Bolívia, o conhecimento do caso permite-nos complementar as indicações dos coeficientes com o argumento de que a presença de atores cocaleiros é forte o suficiente para conter a militarização em níveis medianos (4).

O segundo componente das políticas sobre drogas elaboradas pelos países é sua adequação ao estado de direito. A tabela seguinte mostra as distribuições de observações por país e nível de adequação ao estado de direito. Ao contrário do que se passa com o nível de militarização, o estado de direito está fortemente associado ao país. Ainda que não registre altos níveis de adequação, segundo a avaliação dos especialistas, a Bolívia possui uma proporção considerável de observações em nível acima da Colômbia: oito de 21 anos, cerca de 40%, estão classificados no nível 2 (muitas violações com punições raras).

número de pares concordantes, e valor *nulo* (zero) se o número de pares concordantes for igual ao número de pares discordantes.

Tabela 7. Adequação ao estado de direito por país

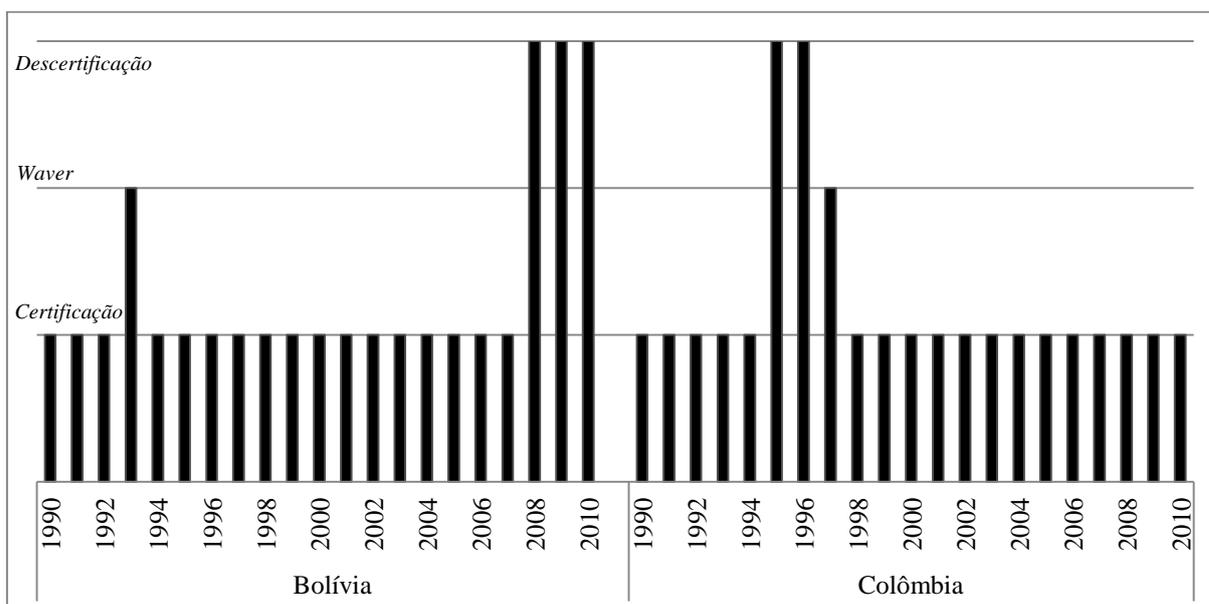
País	Estado de direito		Total
	1	2	
Bolívia	13	8	21
Colômbia	21	0	21
Total	34	8	42

$Tau-b = -0,4851$.

Efetivamente, outros bancos de dados podem ratificar esse julgamento dos especialistas. Em que pese a invariabilidade dos dados sobre a Colômbia, os índices de integridade física calculado pelo projeto de Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data (CINGRANELLI, RICHARDS e CLAY, 2014) e de instabilidade do Political Terror Scale (2014) apresentam correlações significativas com os dados da pesquisa dos especialistas. As condições internas marcadas pelo conflito armado, portanto, parecem suficientes para determinar se as políticas de drogas permanecerão em baixo patamar de adequação ao estado de direito. No entanto, o oposto não é verdadeiro: a ausência de conflito não é suficiente para determinar se as políticas resultantes produzirão poucas violações de direitos humanos e civis ou se a maior proporção delas será punida.

8.1.2. *Militarização e categorias de certificação unilateral*

Na arena internacional, os EUA exercem o papel de iniciador da cooperação, adotando tanto estratégias de coerção, como o processo anual de certificação, quanto incentivos positivos, como os recursos de assistência policial, militar, econômica e social. Para efeitos de análise, a certificação é operacionalizada nesta pesquisa como uma variável nominal onde os valores correspondem ao status de país certificado por: apresentar cooperação total (1), por concessão de licença ou *waiver* (2) e descertificado (3). A figura abaixo apresenta o status de certificação conferido à Colômbia e à Bolívia nos relatórios anuais do Departamento de Estado, entre 1990 e 2010.

Figura 21. Certificação unilateral das estratégias para controle de drogas, 1990-2010

Fonte: Elaboração própria com base em INCSR (1990-2010)

A seguir, a tabela 8 exibe os mesmos dados agregados por categorias de certificação e classificados por nível de militarização para mensurar seu grau de associação. Ambos os testes de associação indicam uma associação negativa entre as variáveis, ou seja, níveis altos de militarização estão associados à certificação e níveis baixos de militarização estão associados à descertificação dos países. O sentido negativo indica que a concessão de waivers e descertificações tendem a estar associadas a níveis menores de militarização.

Tabela 8. Nível de militarização por país e certificação unilateral

País	Certificação	Militarização			Total
		4	5	6	
Bolívia	1	11	3	3	17
	2	1	0	0	1
	3	3	0	0	3
Colômbia	1	5	4	9	18
	2	1	0	0	1
	3	2	0	0	2
Total		23	7	12	42

Tau-b: Bolívia = -0,2863; Colômbia = -0,4405.

Com efeito, o governo de Evo Morales que tem adotado políticas mais voltadas ao desenvolvimento alternativo e controle social dos cultivos de coca (uma variação da

erradicação consensual) é o alvo das três únicas observações de descertificação na Bolívia. A Colômbia que, por sua vez, apresenta praticamente a mesma proporção de anos com descertificação (duas observações em 21), registra maior proporção de casos de militarização em nível forte ou muito forte (13 em 21). Nos dois países, todos os casos de descertificação e de concessão de *waiver* (três na Colômbia e quatro na Bolívia) estão classificados em níveis medianos de militarização.

Nesse contexto, pode-se inferir que a coerção por meio do processo unilateral de certificação tem sido aplicada a governos que diminuem o ímpeto de militarização de suas políticas sobre drogas. Pelo menos no caso do governo Morales, sua resolução em manter políticas para legalização da legalização e industrialização da folha de coca não tem dado mostras de arrefecimento. Na Colômbia, a certificação unilateral tem-se mostrado consistente com níveis altos de militarização. O mesmo não se reproduz na Bolívia.

8.1.3. Militarização e assistência dos EUA

A segunda forma de incentivos do iniciador consiste na canalização de recursos de assistência externa. Grosso modo, esses recursos financiam programas de cooperação militar e policial ou projetos econômicos e sociais. A tabela abaixo mostra a média anual de recursos recebidos pelos dois países entre 1996 e 2010.

Tabela 9. Média anual da assistência dos EUA, por tipo e país (1996-2010)

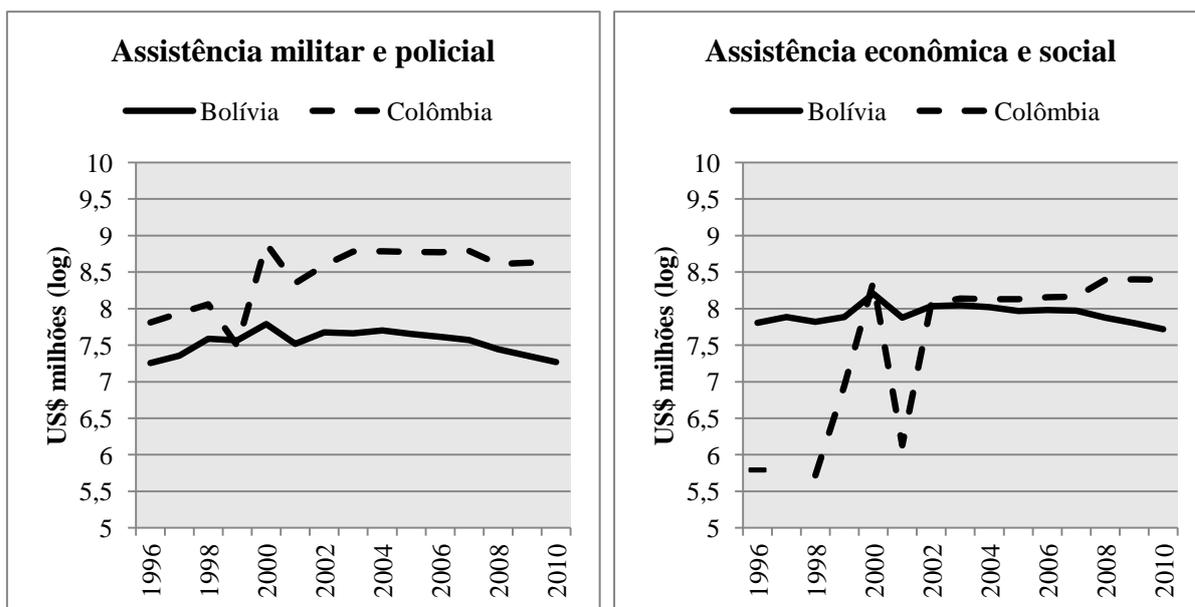
País	Assistência militar e policial (US\$ milhões)	Assistência econômica e social (US\$ milhões)
Bolívia	36.480.538,13	89.853.774,43
Colômbia	397.542.739,80	111.620.069,30
Diferença	361.062.201,67	21.766.294,86

Fonte: Elaboração própria como base em Center for International Policy (CIP, 2014).

Os dados permitem verificar a grande diferença de tratamento conferida aos dois países: entre 1996 e 2010, a média anual do volume recursos destinados à Bolívia (US\$ 36,5 milhões por ano) corresponde a apenas a 9%, da média de recursos auferidos pela Colômbia (US\$ 397,5 milhões por ano) no mesmo período. A média de recursos recebidos pela Bolívia para assistência econômica e social é 2,5 maior do que os recursos destinados à assistência militar

e policial. Em contraposição, a proporção da assistência militar para a Colômbia foi mais de 3,5 vezes maior do os recursos para assistência econômica e social. A Figura 22, a seguir, permite visualizar os recursos fornecidos para assistência transpostos em escala logarítmica para melhor visualização.

Figura 22. Assistência dos EUA à Bolívia e Colômbia por tipo, 1996-2010



Fonte: Elaboração própria com base em *Center for International Policy* (CIP, 2014).

Diante desse quadro, cabe interrogar se os diferentes tipos de assistência estão associados aos níveis de militarização em cada país. As tabelas abaixo exibem a classificação das observações sobre a militarização das políticas de drogas por tipo de assistência internacional concedida pelos EUA. Elas permitem verificar se há associação direta entre o volume dos recursos recebidos e o nível de militarização das políticas sobre drogas. Para efeitos de análise, a assistência é classificada em duas categorias: acima da mediana e abaixo da mediana da série em cada país.

Tabela 10. Nível de militarização por país e assistência militar-policial dos EUA

País	Assistência militar-policial	Militarização			Total
		4	5	6	
Bolívia*	≤ mediana	5	2	1	8
	> mediana	4	1	2	7
Colômbia*	≤ mediana	2	3	2	7
	> mediana	0	1	7	8
Total		11	7	12	30

Tau-b: Bolívia = -0,1844; Colômbia = 0,4958.

**Medianas:* Bolívia = US\$ 3,73 bilhões; Colômbia = US\$ 42,3 bilhões.

Tabela 11. Nível de militarização por país e assistência econômico-social dos EUA

País	Assistência econômico-social	Militarização			Total
		4	5	6	
Bolívia*	≤ mediana	4	1	2	7
	> mediana	5	2	1	8
Colômbia*	≤ mediana	1	3	3	7
	> mediana	0	1	6	7
Total		10	7	12	29

Tau-b: Bolívia = 0,1107; Colômbia = 0,5241

**Medianas:* Bolívia = US\$ 7,70 bilhões; Colômbia = US\$ 13,6 bilhões.

Os coeficientes para a Bolívia são muito baixos, próximos de zero. Isso indica que, nesse país o volume de recursos destinados para programas econômico-sociais não afeta de forma significativa os níveis de militarização de suas políticas. Para a Colômbia, no entanto, a situação inversa se produz: o volume de assistência econômico-social acima da mediana para esse país possui associação entre média e forte com os níveis altos de militarização.

Em conjunto, esses indicadores apontam para um fato contraintuitivo: o tipo de assistência recebida não importa para a implantação de políticas mais militarizadas no combate às drogas. A diferença de configuração de outros fatores em cada país deve estar associada ao fenômeno de forma a neutralizar a associação de cada tipo de assistência na Bolívia e potencializá-la na Colômbia.

8.1.4. Estado de direito, certificação e assistência internacional

Se a certificação unilateral pune políticas que resguardam direitos civis e humanos, o status de certificação poderia estar associado baixos níveis de adequação ao estado de direito. Para verificar esse pressuposto, é válido comparar a associação entre os níveis de certificação e o estado de direito entre os países estudados. A tabela a seguir apresenta a distribuição de observações segundo o nível de certificação.

Tabela 12. Adequação ao estado de direito por país e certificação

País	Certificação INCSR	Estado de direito		Total geral
		1	2	
Bolívia	1	12	5	17
	2	1	0	1
	3	0	3	3
Colômbia	1	18	0	18
	2	1	0	1
	3	2	0	2
Total		34	8	42

Tau-b: Bolívia =0,3957.

Na Bolívia, a descertificação está associada ao aumento do nível de adequação ao estado de direito. Devido à invariância do nível de adequação na Colômbia, não é possível calcular os coeficientes de associação para esse país. Embora a comparação entre os dois países seja inviável por meio dos coeficientes de associação, efetivamente a ampliação das punições a violações de direitos civis e humanos, segundo a avaliação dos especialistas, coincide com a retirada da certificação do governo Morales. Isso pode indicar a seletividade do processo de certificação dos EUA que premia governos alinhados a suas preferências, independentemente da preservação do estado de direito.

Alternativamente, pode-se argumentar que os recursos da assistência internacional ajudariam a melhorar a situação de alguns países. A dotação de recursos e o engajamento em programas de cooperação técnica para formação de quadros profissionais poderia levar a melhor adequação das políticas públicas implantadas ao estado de direito. As tabelas 13 e 14, a seguir, exibem a distribuição das observações por país e por tipo de assistência dos EUA.

Tabela 13. Adequação ao estado de direito por país e assistência militar-policial dos EUA

País	Assistência militar-policial	Estado de direito		Total	
		1	2		
Bolívia*	≤ mediana		4	3	5
	> mediana		3	5	10
Colômbia*	≤ mediana		7	0	7
	> mediana		8	0	8
Total			22	8	30

Tau-b: Bolívia = 0,0522

**Medianas:* Bolívia = US\$ 3,73 bilhões; Colômbia = US\$ 42,3 bilhões.

Tabela 14. Adequação ao estado de direito por país e assistência econômico-social dos EUA

País	Assistência econômico-social	Estado de direito		Total	
		1	2		
Bolívia*	≤ mediana		5	3	8
	> mediana		2	5	7
Colômbia*	≤ mediana		7	0	7
	> mediana		7	0	7
Total			21	8	29

Tau-b: Bolívia = 0,0000

* *Medianas:* Bolívia = US\$ 7,70 bilhões; Colômbia = US\$ 13,6 bilhões.

Mais uma vez, não é possível calcular os coeficientes de associação para Colômbia devido à invariância do nível de adequação ao estado de direito. Contudo, pode-se verificar que, na Bolívia, os recursos de assistência internacional, independentemente do tipo de programas a que se destinam, não possuem nenhuma relação de associação com a preservação do estado de direito. Se por um lado, o volume de assistência militar-policial não está sistematicamente ligado à deterioração dos direitos humanos e civis, por outro lado, não se verifica associação entre os programas econômico-sociais e a (pouca) melhoria que as políticas sobre drogas no país apresentaram nesse quesito.

8.1.5. *Militarização e esforço dos governos nacionais*

Qual o sentido e a magnitudes da associação entre as preferências dos governos, de um lado, e a militarização e a adequação ao estado de direito de outro? Seguindo a mesma lógica das análises anteriores, podemos verificar se há diferenças de associação nas preferências dos governos por determinadas políticas de acordo com o país onde elas são implantadas. Diferenças significativas de associações entre os países podem indicar se as políticas estão sob influência maior de fatores provenientes da arena doméstica. A tabela a seguir apresenta a distribuição, pelo nível de militarização, das observações de esforço dos governos em implantar políticas de desenvolvimento alternativo e de erradicação de cultivos ilícitos.

Tabela 15. Níveis de esforço do governo por país, políticas e nível de militarização

País	Política	Militarização				Tau-b	
		4	5	6	Total		
Bolívia	Desenvolvimento alternativo	2	3	0	0	3	0,578
		2,5	2	0	0	2	
		3	5	0	0	5	
		4	5	3	3	11	
	<i>Total</i>		15	3	3	21	
	Erradicação consensual	1,5	0	0	2	2	-0,5038
		2	4	1	1	6	
		2,5	5	2	0	7	
		3	1	0	0	1	
	<i>Total</i>		15	3	3	21	
Erradicação forçada	2,5	4	0	0	4	0,6251	
	3	2	0	0	2		
	4	9	3	0	12		
	5	0	0	3	3		
<i>Total</i>		15	3	3	21		
Colômbia	Desenvolvimento alternativo	1,5	1	0	0	1	0,6915
		2	7	4	2	13	
		2,5	0	0	2	2	
	3	0	0	5	5		
	<i>Total</i>		8	4	9	21	
Erradicação consensual	1	5	0	0	5	0,7492	
	1,5	2	0	0	2		

País	Política	Militarização				Tau-b	
		4	5	6	Total		
		2	1	4	6	11	
		2,5	0	0	2	2	
		3	0	0	1	1	
	Total		8	4	9	21	
		3	2	0	0	2	
		4	4	0	0	4	
	Erradicação forçada	4,5	1	0	0	1	0,7730
		5	1	2	0	3	
		5,5	0	1	4	5	
		6	0	1	5	6	
	Total		8	4	9	21	

A militarização apresenta correlações mais fortes com os esforços do governo em políticas de erradicação forçada tanto na Bolívia ($\tau\text{-}b = 0,6251$) quanto na Colômbia (0,7730), corroborando a percepção de que o emprego do aparato militar está vinculado à repressão de cultivos ilícitos. A erradicação consensual, por sua vez, associa-se negativamente à militarização na Bolívia (-0,5038) de forma que comprova que os esforços de controle pela negociação com as organizações coaleiras é uma alternativa bem sucedida para reduzir o emprego do aparato militar. Na Colômbia, contudo, onde o combate a grupos armados está vinculado à repressão do narcotráfico, essa associação forte se dá em sentido positivo: o aumento do esforço por políticas de desenvolvimento alternativo e de erradicação consensual não está acompanhado por medidas de redução da militarização, antes parecem constituir uma via complementar para o combate aos grupos armados.

8.1.6. Estado de direito e esforço dos governos nacionais

A Tabela 16, abaixo, apresenta a distribuição das observações por país, nível de esforço do governo segundo a adequação ao estado de direito. Em ambos os países estudados, os níveis de adequação das políticas são mínimos. Contudo, a Bolívia apresenta uma melhoria relativa nesse quesito, alcançado nível máximo 2 (violações generalizadas com punições de parte dos casos). A invariância desse indicador na Colômbia não permite que sejam calculados os coeficientes de associação de cada política.

Nesse país, a erradicação consensual apresenta a associação mais forte (0,7220). O sentido positivo sugere que os governos que se empenham em aplicar essas medidas acabam por reforçar a preservação de direitos individuais e a cidadania. Paralelamente, a erradicação forçada está diretamente associada ao nível mínimo, com violações generalizadas e pouco rigor em puni-las. As políticas de desenvolvimento alternativo apresentam a correlação mais fraca e sentido negativo, sugerindo que os programas agrários de substituição de cultivos e os incentivos econômicos não constituem, nesse país, um instrumento para apoiar a preservação de direitos e garantias dos cultivadores.

Tabela 16. Níveis de esforço do governo por país, políticas e adequação ao estado de direito

País	Política	Estado de direito			Tau-b	
		1	2	Total		
Bolívia		2	2	1	3	-0,4790
	Desenvolvimento alternativo	2,5	0	2	2	
		3	1	4	5	
		4	10	1	11	
	<i>Total</i>		15	8	21	
	Erradicação consensual	1,5	2	0	2	0,7220
		2	6	0	6	
		2,5	5	2	7	
		3	0	1	1	
		4	0	5	5	
<i>Total</i>		13	8	21		
Erradicação forçada	2,5	0	4	4	-0,7116	
	3	0	2	2		
	4	10	2	12		
	5	3	0	3		
<i>Total</i>		13	8	21		
Colômbia	Desenvolvimento alternativo	1,5	1	0	1	-
		2	13	0	13	
		2,5	2	0	2	
	3	5	0	5		
	<i>Total</i>		21	0	0	
	Erradicação consensual	1	5	0	5	
		1,5	2	0	2	
2		11	0	11		
2,5		2	0	2		
	3	1	0	1		

País	Política	Estado de direito			Tau-b	
		1	2	Total		
	<i>Total</i>		21	0	21	
		3	2	0	2	
		4	4	0	4	
	Erradicação forçada	4,5	1	0	1	-
		5	3	0	3	
		5,5	5	0	5	
		6	6	0	6	
	<i>Total</i>		21	0	21	

8.1.7. Militarização e atores domésticos

Associações diretas entre atores domésticos e militarizações das políticas oferecem um indício da reação dos governos a sua atuação. A tabela a seguir classifica as observções do nível de militarização segundo o nível de atuação de grupos na arena doméstica.

Tabela 17. Atuação de grupos domésticos por país e nível de militarização

País	Atores	Militarização				Tau-b	
		4	5	6	Total		
Bolívia		3	2	0	0	2	
	Cocaleiros	4	3	0	1	4	0,1421
		5	10	3	2	15	
	<i>Total</i>		15	3	3	21	
		1	1	0	0	1	
		2	3	0	0	3	
	Guerrilha	2,5	1	0	0	1	0,3806
		3	8	3	1	12	
		3,5	2	0	2	4	
	<i>Total</i>		15	3	3	21	
Colômbia		1	7	1	2	10	
	Paramilitares	2	1	2	1	4	-0,2216
		2,5	3	0	0	3	
		3	4	0	0	4	
	<i>Total</i>		15	3	3	21	
Colômbia	Cocaleiros	1	3	0	0	3	0,0190
		1,5	1	0	1	2	

	2	1	0	5	6	
	2,5	1	0	3	4	
	3,5	1	1	0	2	
	4	1	3	0	4	
Total		8	4	9	21	
	3	3	0	0	3	
	4	4	0	6	10	
Guerrilha	5	0	0	2	2	0,1889
	6	1	4	1	6	
Total		8	4	9	21	
	3	5	0	0	5	
	4	2	0	5	7	
Paramilitares	5	1	1	2	4	0,3773
	6	0	3	2	5	
Total		8	4	9	21	

Nenhum dos indicadores de atividades de atores domésticos apresenta associação direta com os níveis de militarização em magnitude significativa. Na Bolívia, a atuação de grupos de guerrilha corresponde a vínculos eventuais de grupos da Colômbia e remanescentes do Peru com narcotraficantes e cocaleiros. Embora nunca cheguem a ultrapassar o âmbito regional, quase 25% das observações desses grupos (cinco de 21) ocorrem em momentos de escalada do emprego de efetivos militares em operações de controle de drogas.

A atuação dos grupos paramilitares na Bolívia⁹⁰ chama atenção por revelar uma associação contraintuitiva: embora muito fraca, apresenta sentido negativo (-0,2216), ou seja, a diminuição do nível de militarização ocorrida corresponde a atuações entre níveis de alta intensidade em nível local (2) e de baixa intensidade em nível regional (3). Estas categorias correspondem a 11 das 21 observações feitas pelos especialistas para a Bolívia. No entanto, ao analisarmos mais detidamente, apenas três das 21 observações (cerca de 14%) estão simultaneamente nas categorias de alta atuação em nível regional (2) e nível forte (5) ou muito forte (6) de militarização.

⁹⁰ Alguns pesquisadores identificam como grupos paramilitares a atuação de grupos especiais da polícia, como a Força Tarefa Expedicionária, que atuou entre 1993 e 2005. Os grupos da Força eram responsáveis por executar operações do Plano Dignidade para erradicação de cultivos e seriam compostos por ex-conscritos, selecionados e contratados diretamente pela NSA dos EUA, tendo se envolvido por diversas vezes em casos de desaparecimento forçado e assassinatos de cocaleiros (SALAZAR ORTUÑO, 2008).

Na Colômbia, a atuação da guerrilha apresenta associação direta mais fraca do que se poderia esperar, uma vez que boa parte dos recursos do governo para essas políticas voltam-se para a repressão ao narcotráfico, que constitui fonte importante de sua renda. Possivelmente, o aumento do nível de militarização na Colômbia coincide com o estancamento da insurgência em um patamar de atuação, de resto, bastante alto: 13 das 21 observações estão entre alta atuação em âmbito regional (4) e nacional/internacional (6) e, simultaneamente, em níveis de militarização forte (5) e muito forte (6).

Paralelamente, a associação entre a atuação dos grupos paramilitares apresenta uma associação positiva de força média ($\tau\text{-}b = 0,3773$). A análise do total das observações para esse grupo sugere que elas partem de um patamar baixo (cinco das 21 observações estão em nível 3 de atuação) e alcançam uma projeção maior do que as guerrilhas: as milícias possuem nove de 21 observações em níveis 5 e 6, enquanto as guerrilhas totalizam oito de 21 nos mesmos patamares.

8.1.8. Estado de direito e atores domésticos

A tabela a seguir apresenta as correlações entre a atuação de grupos domésticos e a adequação ao estado de direito apenas para a Bolívia. Adequação ao estado de direito não apresenta variação na Colômbia, por isso não é possível calcular seus índices.

Tabela 18. Atuação de grupos domésticos por país e adequação ao estado de direito

País	Atores	Estado de direito			Tau-b	
		1	2	Total		
		3	0	2	2	
	Cocaleiros	4	3	1	4	-0,2080
		5	10	5	15	
		<i>Total</i>	<i>13</i>	<i>8</i>	<i>21</i>	
	Bolívia		1	0	1	1
Guerrilha		2	1	2	3	-0,1266
		2,5	1	0	1	
		3	9	3	12	
		3,5	2	2	4	
<i>Total</i>	<i>13</i>	<i>8</i>	<i>21</i>			
	Paramilitares	1	10	0	10	0,8086

		2	3	1	4	
		2,5	0	3	3	
		3	0	4	4	
	Total		13	8	21	
		1	3	0	3	
		1,5	2	0	2	
	Cocaleiros	2	6	0	6	-
		2,5	4	0	4	
		3,5	2	0	2	
		4	4	0	4	
	Total		21	0	21	
		3	3	0	3	
	Guerrilha	4	10	0	10	-
		5	2	0	2	
		6	6	0	6	
	Total		21	0	21	
		3	5	0	5	
	Paramilitares	4	7	0	7	-
		5	4	0	4	
		6	5	0	5	
	Total		21	0	21	

A tabela apresenta resultados que, mais uma vez, contradizem o que se poderia esperar. As correlações dos grupos cocaleiros e das guerrilhas são fracas, mas apresentam sinal negativo. Enquanto isso, os grupos identificados como paramilitares na Bolívia, embora apresentem níveis de atuação extremamente baixos (14 de 21 observações estão nos patamares 1 e 2 de projeção em nível local), possuem coeficiente de associação forte e positiva com a adequação das políticas ao estado de direito.

É provável que se trate de correlações espúrias, todos os grupos apresentam a mesma proporção de totais de observações para os níveis 1 e 2 da adequação ao estado de direito (total-linha): respectivamente 13 de 21 e oito de 21. As diferenças significativas de coeficientes decorre tão somente da amplitude com que elas se distribuem entre os níveis de atuação dos grupos (total-coluna).

8.2. O modelo de análise: relações modelares de associação entre a assistência internacional e os indicadores de predominância

Nesta seção, testamos se as associações sugeridas pelo modelo de análise da efetividade da cooperação internacional (vide figura 1) possuem força e significância estatística. Para operacionalizar os conceitos de atores iniciadores e ratificadores (ver seção 1.2, quadro 2), agregamos os dados obtidos pela Pesquisa dos Especialistas em indicadores de predominância (ver seção 7.6). Dessa forma, cada ator corresponde a um indicador-ano.

A atividade do *ator iniciador*, que emprega incentivos positivos e coercitivos para executar suas estratégias de coerção, contratação ou persuasão, é definida como a *proporção da assistência militar-policial* em relação à assistência econômico-social. A atividade dos *atores ratificadores* corresponde à *predominância de grupos armados*. Em nosso modelo, as preferências dos governos nacionais por políticas de drogas se traduzem na *predominância da erradicação* sobre os esforços para implantar as políticas de desenvolvimento alternativo e erradicação consensual. O tipo de política a ser implementada e sua maior é definida pela *predominância da militarização* em relação à adequação ao estado de direito.

A tabela abaixo apresenta os valores dos coeficientes de associação (Rô de Spearman⁹¹), por país, para as relações entre cada variável, conforme estruturadas pelo modelo de análise. Em destaque, estão as células com as associações diretas que compõe o modelo.

⁹¹ O coeficiente de correlação de postos de Spearman é uma medida de associação não paramétrica que não requer a suposição que a relação entre as variáveis é linear, nem requer que as variáveis sejam medidas em intervalo de classe; pode ser usado para as variáveis medidas no nível ordinal. Para seu cálculo, em vez do valor observado, emprega-se apenas a ordem das observações. Deste modo, este coeficiente não é sensível a assimetrias na distribuição, nem à presença de valores discrepantes. O coeficiente varia entre -1 e 1. Quanto mais próximo estiver destes extremos, maior será a associação entre as variáveis. O sinal negativo da correlação significa que as variáveis variam em sentido contrário, isto é, as categorias mais elevadas de uma variável estão associadas a categorias mais baixas da outra variável.

Tabela 19. Coeficiente de correlação de postos de Spearman para variáveis do modelo de análise da efetividade da cooperação internacional

Bolívia (n=15)				
	Proporção de assist. militar-policial	Predominância de errad. forçada	Predominância de grupos armados	Predominância de militarização
Proporção de assist. militar-policial	1,0000			
Predominância de errad. forçada	0,4892**	1,0000		
Predominância de grupos armados	-0,0054	-0,3178*	1,0000	
Predominância de militarização	0,2227*	0,7869**	-0,5099**	1,0000
Colômbia (n=14)				
	Proporção de assist. militar-policial	Predominância de errad. forçada	Predominância de grupos armados	Predominância de militarização
Proporção de assist. militar-policial	1,0000			
Predominância de errad. forçada	0,0354	1,0000		
Predominância de grupos armados	0,4116*	-0,2298*	1,0000	
Predominância de militarização	0,4733*	-0,5451**	0,8213**	1,0000

Fonte: Elaboração própria com base em Pesquisa dos Especialistas e INCSR.

Nota: *Significante a 5% **Significante a 1%

Em ambos os países, os três pares de variáveis em associação direta no modelo proposto apresentam coeficientes de correlação significativos, pelo menos a 5%. Exceção feita ao par erradicação forçada - assistência militar-policial, na Colômbia, que além de nula (0,0354) não é significativa nem ao nível de 10%. Nesse país, a predominância de grupos armados e da militarização possuem valores de associação mediana e significativa a 5% com a proporção da assistência militar-policial.

Nos dois países, a predominância de grupos armados está associada com a militarização de forma significativa a 1%. Contudo, ela apresentam sinais diferentes: enquanto na Bolívia, o aumento da erradicação indica aumento da militarização, na Colômbia essa o aumento da predominância da erradicação está ligado à menor predomínio da militarização. Na Colômbia, essa associação (0,8213) é quase de 50% maior do que a estabelecida pelo modelo.

Isso deve-se explicar pela forte presença de grupos armados que, possivelmente, constitui um fator indutor do emprego de forças armadas para executar a ocupação territórios e conduzir operações de erradicação e apreensão de drogas, recurso financeiro de grande importância para atuação desses grupos no país. Como as operações de erradicação forçada estão associadas à redução dos grupos armados, sua implementação acaba por aliviar a militarização. Alternativamente, a predominância de grupos armados inibe a aplicação de operações de erradicação forçada pois o governo não possui pleno controle sobre esse território.

8.3. Conclusão parcial

Os níveis de militarização estão associados a fatores diferentes e de forma diferente, segundo o país em análise. Na Bolívia, a militarização está mais fortemente associada à predominância das políticas de erradicação forçada, ao passo que na Colômbia está mais vinculada às atividades de grupos armados. Por sua vez, a predominância das políticas de erradicação forçada na Bolívia encontram associação mais forte com a assistência militar-policia dos EUA. Na Colômbia, a ênfase em políticas de erradicação está mais vinculada aos grupos armados e a medidas de militarização. Isso pode indicar que, em um país tomado por um conflito armado, os recursos obtidos com assistência internacional são uma forma de fazer frente ao avanço de grupos armados. Enquanto na Bolívia, a militarização é instrumento para promover erradicação de cultivos ilícitos em detrimento de políticas alternativas, na Colômbia muito presumivelmente ela se dá como via de combate aos grupos armados e, apenas subsidiariamente, para controle de drogas.

Conclusão

Nesta tese, o que denominamos por regime global sobre drogas está configurado por uma rede de tratados e instituições internacionais em várias dimensões: multilateral, regional e bilateral. Eles estabelecem um sistema de controle internacional de drogas se estabeleceu que ampliou seu escopo ao longo do século XX, em meio a idas e vindas de negociações entre países, rupturas na ordem internacional, o estancamento e a renovação de organizações internacionais que se sucederam na arena da política internacional. Como descrito no capítulo 2 desta tese, na virada do século passado, a intensa e próspera comercialização de substâncias como a cannabis, a cocaína, o ópio e seus derivados se desenvolvia em um quadro de baixo nível de regulação e de alta fragmentação e fragilidade dos controles unilaterais.

Em um sistema marcado pela existência de várias potências imperialistas, grupos domésticos mobilizaram-se em torno de graves problemas de saúde pública provocados pela comercialização de drogas e entorpecentes (do qual a epidemia de adição ao ópio da China foi o maior exemplo). Sua atuação internacional pressionou os governos de países produtores e consumidores a adotarem convenções internacionais para regular do *comércio legal* e de restrição de seu uso de entorpecentes para fins legítimos.

Ao eclodir a II Guerra Mundial, pode-se afirmar que a comunidade internacional já havia chegado a um consenso geral em torno da necessidade de se estabelecer alguns instrumentos de controle internacional da produção e de monitoramento do *comércio ilegal* de substâncias entorpecentes. Contudo, em um sistema internacional multipolar e com significativas divergências entre posições de países produtores das substâncias e os países industrializados, as convenções que resultavam das negociações internacionais nunca chegariam a alcançar a universalidade, resultando em medidas fragmentadas e de escopo limitado. Algumas não chegaram nem mesmo a ter o número suficiente de ratificações para entrarem em vigor entre as partes.

O regime de controle internacional de drogas só veio a assumir dimensão global sob a égide da ONU. No que se refere à abrangência, uma das características mais marcantes do sistema multilateral para controle de substâncias entorpecentes e psicotrópicas ilegais, em sua

conformação atual, consiste no alto índice de universalização. Atualmente, regime apresenta um dos maiores índices de adesão no Sistema ONU: 186 países fazem parte da Convenção Única de 1961; 183, da Convenção de 1971 e 182, da Convenção de 1988 (UNODC, 2009). Quando um estado parte ratifica uma das três Convenções das Nações Unidas sobre o tema, ele se torna obrigado a alinhar suas normas nacionais ao padrão internacional. Com isso, os participantes visam a mitigar um ponto de vulnerabilidade potencial do sistema multilateral: a defecção unilateral de um estado ou um grupo de estados que, livres das obrigações internacionais, poderiam adotar políticas mais tolerantes e permissivas do que os padrões estabelecidos multilateralmente.

A defecção e a ratificação de um acordo internacional podem ser interpretadas como estratégias de sinalização intencional de um estado sobre suas preferências e seu compromisso. Nesse sentido, a importância dos instrumentos de direito internacional seria derivada da qualidade da informação que um ator poderia obter sobre as intenções e preferências de outros estados a partir das decisões que este tomasse em aderir ou não um tratado, acordo ou regime importante. Seguindo essa linha de raciocínio, a universalização não seria um objetivo desejável uma vez que nenhuma informação poderia ser extraída se todos os estados manifestassem o mesmo nível de apoio a um instrumento.

Contudo, podemos argumentar alternativamente que, à medida que um regime se aproxima da ratificação universal, por um lado, o valor da informação sobre as preferências de um estado decresce, por outro lado, fortalece-se a legitimidade de intervenções, sanções ou retaliações pelos participantes. Por essa ótica, a busca da ratificação universal cumpre um objetivo importante como estratégia de pressão diplomática por estados e organizações intergovernamentais que possuem tratados sob a sua guarda. A universalização de normas de direito internacional, ainda que estas não apresentem eficácia garantida (ou seja, sejam internalizadas e traduzidas em políticas domésticas), constituiria assim um instrumento legitimador para o exercício de poder.

Em que pesem características específicas que o problema das drogas pode assumir em diferentes regiões e países, o sistema se baseava em dois objetivos fundamentais: a universalização do regime global de drogas e a padronização das leis sobre a matéria. Nesse sentido, o regime nivela as obrigações dos estados participantes a uma série de medidas para coordenação de políticas e regulamentações nacionais, como forma de apoiar os governos

nacionais em seus esforços na prevenção do abuso de drogas e na redução de suas consequências nocivas. Embora não apresentem uma definição das características gerais (clínicas e farmacológicas) das chamadas “drogas entorpecentes” e “substâncias psicotrópicas”, as convenções apresentam regras para decidir se uma substância deve ser posta sob controle internacional (REXED, EDMONDSON, *et al.*, 1984, p. 33).

Efetivamente, governos de alguns países têm experimentado políticas com enfoque menos repressivo e tem experimentado medidas de descriminalização de algumas drogas. Ao fazê-lo, contudo, assumem o risco do opróbrio e da alienação internacional. O sistema multilateral de controle de drogas estabelecido pela ONU, ainda que produza um impacto desigual entre os países, impõe custos diplomáticos suficientemente altos para serem levados em conta e constranger, de alguma forma, àqueles que estejam alijados de seus padrões.

Não podemos concluir, contudo, que o regime de controle internacional das drogas seja um componente hierárquico da estrutura do sistema internacional, cujos dispositivos operam inexoravelmente para restringir a autonomia dos estados soberanos. Como afirma KEOHANE (1984) os regimes internacionais não atuam como uma organização centralizada para fazer cumprir suas regras. Seu desempenho depende não apenas da autoridade formal de que se investem, mas dos padrões de negociação informal que se desenvolvem dentro deles. Suas regras podem ser importantes como símbolos que legitimam a cooperação (p. 237-40).

É sob esse prisma da legitimação que podemos interpretar a política externa sobre drogas dos EUA a partir da década de 1970. Como visto no capítulo 3, de 1971 até 2010, os EUA estabeleceram 271 acordos bilaterais por meio dos quais busca promover a cooperação dentro do esquema multilateral estabelecido pelas convenções. Esses acordos não eliminam as convenções multilaterais estabelecidas, antes instrumentalizam a intervenção de agências do governo dos EUA no exterior por meio das quais as Forças Armadas norte-americanas passaram a assumir um papel crescente no combate à produção e comercialização de drogas.

Por meio desses acordos bilaterais, sucessivos governos norte-americanos têm transferido recursos financeiros, fornecido equipamentos e efetuado o treinamento de equipes como forma de induzir os países recebedores a adotarem em seus territórios práticas mais restritivas que as previstas pelos instrumentos multilaterais. Esse fenômeno, denominado “intervencionismo antidrogas dos EUA” por BEWLEY-TAYLOR (2001, p. 186), está ligado

à militarização das políticas de combate às drogas na América Latina, especialmente nos países andinos estudados nesta tese. Como visto no capítulo 3, os instrumentos institucionais para exercício desse intervencionismo são o processo de certificação e os programas para os programas de assistência militar-policial e econômico-social.

À primeira vista, é intrigante que o problema mundial das drogas tenha piorado ao mesmo tempo em que os países em todo o mundo vem fortalecendo seus esforços de combate às drogas. Diante da simultaneidade dessas escaladas, podemos nos perguntar em que medida os governos estão simplesmente tentando acompanhar o compasso da evolução do problema ou se esses problemas são uma consequência imprevista e indesejada da própria política de Guerra às Drogas. O discurso oficial dos governos e agências multilaterais assenta-se sobre um argumento contrafactual segundo o qual o problema seria pior: não fossem as medidas de repressão ao cultivo e à comercialização das drogas ilegais, grande parcela da população mundial estaria afetada pelo vício.

Contudo, pode-se contra-argumentar que essa dinâmica aponta para uma deficiência inerente às medidas de vigilância e controle. Nessa perspectiva, as medidas de repressão e proscricção ao consumo de produtos produziram inevitavelmente efeitos perversos: comercialização em mercados negros, estigmatização de grupos marginalizados, disseminação da corrupção, militarização do aparato de repressão, violações de direitos humanos e, paradoxalmente, perda de controle pelo estado sobre porções mais ou menos extensas do seu território.

Por meio do modelo analítico desenvolvido nesta tese, buscamos apresentar uma explicação para o efeito da cooperação internacional sobre as políticas públicas de controle de cultivos em países andinos marcados por intensos conflitos políticos e sociais. Uma vez que os processos de barganha e negociação levam a acordos e tratados no plano internacional, sua eficácia dependerá do nível de observância e da medida em que serão traduzidos em políticas e ações de governo no plano doméstico. Nesta arena, as instituições políticas domésticas podem afetar a capacidade dos governos não só para observar compromissos assumidos internacionalmente, mas também para implantar políticas condizentes com os mesmos.

Nesse sentido, o modelo analítico proposto nesta tese permite elaborar algumas observações. O processo de militarização das políticas sobre drogas na Bolívia está quase que

nulamente associado às pressões diplomáticas dos EUA exercidas via certificação unilateral e pelos recursos de assistência (ver capítulo 8, tabelas 3, 5 e 6). Os fatores mais fortemente associados a sua variação são, de forma diretamente proporcional, a erradicação forçada ($\tau\text{-}b = 0,6251$) e, de forma inversamente proporcional, a erradicação consensual ($\tau\text{-}b = 0,5038$). Como medida preferencial do governo Morales, a erradicação consensual empodera as organizações cocaleiras em suas demandas para ampliação da área de cultivo legal, beneficiamento da folha de coca e defesa de seu consumo tradicional (*acullico*). A presença de um forte movimento cocaleiro pode não inibir medidas de erradicação forçada, mas efetivamente servem para mantê-las em níveis de baixo predomínio.

A Colômbia apresenta um quadro oposto em que a militarização das políticas sobre drogas foi um instrumento para o combate aos grupos insurgentes que chegaram a ameaçar o controle efetivo do governo sobre seu território. O predomínio de grupos armados sobre um movimento cocaleiro de base difusa e sem grande coesão social, com capacidade de mobilização importante, porém limitada regionalmente, conforma um ambiente em que o aumento do esforço por políticas de desenvolvimento alternativo e de erradicação consensual não está acompanhado por medidas de redução da militarização, antes parecem constituir uma via complementar para o combate aos grupos armados (ver capítulo 8, tabela 10).

Por se tratar de um estudo de casos comparados de dois países com traços bastante específicos, esta pesquisa não nos permite fazer generalizações teóricas. Futuras pesquisas poderão ampliar o escopo desta tese para outros países e outros temas de forma a verificar quando e em que condições os efeitos restritivos da arena doméstica operam. Um estudo comparado de diferentes regimes pode ajudar e elucidar como e em que temas os fatores de coerção, contratação ou persuasão empregados pelos iniciadores da arena internacional são mais eficientes. O que podemos concluir desta tese, com segurança, é que os efeitos da arena internacional sobre a adoção de políticas públicas de controle de drogas não são diretos: sua efetividade depende de condições e fatores em que os atores domésticos dos países produtores fazem uso de sua capacidade para mobilização.

Bibliografía

- ABI. AGENCIA BOLIVIANA DE INFORMACIÓN. Bolivia reaccede a Convención de Estupefacientes con excepción del acullico (Oficial), 11 Enero 2013.
- ACHARYA, A. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. **International Organization**, 58, n. 2, 2004. 239-75.
- ADCOCK, R.; COLLIER, D. Measurement validity : A shared standard for qualitative and quantitative research. **The American Political Science Review**, v. 95, n. 3, p. 529-546, Sep. 2001.
- ANDINA. AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS. Perú y Rusia firman acuerdo para fortalecer cooperación antidrogas, 18 Marzo 2013. Disponible em: <<http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-peru-y-rusia-firman-acuerdo-para-fortalecer-cooperacion-antidrogas-451618.aspx#.U-jSc-NdU3g>>. Acceso em: 15 Abril 2014.
- ANDRÉS PRIETO, C. **Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia**. Friedrich Ebert Stiftung. [S.l.]. 2013. Disponible em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>>.
- ARJONA, A. Local orders in warring times: Armed groups' and civilians' strategies in civil wars, v. 6, n. 1, p. 15-18, Spring 2008.
- ASEAN. ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. Cooperation on Drugs and Narcotics Overview. **Association of Southeast Asian Nations**, 2014a. Disponible em: <<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/cooperation-on-drugs-and-narcotics-overview>>. Acceso em: 15 Dezembro 2014.
- ASEAN. ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. ASEAN Declaration of Principles to Combat the Abuse of Narcotics Drugs Manila, 26 June 1976. **Association of South East Asian Nations**, 2014b. Disponible em: <<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-declaration-of-principles-to-combat-the-abuse-of-narcotics-drugs-manila-26-june-1976>>. Acceso em: 15 Dezembro 2014.
- AU. AFRICAN UNION. **AU Plan of Action on Drug Control (2013-2017)**. African Union. [S.l.]. 2012.
- BAGLEY, B. M. After San Antonio. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 34, n. 3, p. 1-12, 1992.
- BAGLEY, B. M. Narcotráfico, violencia política y política exterior de estados unidos hacia Colombia en los noventa. **Colombia Internacional**, v. 49-50, p. 5-38, 2000.
- BCB. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relacionamento internacional com entidades de supervisão bancária e não bancária. **Banco Central do Brasil**, 2013. Disponible em: <<http://www.bcb.gov.br/Pre/Surel/RelAdmBC/2013/relatorio-de-atividades/insercao-internacional/relacionamento-internacional-com-entidades-de-supervisao-bancaria-e-nao-bancaria.html>>. Acceso em: 15 Abril 2014.
- BARRETT, S. **Why cooperate? The incentive to supply global public goods**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

- BENOIT, K.; LAVER, M. Estimating party policy positions: Comparing expert surveys and hand-coded content analysis. **Electoral Studies**, v. 26, p. 90-107, 2007.
- BERNSTEIN, S.; CASHORE, B. Globalization, four paths of internationalization and domestic policy change: The case of EcoForestry in British Columbia, Canada. **Canadian Journal of Political Science**, 1, 2000. 67-99.
- BEWLEY-TAYLOR, D. R. **The United States and international drug control, 1909-1997**. London: Continuum, 2001.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. **Convenções da OIT**. Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT). Brasília. 2002. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BD507F4816CAA/pub_cne_convencoes_oit.pdf>.
- BRAUMOELLER, B. F. **The great powers and the international system: Systemic theory in empirical perspective**. New York: Cambridge University Press, 2012.
- BRIDGE, J. **IDPC Advocacy Note - Recommendations for the African Union Plan of Action on Drug Control (2013-2017)**. International Drug Policy Consortium (IDPC). [S.l.]. 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2185967>>.
- BURNS, E. **The smoke of gods: A social history of tobacco**. Philadelphia: Temple University Press, 2007.
- BUSH, G. W. Fact Sheet: Andean Regional Initiative. **The American Presidency Project**, 21 April 2001. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=78819>>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- CAN. COMUNIDAD ANDINA. **Seguimiento de la Cumbre Antidrogas de San Antonio y el Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos adoptado mediante la Decisión 505**. Secretaría General. [S.l.]. 2003.
- CARDONA, D. La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar. **Colombia Internacional**, 53, 2001. 53-74. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/386/index.php?id=386>>.
- CARICOM. Regional Drug Control Activities. **Caribbean Community Secretariat**, 2011. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/community_organs/regional_drug.jsp?menu=cob>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- CARTER, J. Drug Abuse Message to the Congress. **The American Presidency Project**, 1977. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7908>>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- CARVAJAL, L.; BELLO, C. Paz y política exterior: Entre la intervención y la cooperación (a propósito de la “diplomacia por la paz” del gobierno de Andrés Pastrana). **OASIS**, 5, 1999. 298-337.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. **Basta ya! Colombia: Memórias de guerra y dignidad**. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá, p. 431. 2013. Disponível em: <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>>.

- CHATERJEE, S. K. **Legal aspects of international drug control**. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1981.
- CHATWIN, C. Drug policy developments within the European Union: the destabilizing effects of Dutch and Swedish drug policies. **British Journal of Criminology**, v. 43, p. 567-82, 2003.
- CHAYES, A. H.; CHAYES, A.; MITCHELL, R. B. Active compliance management in environmental treaties. In: LANG, W. **Sustainable development and international law**. London: Graham and Trotman Ltd., 1995. p. 75-89.
- CICAD. **Hemispheric Drug Strategy. Plan of Action 2011-2015**. Organización de los Estados Americanos. [S.l.]. 2010. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/Main/images/DrugStrategy_SPA.jpg.
- CICAD. COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. **Report on the drug problem in the Americas: Analytical Report**. Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas. [S.l.], p. 109. 2013. Disponível em: http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf.
- CICAD. COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. CICAD: Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID). **Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas**, 12 Setembro 2014. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/main/template.asp?file=/oid/default_spa.asp. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- CINGRANELLI, D. L.; RICHARDS, D. L.; CLAY, K. C. The CIRI Human Rights Dataset, 2014. Disponível em: <http://www.humanrightsdata.com/>. Version 2014.04.14.
- CIP. CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY. Security Assistance Monitor, 2014. **Center for International Policy**. Disponível em: <http://www.securityassistance.org/>. Acesso em: 10 Agosto 10.
- COLE, R. H. **Operation Just Cause: the planning and execution of joint operations in Panama. February 1988 – January 1990**. Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Washington, D.C., p. 99. 1995. Disponível em: <http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/history/justcaus.pdf>.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Report from the Commission on the implementation of Framework Decision 2004/757/JHA laying down minimum**. Brussels. 2009. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0669:FIN:en:PDF>.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Council Framework Decision 2004/757/JHA**. [S.l.]. 2004.
- DAI, X. Why comply? The domestic constituency mechanism. **International Organization**, v. 59, p. 363-398, 2005.
- DECLARACIÓN DE CARTAGENA, Cartagena de Indias, Colombia, 15 Fevereiro 1990. Disponível em: <http://http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/60/index.php?id=60>.
- DECLARACIÓN DE CARTAGENA. **Colombia Internacional**, 9, 1990. 31-7. Disponível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/60/view.php>.

- DEUTSCH, K. W.; SINGER, J. D. Multipolar power systems and international stability. **World Politics**, v. 16, n. 3, p. 390-406, 1964.
- DOYLE, K. Operation Intercept: the perils of unilateralism. **The National Security Archive**, 2003. Disponível em: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB86/>>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- DREYFUS, P. G. **Border spillover : Drug Trafficking and ational security in South America**. Université de Genève. Genève, p. 662. 2002.
- DREZNER, D. W. (Ed.). **Locating the proper authorities: the interaction od domestic and international institutions**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- EASTERLY, W. Can foreign aid buy growth. **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 3, p. 23-48, 2003.
- EMCDDA. EUROPEAN MONITORING CENTER FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION. Quem somos. **Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência**, 3 Outubro 2013. Disponível em: <<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index376PT.html>>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- ESCOHOTADO, A. **Historia general de las drogas**. Madrid: Espasa Calpe, 2008.
- EUROPEAN COMISSION. Reducing drug supply. **Drug Control Policy**, 02 Dezmbro 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/european-response/reduce-supply/index_en.htm>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- EUROPEAN COMISSION. The EU Drugs Strategy (2013-2020). **European Comission**, 3 Novembro 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/european-response/strategy/index_en.htm>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- EUROPEAN COMMISSION. **Preparatory study for an impact assessment on a new legislative instrument replacing the Council Framework Decision 2004/757/JHA on illicit drug trafficking**. Directorate-General for Justice. [S.l.]. 2013. Acessível em: <http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/impact_-assessment-drug-trafficking_en.pdf>.
- EUROPEAN PARLIAMENT. The fight Against Drugs. **European Parliament**, 23 Agosto 1996. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- FARTHING, L.; KOHL, B. Social control : Bolivia's new approach to coca reduction. **Latin American Perspectives**, 37, n. 4, July 2010. 197-213.
- FARTHING, L.; KOHL, B. Social control: Bolivia's new approach to coca reduction. **Latin American Pespectives**, v. 37, n. 4, p. 197-213, 2010.
- FAZEY, C. S. J. The Comission on Narcotic Drugs and the United Natiions International Drug Control Programme: politics, policies and prospect for change. **International Journal of Drug Policy**, 14, 2003. 155-69.
- FEARON, J. D. Bargaining, enforcement, and international cooperation. **International Organization**, 2, 1998. 269-305.
- FEITOSA, G. R. P.; PINHEIRO, J. A. D. O. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2012. 66-92.

- FINNEMORE, M. **National interests in international society**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.
- FORD, G. R. Gerald R. Ford's Special Message to the Congress on Drug Abuse. **Gerald R. Ford Presidential Library and Museum**, 1976. Disponível em: <<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/760368.htm>>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- FORD, J. T. **Air Bridge Denial Program in Colombia has implemented new safeguards, but its effect on drug trafficking is not clear**. United States General Accountability Office (GAO). [S.l.]. 2005. (GAO-05-970). Disponível em: <http://www.gao.gov/new.items/d05970.pdf>.
- GAMARRA, E. A. **Entre la droga y la democracia: La cooperación entre Estados Unidos-Bolivia y la lucha contra el narcotráfico**. La Paz: ILDIS, 1994.
- GAMARRA, E. A. Fighting drugs in Bolivia: United States and Bolivian perceptions at odds. In: LÉONS, M. B.; SANABRIA, H. **Coca, cocaine, and the Bolivian reality**. Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1997. p. 243-269.
- GARRETT, G. International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market. **International Organization**, 46, n. 2, 1992. 533-60.
- GIRALDO RAMÍREZ, J.; FOURTOU R., J. A. Una comparación cuantitativa de las guerras colombianas, 1830-2010. **Análisis Político**, 24, n. 72, 2011. 3-21.
- GOLDSTONE, J. A. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, J. A. **States, parties, and social movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 1-24.
- GONZÁLEZ-ARIAS, J. J. Cultivos ilícitos, colonización y revuelta de raspachines. **Revista Foro**, 35, 1998. 43-54.
- GOOTENBERG, P. **Andean cocaine: The Making of a Global drug**. [S.l.]: University of North Carolina Press, 2008.
- GRIECO, J. M. Anarchy and the limits of cooperation : a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization**, 42, n. 3, 1988. 485-507.
- GRIECO, J. M.; POWELL, R.; SNIDAL, D. The relative gains problem for international cooperation. **American Political Science Review**, v. 87, n. 3, p. 729-743, 1993.
- GUAQUETA, A. Colombia: seguridad y política exterior. In: ARDILLA, M.; CARDONA, D.; RAMÍREZ, S. **Colombia y su política exterior en el siglo XXI**. Bogotá: Cerec, 2005. p. 27-60.
- GUIMARÃES, A. S. **A reemergência de identidades étnicas na modernidade: movimentos sociais e estado na Bolívia contemporânea**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 437. 2012.
- GUSMÃO, L. A. **O cultivo de coca ns países andinos: efeito balão, fatores explicativos e marcos de regulação em Bolívia, Peru e Colômbia**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 101. 2009. Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Regina Soares de Lima.
- GUZMÁN, S. B. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?

- Colombia Internacional**, 65, 2007. 66-89. Disponível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/92/view.php>>.
- HATHAWAY, O. Between power and principle : an integrated theory of international law. **The University Of Chicago Law Review**, 2005. 469-536. Disponível em:
- HEALY, K. Coca, the state, and the peasantry in Bolivia, 1982-1988. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, 30, n. 2/3, 1988. 105-26.
- HUDSON, R. A.; HANRATTY, D. M. Bolivia: a country study. **Country Studies**, Washinton, D.C., 1989. Disponível em: <<http://countrystudies.us/bolivia/>>. Acesso em: 16 out. 2013.
- HUNTINGTON, S. P. The lonely superpower. **Foreign Affairs**, 78, n. 2, 1999.
- INSIGHT CRIME. The BACRIM and Their Position in Colombia's Underworld. **InSight Crime - Organized Crime in the Americas**, 2 May 2014. Disponível em: <<http://www.insightcrime.org/investigations/bacrim-and-their-position-in-colombia-underworld?highlight=WyJiYWNyaW0iLCJiYWNyaW0ncyIsIldiYWNyaW0nIl0=>>>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- ISAACSON, A. The U.S. military in the War on Drugs. In: YOUNGERS, C. A.; ROSIN, E. **Drugs and democracy in Latin America**. [S.l.]: [s.n.], 2005. p. 15-60.
- JANIN, H. **The India-China opium trade in the nineteenth century**. Jefferson: McFarland & Company, 1999.
- JERVIS, R. Unipolarity: a structural perspective. **World Politics**, v. 61, n. 1, p. 188-213, 2009.
- KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell university Press, 1998.
- KEOHANE, R. O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KOHLI, D. N. The story of narcotics control in India (Opium). **Bulletin on Narcotics**, n. 3, p. 3-12, 1966. Disponível em: http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1966-01-01_3_page003.html.
- KRASKA, P. B. Militarization and policing: its relevance to 21st century police. **Policing**, v. 1, n. 4, p. 501-513, 2007.
- KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. In: KRASNER (ED.), S. D. **International Regimes**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.
- KRASNER, S. D. Global communications and national power: Life on the Pareto frontier. **World Politics**, 43, 1991. 336-66.
- LEMA, A. M. The coca debate and Yungas landowners during the first half of the 20th Century. In: LEÓNS, M. B.; SANABRIA, H. **Coca, cocaine, and the Bolivian reality**. Albany: State University of New York Press, 1997. p. 99-115.
- LEY 1008. Régimen de la coca y sustancias controladas. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, 19 Julio 1988.

- LINDT, A. Achievements under the United Nations Opium Conference. **Bulletin of Narcotics**, n. 3, 1953. 46-48.
- LODWICK, K. L. **Crusaders against opium: protestant missionaries in China, 1874-1917**. Lexington: The University Press of Kentucky, 1996.
- MALAMUD-GOTI, J. Soldiers, peasants, politicians and the War on Drugs in Bolivia. **American University International Law Review**, 6, n. 1, 1990. 35-55.
- MAY, H. L. The Evolution of the international control of narcotics drugs. **Bulletin of Narcotics**, 1, 1950. 1-12.
- MCALLISTER, W. B. **Drug diplomacy in the twentieth century: an international history**. London: Routledge, 1999.
- MCCOY, A. W. The stimulus of prohibition. A critical History of the global narcotics trade. In: STEINBERG, M. K.; HOBBS, J. J.; MATHEWSON, K. **Dangerous harvest: drug plants and the transformation of indigenous landscapes**. New York: Oxford University Press, 2004. Cap. 2, p. 24-110.
- MEJÍA, D.; URIBE, M. J.; IBAÑEZ, A. M. **Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)**. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - Universidade de los Andes. Bogotá, p. 65. 2011.
- MENAFATF. **Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and Money Laundering**. Middle East and North Africa Financial Task Force. Manama, Kingdom of Bahrain, p. 46. 2011. Acessível em: http://www.menafatf.org/images/UploadFiles/Illicit_Trafficking_and_ML_Eng.pdf.
- MENZEL, S. H. **U.S. foreign policy and cocaine politics in Bolivia and Peru**. Lanham: University Press of America, 1996.
- MILLS, J. H. **Cannabis britannica: empire, trade, and prohibition 1800-1928**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MILNER, H. V. **Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MILNER, H. V. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MORENO, L. A. Aiding Colombia's war on terrorism. **The New York Times**, New York, 3 May 2002. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2002/05/03/opinion/aiding-colombia-s-war-on-terrorism.html>>.
- MORSE, H. B. **The international relations of the Chinese empire**. [S.l.]: Longmans, Green & Co., v. I, 1910. Disponível em: .
- MURPHY, K. R.; DAVIDSHOFER, C. O. **Psychological testing: principles and applications**. 6th. ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2004.
- MUSTO, D. F. **The American Disease: origins of narcotic control**. 3a. Edição. ed. New York: Oxford University Press, 1999.
- NASI, C. Panamá: crisis, invasión y la nueva era de hegemonía norteamericana. **Colombia Internacional**, n. 9, p. 13-24, 1990. Acessível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/58/index.php?id=58>.

- NEWPORT, F. Americans want federal gov't out of state marijuana laws. **Gallup**, 10 December 2012. Disponível em: <<http://www.gallup.com/poll/159152/americans-federal-gov-state-marijuana-laws.aspx>>. Acesso em: 15 Abril 2014.
- NIXON, R. Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control. **The American Presidency Project**, 1971. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048>>. Acesso em: 15 Abril 2014.
- O'CONNOR, D. The political economy of Colombia's cocaine industry. **Papeles Políticos**, 14, n. 1, 2009. 81-106.
- ORAMA, J. L. **U.S. military evolution in counternarcotics operations in Latin America**. Carlisle Barracks, Pennsylvania, p. vii; 60. 2001.
- PAINTER, J. **Bolivia and coca: A study in dependency**. Bulder: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- PAZ ZAMORA, J. La diplomacia de la coca. **Nueva Sociedad**, n. 124, p. 168-172, Mar-Abr 1993.
- PÉCAUT, D. **As FARC: uma guerrilha sem fim?** São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- PENA, S. D. L. **Analysis of the executions of counter-drug strategy in Bolivia using the low intensity conflict imperatives**. Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas, p. 127. 1992.
- PERL, R. F. Congress, international narcotics policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 2/3, n. Special Issue: Assessing America's War on Drugs, p. 19-51, 1989.
- PINTO OCAMPO, M. T. **Entre la represión y la concertación: los cocaleros en el Chapare y en el Putumayo**. Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO). [S.l.]. 2004.
- POLITICAL TERROR SCALE (PTS), 1976-2012. **Political Terror Scale**, 2014. Disponível em: <<http://www.politicalterror scale.org/>>. Acesso em: 10 Agosto 2014.
- POWELL, R. Absolute and relative gains in International Relations Theory. **American Political Science Review**, v. 85, n. 4, p. 1303-13020, 1991.
- PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, 42, n. 3, 1988. 427-460.
- QUIROGA, J. A. Paradojas de una responsabilidad compartida. **Nueva Sociedad**, v. 102, p. 169-172, Jul.-Ago 1989.
- RAMÍREZ, M. C. **Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo**. Bogotá: ICANH-Colciencias, 2001.
- RAUSCHNING, D.; WIESBROCK, K.; LAILACH, M. **Key resolutions of the United Nations General Assembly, 1946-1996**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- REINS, T. D. Nationalism and internationalism: the Opium Suppression Movement in China and the Anglo-American Influence, 1900-1908. **Modern Asian Studies**, 25, n. 1, 1991. 101-142.
- RENBORG, B. A. Analysis of the Preamble to the Protocol and of the Recommendations embodied in the Final Act. **Bulletin on Narcotics**, n. 3, 1953. 30-39.

- RENBORG, B. A. The grand old men of the League of Nations : what they achieved, who they were. **Bulletin on Narcotics**, 4, 1964. 1-11.
- REXED, B. et al. **Guidelines for the control of narcotic and psychotropic substances**. Geneva: World Health Organization, 1984.
- REXED, B. et al. **Guidelines for the control of narcotic and psychotropic substances**. Geneva: World Health Organization, 1984. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/handle/10665/39299>.
- ROCHA G., R. **Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia**. Ministério de la Justicia e del Derecho - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. [S.l.], p. 218. 2011.
- ROJAS, D. M. La política internacional del gobierno de Pastrana em tres actos. **Análisis Político**, 47, 2002. 78-99.
- ROJAS, D. M. El taller del imperio global: análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008). **Análisis Político**, 22, n. 65, 2009. 111-126.
- ROMERO, M. **Paramilitares y autodefensas: 1982-2003**. Bogotá: IEPRI-Planeta, 2002.
- ROMERO, M. Democratización política y contra reforma paramilitar en Colombia. In: SÁNCHEZ, G.; LAIR, E. **Violencias y estrategias colectivas en la región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela**. [S.l.]: Editorial Norma, 2004.
- RONCKEN, T. Narco jets and police protection in Bolivia. **Drugs and Democracy**, 1 December 1997. Disponível em: <<http://www.tni.org/article/narco-jets-and-police-protection-bolivia>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- ROWNTREE, J. **The imperial drug trade: a re-statement of the opium question, in the light of recent evidence and new developments in the East**. 2ª. ed. London: Methuen & Co., 1906. Disponível em: <https://archive.org/details/cu31924023283389>.
- SAARC. SAARC Convention on Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. **South Asian Association for Regional Cooperation**, 2009. Disponível em: <http://saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=22>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- SAFFORD, F.; PALACIOS, M. **Colombia: fragmented land, divided society**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- SAFWAT, L. A.-E.-A. The Permanent Anti-Narcotics Bureau of the Arab States League. **Bulletin on Narcotics**, v. 1, p. 15-16, 1955. Acessível em: http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1955-01-01_1_page003.html.
- SÁNCHEZ, F.; DÍAZ, A. M.; FORMISANO, M. **Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un analisis espacial**. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003.
- SÁNCHEZ-GÓMEZ, G. Guerra prolongada y negociaciones inciertas en Colombia. In: SÁNCHEZ, G.; LAIR, E. **Violencias y estrategias colectivas en la region andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela**. Bogotá: Editorial Norma, 2004. p. 17-72.
- SCHEIPS, P. J. **The role of federal military forces in domestic disorders, 1945-1992**. Washington, D.C.: Center of Military History, 2005.

- SCHOUTEN, P. Theory Talk #31: Bruce Bueno de Mesquita on game theory, prediction and fear of logics in IR. **Theory Talks**, 27 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.theory-talks.org/2009/06/theory-talk-31.html>>. Acesso em: 30 Abril 2014.
- SEELKE, C. R.; FINKLEA, K. **U.S.-Mexican security cooperation: the Mérida Initiative and beyond**. Congressional Research Service (CRS). [S.l.]. 2014.
- SILVA, L. L. D. **A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/questao_das_drogas_nas_relacoes_internacionais.pdf.
- SNIDAL, D. Relative gains and the pattern of international cooperation. **American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 701-726, 1991.
- SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da Ciência Política no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 48, 2005. 27-52.
- STEINBERG, M. K.; HOBBS, J. J.; MATHEWSON, K. (Eds.). **Dangerous harvest: drug plants and the transformation of indigenous landscapes**. New York: Oxford University Press, 2004.
- STUSTER, J. D. China now considering drone strikes in its drug war. **Foreign Policy - Passport**, 19 February 2013. Disponível em: <http://blog.foreignpolicy.com/posts/2013/02/19/china_now_considering_drone_strikes_in_its_drug_war>. Acesso em: 15 Abril 2014.
- TAYLOR, M. Yes ce cannabis: the jegalization movement plots its next 4 years. **The Atlantic**, 27 Abril 2013. Acessível em: <<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2013/03/yes-we-cannabis-the-legalization-movement-plots-its-next-4-years/274356/>>.
- THE ECONOMIST. The long arm of Chinese law. **The Economist**, 10 November 2012. Acessível em: <http://www.economist.com/news/asia/21566009-birth-myanmar-offence-thailand-arrest-laos-death-sentence-china-long-arm>.
- THOUMI, F. E. **Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes**. Washington, D.C. - Baltimore: Woodrow Wilson Center Press - Johns Hopkins Press, 2003.
- THOUMI, F. E. **Illegal drugs, economy, and society in the Andes**. Washington, D.C. - Baltimore: Woodrow Wilson Center Press - Johns Hopkins University Press, 2003.
- TOKATLIÁN, J. G. **The United States and illegal crops in Colombia : the tragic mistake of futile fumigation**. University of California. Berkeley. 2003. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/0ft3k11c>>.
- TROCKI, C. A. **Opium, empire and the global economy: a study of the Asian opium trade**. New York: Routledge, 1999.
- UNASUR. UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. **Unión de Naciones Suramericanas**, 2014. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/node/30>>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- UNDERDAL, A. Explaining compliance and defection : three models. **European Journal of International Relations**, 1998. 5-30.

- UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **A century of international drug control**. [S.l.]: [s.n.], 2009.
- UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2010**. Viena. 2010. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf.
- UNITED NATIONS OPIUM CONFERENCE. Protocol and Final Act of 23 June 1953. **Bulletin of Narcotics**, 1953. 54-69.
- UNITED NATIONS. COMMISSION ON NARCOTIC DRUGS. Outline of general principles on which a new single convention might be based. **Bulletin on Narcotics**, n. 1, 1950. 29-41. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1950-01-01_1_page006.html.
- UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **A century of international drug control**. United Nations. [S.l.]. 2009. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf.
- UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Political Declaration on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem**. United Nations Office on Drugs and Crime. New York. 2009. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_2009/Political-Declaration2009_V0984963_E.pdf.
- UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. UNODC and League of Arab States launch US \$ 100 million five-year regional programme. **United Nations Office on Drugs and Crime**, 8 December 2010. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2010/December/unodc-and-league-of-arab-states-launch-us-100-million-dollar-regional-programme.html>. Acesso em: 15 Dezembro 2014.
- UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2014**. United Nations. New York. 2014. Disponível em: <http://www.unodc.org/wdr2014/.USA>. UNITED STATES OF AMERICA. United States Code. **House of Representatives. Office of the Law Revision Counsel**, 2014. Disponível em: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title10/subtitleA/part1/chapter18&edition=prelim>. Acesso em: 15 Abril 2014.
- URIBE, S. Los cultivos ilícitos en Colombia: evaluación, extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos y magnitud de la industria. In: THOUMI, F. E. **Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social**. [S.l.]: Dirección Nacional de Estupefacientes - PNUD, 1997.
- USA. UNITED STATES OF AMERICA. THE WHITE HOUSE. National Security Decision Directives, 1981-1989. **The U.S. National Archives and Records Administration: Ronald Reagan Presidential Library & Museum**, 2013. Disponível em: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/reference/NSDDs.html#.Umw1-3Bwq4R>. Acesso em: 26 out. 2013.

- USA. UNITED STATES. STATE DEPARTMENT. **International Narcotics Control Strategy Report**. Office of National Drug and Money Laundering Control Policy. Washington, D.C. 1998.
- USA. DEPARTMENT OF STATE. **International Narcotics Control Strategy Report - INCSR**. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Washington, D.C. 1988-2011.
- USA. WHITE HOUSE. **National Drug Control Strategy**. Washington, D.C., p. 148. 1989. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ondcp/119466.pdf>.
- USA. WHITE HOUSE. Presidential Decision Directive/NSC-14, 3 Novembro 1993. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-14.pdf>.
- VAN SOLINGE, T. B. **Drugs and decision-making in the European Union**. Amsterdam: Mets & Schilt Publishers - Centrum voor Drugsonderzoek (CEDRO), 2002. Disponível em: <http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.eu.pdf>.
- VARGAS MERCADO, C. La participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y la defensa del medio ambiente. **Partnership for Democratic Governance and Security (PDGS)**, 2-5 Abril 2000. Disponível em: <http://www.pdgs.org/chds/ponencias/vargas-1-d.htm>. Acesso em: 3 Novembro 2013. Exposición del Sr. Viceministro Gral. Div. Carlos Vargas Mercado. Primer Simposio Regional de Defensa y Seguridad Internacional "La Defensa en la subregión. Nuevos desafíos". Buenos Aires, Argentina.
- VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. L. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática**. São Paulo: Annablume, 2013.
- YONG-AN, Z. **Asia, international drug trafficking, and U.S.-China counternarcotics cooperation**. The Brookings Institution. Washington, D.C., p. 22. 2012. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/02/drug-trafficking-zhang>.
- ZABLUDOFF, S. Colombian narcotics organizations as buseness enterprises. **Transnational Organized Crimes**, 3, n. 2, 1997.
- ZHOU, Y. **Anti-drug crusades in twentieth-century China: nationalism, history, and state building**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

Anexos

Anexo 1. Base de dados sobre cooperação internacional e políticas de drogas em Bolívia e Colômbia, 1990-2010	213
Anexo 2. A Pesquisa dos Especialistas: definição metodológica, elaboração e aplicação do questionário e análise de consistência das respostas consolidadas	215
Anexo 3. Respostas ao questionário sobre grupos armados, movimentos cocaleiros e políticas de drogas em Bolívia e Colômbia por fator, variável e país de especialidade	231
Anexo 4. Questionário de pesquisa aplicado aos especialistas	243
Anexo 5. Lista de especialistas selecionados para aplicação do questionário	258
Anexo 6. Lista de tratados e acordos internacionais (TAIs) sobre entorpecentes registrados ou arquivados e inscritos no Secretariado das Nações Unidas, 1912-2011.....	261

Anexo 1. Base de dados sobre cooperação internacional e políticas de drogas em Bolívia e Colômbia, 1990-2010

Pais	Ano	Desenv. alternativo	Errad. consensual	Errad. forçada	E. forç/E. cons e D.alt.	Cocaineiros	Guerrilha	Paramilitares	G. armados / Cocaineiros	Estado de direito	Nível de militarização	Milit / Est Dir	Prisões e Detenções	Área total de cultivo	Área total de erradicação	Assistência militar e policial	Assistência econômica e social	Certificação INCSR
Bolívia	1990	2	2	4	1,00	4	2	1	0,75	1	4	4,00	775	50300	8100	-	-	1
Bolívia	1991	2	2	4	1,00	4	3	1	1,00	1	4	4,00	1003	47900	5486	-	-	1
Bolívia	1992	3	2	4	0,80	5	3	1	0,80	1	4	4,00	1226	45500	5149	-	-	1
Bolívia	1993	4	2	4	0,67	5	3	1	0,80	1	4	4,00	1045	47200	2397	-	-	2
Bolívia	1994	4	2,5	4	0,62	5	3	1	0,80	1	4	4,00	1469	48100	1058	-	-	1
Bolívia	1995	4	2,5	4	0,62	5	2,5	1	0,70	1	4	4,00	600	48600	5493	-	-	1
Bolívia	1996	4	2,5	4	0,62	5	3	1	0,80	1	4	4,00	955	48100	7512	17980500	64007900	1
Bolívia	1997	4	2,5	4	0,62	5	3	1	0,80	1	5	5,00	1766	45800	7026	22600000	77040849	1
Bolívia	1998	4	1,5	5	0,91	5	3,5	1	0,90	1	6	6,00	1926	38000	11621	38828261	66007900	1
Bolívia	1999	4	1,5	5	0,91	4	3,5	1	1,13	1	6	6,00	2050	21800	16999	36898226	76388490	1
Bolívia	2000	4	2	5	0,83	5	3	2	1,00	1	6	6,00	3414	14600	7653	61800603	159930941	1
Bolívia	2001	4	2	4	0,67	5	3	2	1,00	1	5	5,00	2948	19900	9435	32790407	75199624	1
Bolívia	2002	4	2,5	4	0,62	5	3	2	1,00	1	5	5,00	3229	17265	11839	47354737	108510505	1
Bolívia	2003	4	2,5	4	0,62	5	3	2,5	1,10	2	4	2,00	3902	23374	10000	46040379	111760952	1
Bolívia	2004	3	2,5	4	0,73	5	3,5	2,5	1,20	2	4	2,00	4138	26104	8437	50321830	104575784	1
Bolívia	2005	3	3	3	0,50	5	3	2	1,00	2	4	2,00	4376	25944	6073	44895276	92889784	1
Bolívia	2006	3	4	3	0,43	5	3	3	1,20	2	4	2,00	4503	26636	5070	41306546	95896163	1
Bolívia	2007	3	4	2,5	0,36	5	2	2,5	0,90	2	4	2,00	4268	29198	6269	37293624	93635776	1
Bolívia	2008	2,5	4	2,5	0,38	4	2	3	1,25	2	4	2,00	3525	31241	5484	27844589	74877200	3
Bolívia	2009	2,5	4	2,5	0,38	3	3,5	3	2,17	2	4	2,00	3397	32886	6341	22639640	63388750	3
Bolívia	2010	2	4	2,5	0,42	3	1	3	1,33	2	4	2,00	3735	32703	8200	18613454	52158000	3
Colômbia	1990	2	1	3	1,00	1	3	3	6,00	1	4	4,00	6150	43000	1400	-	-	1
Colômbia	1991	2	1	3	1,00	1	3	3	6,00	1	4	4,00	1170	42972	2128	-	-	1

Pais	Ano	Desenv. alternativo	Errad. consensual	Errad. forçada	E. forc/E. cons e D.alt.	Cocaleiros	Guerrilha	Paramilitares	G. armados / Cocaleiros	Estado de direito	Nível de militarização	Milit / Est Dir	Prisões e Detenções	Área total de cultivo	Área total de erradicação	Assistência militar e policial	Assistência econômica e social	Certificação INCSR
Colômbia	1992	2	1	4	1,33	1,5	3	3	4,00	1	4	4,00	1700	72966	13866	-	-	1
Colômbia	1993	2	1	4	1,33	1	4	3	7,00	1	4	4,00	2562	75364	10714	-	-	1
Colômbia	1994	1,5	2	4,5	1,29	2	4	3	3,50	1	4	4,00	2154	78516	8844	-	-	1
Colômbia	1995	2	1,5	4	1,14	2,5	4	4	3,20	1	4	4,00	1745	74950	12550	-	-	3
Colômbia	1996	2	1	5	1,67	3,5	4	4	2,29	1	4	4,00	1561	90128	11628	64468000	618000	3
Colômbia	1997	2	1,5	4	1,14	4	6	5	2,75	1	4	4,00	1546	117072	25972	86562950	-	2
Colômbia	1998	2	2	5	1,25	4	6	5	2,75	1	5	5,00	1961	101800	-	115161000	520000	1
Colômbia	1999	2	2	5	1,25	4	6	6	3,00	1	5	5,00	-	165746	43246	30912046	8806966	1
Colômbia	2000	2	2	6	1,50	4	6	6	3,00	1	5	5,00	8600	188200	56254	773544515	231390045	1
Colômbia	2001	2	2	5,5	1,38	3,5	6	6	3,43	1	5	5,00	15367	263174	89417	224044717	1350000	1
Colômbia	2002	2,5	2	6	1,33	2,5	6	6	4,80	1	6	6,00	15868	267145	248761	391946776	115500000	1
Colômbia	2003	2	2	6	1,50	2	5	6	5,50	1	6	6,00	-	246667	268628	602230707	136920000	1
Colômbia	2004	2	2	6	1,50	2,5	5	5	4,00	1	6	6,00	63791	261646	287161	610824588	134759482	1
Colômbia	2005	2,5	3	6	1,09	2	4	5	4,50	1	6	6,00	82236	314033	311141	596259017	134993482	1
Colômbia	2006	3	2	6	1,20	2	4	4	4,00	1	6	6,00	64123	370724	387266	589237053	143388107	1
Colômbia	2007	3	2	5,5	1,10	2	4	4	4,00	1	6	6,00	59652	386529	373037	614412215	146582265	1
Colômbia	2008	3	2	5,5	1,10	1,5	4	4	5,33	1	6	6,00	54041	348228	363085	406564227	249568655	1
Colômbia	2009	3	2,5	5,5	1,00	2,5	4	4	3,20	1	6	6,00	61021	281272	270192	422798426	250728183	1
Colômbia	2010	3	2,5	5,5	1,00	2	4	4	4,00	1	6	6,00	-	246714	249198	434174860	248238999	1

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos em Pesquisa dos Especialistas (Desenvolvimento alternativo, Erradicação consensual, Erradicação forçada, Cocaleiros, Guerrilha, Paramilitares, Estado de direito, Militarização); INCSR, vários anos (Prisões e detenções, Certificação INCSR); UNODC, vários anos (Área de cultivo total, Área de erradicação total); CIP, 2014 (Assistência militar e policial, Assistência econômica e social).

Anexo 2. A Pesquisa dos Especialistas: definição metodológica, elaboração e aplicação do questionário e análise de consistência das respostas consolidadas

Neste anexo metodológico, revisamos brevemente como a técnica de pesquisa com juízos de especialistas vem sendo aplicada na Ciência Política. Na seções seguintes, aborda-se a mensuração da confiabilidade e da validade dos dados obtidos por meio dessas pesquisas; apresentam-se as soluções estatísticas que garantem o cumprimento de ambos os critérios e, por fim, relata-se o processo de elaboração do questionário, a aplicação da pesquisa, a composição da amostra e a análise dos dados obtidos.

Definição metodológica

Segundo MEYER e BROOKER (2001), um *juízo* ou *juízo de especialista* (*expert judgement*, em inglês), consiste em dados fornecidos como resposta a uma questão ou problema técnico por um pesquisador, um técnico ou um estudioso que tem formação e experiência no assunto, sendo reconhecido por seus pares ou pelos condutores do inquérito como qualificado para responder às questões (p. 3). Pode-se considerá-lo como uma representação do saber de um indivíduo que, presumivelmente, reflete um processo cognitivo baseado na aquisição de conhecimento sobre um tópico específico e que está sujeito à atualização diante de novas informações (p. 6). Isso inclui processos mentais (dos quais pode-se ou não manter registro) pelos quais o especialista seleciona e define o escopo de um problema, refina ou recompõem os termos em que o problema é apresentado e apresenta alguma solução ou chega a uma conclusão (p. 8-9).

A condução da pesquisa

Nossa pesquisa de especialistas foi realizada em três etapas. Na fase preliminar, foram definidos os critérios para qualificação de um nome como especialista e os procedimentos para escolha dos nomes. Para qualificar um pesquisador como especialista, pelo menos dois dos seguintes critérios deviam ser atendidos: 1) possuir formação, pelo menos, em nível de mestrado com trabalho de pesquisa diretamente relacionado a um dos temas, 2) possuir vínculo com universidades, centros de

pesquisa, órgãos governamentais, organizações ou associações civis cujas atividades estejam diretamente relacionadas a um dos temas e 3) haver publicado artigo em periódico, livro, capítulo de livro, relatórios ou trabalhos técnicos sobre um dos temas. Os critérios assim estabelecidos visavam assegurar um equilíbrio entre o foco na atuação comprovada na área com a abertura para inclusão de profissionais técnicos ou sem vinculação acadêmica com experiência em um ou mais temas.

De posse desses critérios, com base em 167 referências bibliográficas, de 1988 a 2013, foram levantados nomes de especialistas em potencial. Após uma série de buscas pela Internet para levantar informações curriculares e profissionais dos nomes escolhidos, foram excluídos três pesquisadores já falecidos⁹² e outros 23 que não atendiam a, pelo menos, dois critérios ou que haviam participado em equipes de pesquisa como apenas colaboradores sem especialização nos temas. Cumpre notar que, ao longo de toda a pesquisa, foram colhidos novos nomes: ao final do questionário, os especialistas eram perguntados se indicariam outras pessoas e, caso aceitassem, era-lhes pedido que nome, vínculo institucional e e-mail de contato. Os nomes assim obtidos eram submetidos a qualificação pelos mesmos critérios. Dessa forma, foram colhidas mais 33 indicações de nomes, dos quais foram excluídos aqueles que já haviam sido contactados ou que não atendiam a pelo menos dois critérios. No total, 156 especialistas foram convidados a participar da pesquisa: 83 com suposta especialidade na Colômbia; 39, na Bolívia; 29 no Peru e cinco sem especialidade previamente definida.

Na segunda etapa da pesquisa, foram enviadas mensagens por correio eletrônico para cada especialista selecionado, convidando-os a acessar e responder ao questionário *online*⁹³ com 18 questões, escritas em espanhol. Após uma breve apresentação para contextualização do tema, caso o especialista aceitasse participar, deveria escolher um país de especialidade dentre os três abrangidos pela pesquisa. Em seguida, pedia-se que atribuísse um valor em escala ordinal, para cada ano entre 1990 e 2010, sobre os seguintes tópicos: 1) a intensidade da atuação e a cobertura espacial de (i) grupos de guerrilha, (ii) grupos paramilitares, (iii) a atuação de movimentos cocaleiros; 2) o esforço do governo nacional para aplicar políticas de (i) desenvolvimento alternativo, (ii) erradicação forçada e (iii)

⁹² Cabe aqui o registro de seus nomes, em memória: Ramiro Castro de la Mata, psicólogo peruano, falecido em 2006, membro fundador e presidente do tradicional Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO); Álvaro Camacho Guizado, sociólogo colombiano, falecido em 2012, com importante projeção no meio político e midiático, autor de estudos de referência sobre violência urbana e impactos do narcotráfico na Colômbia e Benjamin Kohl, antropólogo norte-americano, falecido em 2013, com longa experiência em pesquisa de campo e ativismo social na Bolívia.

⁹³ O questionário foi elaborado e enviado por meio do programa Formulários Google ©, uma ferramenta eletrônica disponível gratuitamente na Internet. As respostas foram registradas em uma planilha online e posteriormente, baixadas em formato Excel para processamento e análise dos dados. O formulário de pesquisa (que está desativado) intitula-se “*Encuesta sobre grupos armados, movimientos cocaleiros, gobiernos nacionales y políticas sobre drogas en Bolivia, Colombia y Perú*” e sua página desativada pode ser acessada por este link: <http://goo.gl/zE6K7D>. Mais informações sobre este e outros aplicativos do Google© em: https://support.google.com/drive/topic/2811744?hl=pt-BR&ref_topic=2799627.

erradicação concertada; 5) as políticas sobre drogas no que se refere a (i) sua adequação ao estado de direito e (ii) seu nível de militarização.

Dos especialistas convidados, seis declinaram expressamente e 36 aceitaram responder ao questionário. Dos respondentes, 21 optaram pela Colômbia, nove pela Bolívia e apenas sete pelo Peru. A tabela abaixo resume a composição final da amostra indicando o número inicial de especialistas contactados e o número final de respondentes por país sobre o qual respondeu. Ela revela que os países apresentaram, praticamente, a mesma proporção de respondentes: 24% para Colômbia e Bolívia e 23% para o Peru, ou seja, cerca de um quarto dos especialistas convidados para cada país aceitou participar da pesquisa.

Tabela 20. Composição da amostra da Pesquisa dos Especialistas

País de especialidade	Número de especialistas convidados	Número de respondentes	Proporção de respondentes
Colômbia	83	20	24%
Bolívia	39	9	23%
Peru	29	7	24%
Sem indicação	5	0	0%
Total geral	156	36	23%

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

Para cada ano-tópico, os respondentes podiam marcar a alternativa “Não sabe/Não se aplica”, considerada não-resposta. Por meio de uma análise caso a caso das respostas abertas, do currículo do especialista e da conjuntura do país em questão é possível discernir se a opção foi marcada por falta de conhecimento sobre o assunto (caso, por exemplo, o especialista tenha conduzido estudos de campo para estudar grupos de guerrilha, mas não se sentisse qualificado para responder sobre a aplicação de políticas de desenvolvimento alternativo), ou por inexistência do fenômeno em questão no país ou em alguns anos específicos. A tabela abaixo revela a proporção de não-respostas em relação à quantidade de respostas válidas possíveis por país e por especialistas. Como se pode apreender dela, Bolívia e Colômbia apresentam proporções toleráveis de não-resposta (respectivamente 23% e 20%). O Peru, contudo, apresenta uma alta proporção de não-respostas (37%), o que poderia comprometer a validade das observações e da comparações entre os outros dois países. Esse lamentável fato nos levou a desconsiderá-lo em nossa pesquisa.

Tabela 21. Quantidade de não-respostas, por país e especialista

País de especialidade	Especialista Nº	Total possível de respostas válidas	Total de não-respostas	Proporção de não-respostas
Bolívia	1	178	44	25%
	2	178	31	17%
	3	178	39	22%
	4	178	34	19%
	5	178	5	3%
	6	178	43	24%
	7	178	79	44%
	8	178	63	35%
	9	178	24	13%
Bolívia Total	9	1602	362	23%
Colômbia	1	178	1	1%
	2	178	0	0%
	3	178	36	20%
	4	178	10	6%
	5	178	0	0%
	6	178	112	63%
	7	178	8	4%
	8	178	10	6%
	9	178	3	2%
	10	178	72	40%
	11	178	3	2%
	12	178	12	7%
	13	178	104	58%
	14	178	0	0%
	15	178	13	7%
	16	178	37	21%
	17	178	51	29%
	18	178	130	73%
	19	178	65	37%
	20	178	46	26%
Colômbia Total	20	3560	713	20%
Peru	1	178	71	40%
	2	178	20	11%
	3	178	47	26%
	4	178	31	17%
	5	178	134	75%
	6	178	29	16%
	7	178	126	71%
Peru Total	7	1246	458	37%
Total geral	36	6408	1533	24%

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

As questões foram redigidas de forma a permitir alguma liberdade na interpretação subjetiva dos termos das perguntas e a definição dos parâmetros para julgamento. Embora fosse estabelecido algum parâmetro objetivo (por exemplo, o “impacto das atividades” de grupos armados e movimentos cocaleiros deveria levar em conta a “intensidade” e a “cobertura espacial” de suas ações em determinado ano). Os especialistas, portanto, puderam traduzir seu conhecimento pessoal em informações padronizadas a partir de seus próprios critérios, ponderações e vieses. Essa opção foi feita na esperança (comprovada, como se verá adiante) de que, a despeito da disparidade da formação acadêmica, da preferência de métodos e dos modelos cognitivos dos pesquisadores, o agregado das respostas revelaria alguma base de consenso. A partir dessa base consensual, presumiu-se que seria possível identificar e controlar prováveis vieses introduzidos por alguns respondentes seja por superestimação, seja por subestimação.

Na preparação do questionário, tomou-se ainda cuidado para que, a cada tópico, houvesse espaço para registro de observações gerais que o especialista considerasse relevantes. Os participantes eram ainda solicitados a, caso desejassem, enumerar fatos históricos, eventos específicos, intercorrências ou processos políticos e sociais que pudessem afetar as atividades de grupos armados, movimentos cocaleiros, governos nacionais e as políticas sobre drogas no país escolhido. Essas informações qualitativas visavam a oferecer um espaço para que o respondente pudesse elucidar, de forma concisa e minimamente homogênea, critérios e considerações subjetivas usados para atribuir determinado valor. Dessa forma, tanto a base consensual quanto as avaliações discrepantes poderiam ser interpretadas à luz dos fatos e contextualizações usados pelos próprios especialistas ao dar suas respostas.

Análise dos dados

A principal preocupação em toda pesquisa com dados obtidos por meio de questionários e entrevistas consiste em verificar sua confiabilidade e validade. O maior risco que se corre com essas pesquisas é o da inviabilidade de qualquer interpretação minimamente significativa pela ausência de referentes atuais, ou seja, por não haver correspondência entre a medida empírica adotada e o conceito teórico empregado na análise do fenômeno de interesse. Não é difícil pensar em casos plausíveis de respostas que produzam inconsistências comprometedoras causadas tanto por divergências quanto por coincidências.

É normal que ocorram divergências dentre especialistas, por boas ou más razões. Divergências podem surgir seja entre especialistas a avaliar o mesmo objeto em um mesmo período, seja em um mesmo especialista a avaliar o mesmo fenômeno várias vezes. Podem ocorrer também devido a um conhecimento maior ou menor sobre o tópico, devido a critérios diferentes para avaliar como mesmo fenômeno se apresenta por pura ignorância ou, simplesmente, por informação errônea.

Diferenças em critérios de avaliação podem produzir graves inconsistências. Por exemplo, podem ocorrer grandes diferenças na avaliação do nível de esforço do governo para aplicar política de desenvolvimento alternativo em determinado período por simples desconhecimento de alguma iniciativa, pela superestimação do volume de recursos destinados no orçamento, ou ainda pela subestimação da qualidade dos resultados apresentados. Diferenças de interpretação conceitual podem levar um especialista a considerar que a formação de um destacamento especial da polícia, estruturado em moldes militares e financiado com recursos externos, configura a presença de um grupo paramilitar que atua intensamente na repressão a manifestações populares em âmbito regional.

Inconsistências podem se derivar de casos que dois ou mais especialistas cheguem a avaliações coincidentes e marquem a mesma opção para o mesmo ano, todavia pela adoção de critérios completamente diferentes que não necessariamente estejam relacionados. Seria esse o caso em que o mesmo nível de impacto de movimentos cocaleiros fosse escolhido por um especialista que considerasse a eleição de uma liderança para um cargo político no Parlamento um evento crítico e ao passo que um segundo especialista estivesse impressionado com uma grande expansão das áreas de cultivo provocada pelo aumento do preço da folha de coca e a diminuição do esforço do governo em aplicar políticas de erradicação⁹⁴.

Diante disso, como averiguar se os especialistas estão avaliando o “mesmo” fenômeno? Ou melhor, como saber que eles interpretam as questões de forma parecida e que seus julgamentos fazem referência ao mesmo objeto, ainda que sob perspectivas diferentes? Essas questões remetem aos problemas distintos de *confiabilidade* e *validade* dos dados que, felizmente, são tratadas por alguns indicadores estatísticos.

⁹⁴ Este problema pode ser compreendido como um caso especial do emprego de vários indicadores para medir um conceito. Ainda que compartilhem da mesma variância do conceito agregado, a profusão de indicadores pode provocar baixo nível de correlação. Um problema oposto para validação seria o de alta correlação entre indicadores. Ela pode ocorrer não só porque eles estão medindo a mesma variável, mas por que um deles mensura um conceito diferente que está causando variações outro. Para uma discussão mais extensa desse e outros problemas que se referem à validade convergente/divergente, ver ADCOCK e COLLIER (2001, p. 540-542).

Podemos entender a *confiabilidade* como a medida de consistência interna dos dados, ou seja, a estabilidade de um indicador ao longo de repetições (potencialmente hipotéticas) dos procedimentos de classificação ou mensuração. Uma classificação/mensuração confiável, aplicada reiteradas vezes a um mesmo objeto, produziria resultados não necessariamente iguais, mas que se agrupariam dentro de uma margem de um intervalo estreito. A confiabilidade, portanto, está relacionada à magnitude de *erros aleatórios*: quanto menor for o intervalo em que as diferenças de mensuração/classificação ocorrem, tanto mais confiável é o instrumento de medida. Ela é uma condição necessária, mas insuficiente para garantir a validade dos dados.

A *validade*, por sua vez, remete ao grau em que os valores produzidos por certa classificação/mensuração correspondem de forma significativa às ideias contidas no conceito que se pretende classificar/mensurar. Em termos mais específicos, a validade é obtida pela integração dos diferentes componentes conceituais abrangidos pelos valores, indicadores e definição sistematizada (ADCOCK e COLLIER, 2001, p. 531) Ela é uma estimativa ligada à presença de *erros sistemáticos ou não-aleatórios* que são produzidos pela operação de vieses. Após esta breve caracterização dos problemas que podem afetar a confiança e validade dos dados obtidos com a pesquisa dos especialistas, prosseguimos com aplicação dos instrumentos estatísticos que podem detectá-los.

Consistência interna das respostas

O procedimento mais comum para verificar a consistência interna dos dados obtidos a partir de questionários com escalas multi-itens é o cálculo do índice “alfa de Cronbach”. Em termos estatísticos, esse indicador estima de maneira conservadora a confiabilidade de um instrumento de pesquisa a partir (i) da associação das respostas de um mesmo respondente entre as diferentes questões e (ii) da variância das respostas para uma mesma questão entre os diferentes respondentes. Por um lado, quanto maior for o grau de associação (correlação ou covariância) entre os itens, maior é a consistência com que medem a mesma dimensão ou constructo teórico. Por outro, quanto menor for a variância de um mesmo item dentre certo número de respondentes, menor será o erro associado à medida⁹⁵.

⁹⁵ Os indicadores foram calculados a partir das repostas consolidadas (vide Anexo 3) por meio do pacote do STATA®, através do comando `> by país variavel indicador, sort : alpha t1990 t1991 t1992 t1993 t1994 t1995 t1996 t1997 t1998 t1999 t2000 t2001 t2002 t2003 t2004 t2005 t2006 t2007 t2008 t2009 t2010<`. Para compreensão da lógica e da interpretação do indicador, um texto introdutório bastante útil é o artigo de MAROCO e GARCIA-MARQUES (2006) que discutem sua aplicação em comparação com outros indicadores da mesma família. Para

O índice varia de 0 a 1, de forma que quanto maior seu valor, maior a confiabilidade do instrumento. Há diferentes critérios recomendados para aceitabilidade dos alfas, contudo valores abaixo de 0,60 são de confiabilidade inaceitável para todos. Empregamos aqui o critério de MURPHY e DAVIDSHOFER (2004) pelo qual valores entre 0,70 e 0,79 são de confiabilidade baixa; entre 0,80 e 0,89 de confiabilidade moderada e acima de 0,90, de confiabilidade elevada. Contudo, a magnitude de valores por si só não basta para assegurar a confiabilidade. Como se tratam de estimativas, os alfas de Cronbach estão sujeitos a erro e por isso quaisquer inferências feitas a partir deles devem ser qualificadas por intervalos de confiança.

O cálculo de intervalos de confiança deve levar em consideração as características dos dados e da amostra a que se referem. Disparidades na formação, experiência e outras características importantes dos especialistas não permitem assumir que as respostas entre respondentes possuem variâncias e covariâncias homogêneas (i.e., simetria composta e distribuição exata). Devido a essas características dos respondentes e ao pequeno número de casos, os intervalos de confiança dos alfas tiveram de ser calculados sem normalização, usando a distribuição F-Snedecor⁹⁶. A tabela a seguir apresenta os resultados dos testes de consistência interna. Todas as variáveis de interesses estão em intervalos de 95% confiança com níveis de confiabilidade moderada ou elevada.

Tabela 22. Consistência interna das respostas dos especialistas por variável e país

Variáveis (k)*	Bolívia			Colômbia		
	n**	α	IC***	n**	α	IC***
Nível de militarização	9	0,9268	(0,86; 0,98)	16	0,9402	(0,90; 0,97)
Adequação ao estado de direito	9	0,9513	(0,84; 0,97)	15	0,9924	(0,98; 1,00)
Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	9	0,9714	(0,92; 0,99)	18	0,9645	(0,98; 0,99)
Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	7	0,9650	(0,78; 0,97)	13	0,9504	(0,95; 0,99)
Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	9	0,9384	(0,94; 0,99)	16	0,9510	(0,92; 0,98)
Cocaleiros – Intensidade e cobertura espacial	9	0,9590	(0,90; 0,98)	16	0,9849	(0,98; 0,99)
Guerrilheiros – Intensidade e cobertura espacial	8	0,9719	(0,88; 0,98)	18	0,8889	(0,87; 0,96)
Paramilitares – Intensidade e cobertura espacial	4	0,9827	(0,94; 1,00)	18	0,8965	(0,81; 0,94)

Notas: *Número de itens para cada variável, k=21; **Número de respondentes; *** Intervalo ao nível de confiança de 95%.
Fonte: Pesquisa dos especialistas.

uma visão integradora das suas diversas interpretações, ver CORTINA (1993). Sobre a tendência de subestimação da confiança que o indicador apresenta para dados multidimensionais, ver OSBURN (2000).

⁹⁶ Seguimos FELDT, WOODRUFF e SALIH (1987, p. 95, fórmulas 6 e 7) que definem um cálculo do intervalo de confiança dos alfas estimados, empregando a distribuição não-normal da curva F. Adotamos valor crítico de F para uma cauda.

Resumo dos dados e validação externa

Após a validação interna das respostas, cumpre resumir as respostas de cada variável a um valor que mensure de forma adequada o tipo dos dados de que dispomos (categóricos e ordinais) e que seja robusta à concentração das respostas, i. e., uma estatística que não seja muito sensível a valores discrepantes. A estatística que se revela mais adequada esses critérios é a *mediana*, uma medida de tendência central que representa o ponto em que quantidade de observações é dividida pela metade. Em outras palavras, a mediana é o número que está no centro de um conjunto de dados. As tabelas 21 e 22, abaixo, apresentam os valores das medianas das avaliações dos especialistas para cada variável.

Tabela 23. Política, governo e atores domésticos na Bolívia, 1990-2010

Variável (n)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Militarização (9)	4	4	4	4	4	4	4	5	6	6	6	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Estado de direito (9)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Desenv. alternativo (9)	2	2	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	2,5	2,5	2	
Errad. Consensual (7)	2	2	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	1,5	1,5	2	2	2,5	2,5	2,5	3	4	4	4	4	4	4
Errad. Forçada (9)	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	4	4	4	4	3	3	2,5	2,5	2,5	2,5	
Cocaleiros (9)	4	4	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	4	3	3	
Guerrilheiros (8)	2	3	3	3	3	2,5	3	3	3,5	3,5	3	3	3	3	3,5	3	3	2	2	3,5	1	
Paramilitares (4)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2,5	2,5	2	3	2,5	3	3	3	

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos especialistas.

Tabela 24. Política, governo e atores domésticos na Colômbia, 1990-2010

Variáveis (n)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Militarização (16)	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Estado de direito (15)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Desenv. alternativo (18)	2	2	2	2	1,5	2	2	2	2	2	2	2	2,5	2	2	2,5	3	3	3	3	3	3
Errad. Consensual (13)	1	1	1	1	2	1,5	1	1,5	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2,5	2,5	
Errad. Forçada (16)	3	3	4	4	4,5	4	5	4	5	5	6	5,5	6	6	6	6	6	5,5	5,5	5,5	5,5	
Cocaleiros (16)	1	1	2	1,5	2	3	4	4	4	4	4	4	3	2	3	2	2	3	2	3	2	
Guerrilheiros (18)	3	3	3	4	4	4	4	6	6	6	6	6	6	5	5	4	4	4	4	4	4	
Paramilitares (18)	3	3	3	3	3	4	4	5	5	6	6	6	6	6	5	5	4	4	4	4	4	

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa dos especialistas.

Para verificar se as respostas correspondem aos processos e dinâmicas do mundo real, ou seja, para validá-las empiricamente, calculamos estimativas de correlação entre as medianas das variáveis com os dados disponibilizados em outras bases. A tabela Tabela 25 a seguir apresenta valores de dois coeficientes de correlação posto-ordem: tau de Kendall (τ) e rho de Spearman (ρ). Ambos são apropriados para medir a associação entre variáveis categóricas ordinais (como as respostas à pesquisa dos especialistas) variáveis quantitativas contínuas (como os valores da área total de cultivo) ou discretas (como os valores para o número de prisões).

Embora calculados para os mesmos dados, os índices apresentam valores e níveis de significância diferentes. Isso se deve ao fato de apresentarem diferentes escalas subjacentes de forma que, numericamente, eles não são diretamente comparáveis entre si. Apesar disso, ambos os coeficientes utilizam a mesma quantidade de informação e têm a mesma sensibilidade para detectar a existência de associação na população⁹⁷.

Essas medidas de associação não indicam causalidade, antes permitem verificar o nível de coincidência entre duas formas de mensurar um fenômeno ao qual ambas fazem referência. Ambas variam de zero a um. Quanto mais próximo for de um, mais forte será a correlação verificada. Quanto mais próximo de zero, mais fraca é a correlação. Valores negativos indicam que o sentido da correlação é contrário; valores positivos indicam que o sentido da correlação é o mesmo. Consideramos fortes, as correlações com valores acima de 0,6. Consideram-se valores estatisticamente significantes, aqueles que estiverem abaixo do nível de significância pré-definido, no caso, abaixo de 0,1. As correlações importantes permitem verificar que as respostas dos especialistas não foram meros palpites nem atribuídas ao acaso.

⁹⁷ Há uma diferença importante quanto a interpretação dos coeficientes que deve ser considerada. O índice *rho de Spearman* é o mesmo que um coeficiente de correlação momento-produto de Pearson calculado entre variáveis cujos valores consistem em postos ou que podem ser transformadas em postos. O *tau de Kendall*, por sua vez, consiste em uma diferença entre a probabilidade de que, nos dados observados, as variáveis *X* e *Y* estejam na mesma ordem e a probabilidade de que os dados de *X* e *Y* estejam em ordens diferentes. Sobre outras propriedades, fundamentos lógicos e procedimentos de cálculo de ambos os coeficientes, ver SIEGEL e CASTELLAN JR. (2006, p. 266-87).

Tabela 25. Correlações tau de Kendall (τ) e ρ de Spearman (ρ) entre medianas das respostas dos especialistas e outras variáveis

Variáveis	Área total de cultivo (1990-2010)		Prisões / detenções (1990-2010)		Assist. militar e policial (1996-2009)		Assist. econômica e social (1996-2009)	
	τ	ρ	τ	ρ	τ	ρ	τ	ρ
Militarização	0,2921*	0,4269*	0,3651*	0,5202*	0,3460*	0,5166*	0,3238*	0,5058*
Estado de direito	-0,2714*	-0,4637*	0,0206	0,0353	-0,2397**	-0,4095**	0,0079	0,0136
Desenv. alternativo	-0,2492**	-0,4055**	-0,173	-0,2524	-0,3000*	-0,4739*	-0,0810	-0,0983
Errad. consensual	-0,2619**	-0,4101**	-0,0175	-0,0016	0,5079*	-0,5117*	0,2349**	-0,0164
Errad. forçada	0,4635*	0,6838*	0,2635**	0,4352*	0,5079*	0,7413*	0,2349**	0,3785**
Cocaleiros	-0,4175*	-0,6008*	-0,4492*	-0,6868*	-0,3317*	-0,5173*	-0,1698	-0,2848***
Guerrilheiros	0,1937***	0,4147**	-0,0508	-0,0080	0,2476**	0,4368*	0,0032	0,0004
Paramilitares	0,3016*	0,5275*	0,2317**	0,3504**	0,4222*	0,6426*	0,1937***	0,2526

* Significante a 1% ** Significante a 5% ***Significante a 10%

Fontes: Elaboração própria com base em: Pesquisa dos Especialistas (variáveis), INCSR e UNODC (área total de cultivo, prisões/detenções) e CIP (assistência militar e policial e assistência econômica e social).

Os dados sobre área total de cultivo e prisões/detenções foram obtidos nos relatórios intitulados *International Narcotics Control Strategy* do Departamento de Estado dos EUA e relatórios sobre monitoramento de cultivos do Escritório das Nações Unidas sobre a Droga e o Delito (ONUDD). Os dados sobre assistência dos EUA para programas militares-policiais e econômico-sociais foram obtidos a partir da base de dados disponibilizada pelo sítio *Security Assistance Program*. São, portanto, fontes independentes, o que permite inferir que níveis moderados de associação entre as respostas e essas variáveis refletem algum padrão empírico, ou seja, que os especialistas não responderam aleatoriamente nem deram respostas a itens que ignoravam.

Considerando-se o índice tau de Kendall, os níveis mais altos de associação estatisticamente significativa ($p < 0,10$) se dão entre: o nível de esforço para erradicação forçada e a assistência militar e policial prestada pelos EUA ($\tau = 0,5079$) e a área total de cultivo ($\tau = 0,4635$); o esforço para erradicação consensual e a assistência militar e policial prestada pelos EUA ($\tau = -0,5079$); a intensidade e cobertura de movimentos cocaleiros com o número de prisões / detenções ($\tau = -0,4492$) e com a área de total de cultivo ($\tau = -0,4175$); entre paramilitares e a assistência militar e policial dos EUA ($\tau = 0,4222$).

Considerando-se o índice ρ de Spearman, podemos verificar que há bom nível de associação do nível de militarização das políticas implantadas com as “prisões / detenções” ($\rho = 0,52$) e com “assistência militar e policial” dos EUA ($\rho = 0,51$). Quanto à adequação das políticas ao estado de direito médias, verificam-se correlações medidas e significativas com a “área total de cultivo” ($\rho = -0,46$) e com a “assistência militar e policial” ($\rho = -0,40$). Quanto ao esforço do governo para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo apresenta correlações negativas médias e significativas com a área total de cultivo ($\rho = -0,40$) e com a assistência militar e policial ($\rho = -0,47$). O nível de erradicação forçada apresenta correlação alta e positiva com a assistência militar e policial dos EUA ($\rho = 0,74$), ao passo que o nível de erradicação consensual apresenta correlação média e negativa com essa mesma variável ($\rho = -0,51$).

Correlação entre medianas

A tabela a seguir apresenta as medidas de correlação entre os valores das medianas para cada par de variáveis e seus respectivos coeficientes tau de Kendall e ρ de Spearman.

grupos cocaleiros ($\rho=-0,4481$). Disso pode-se inferir que, o aumento do processo de militarização está associado em nível estatisticamente significativo a políticas que violam os direitos humanos de forma corriqueira, desagregam os movimentos cocaleiros e substituem as políticas de desenvolvimento alternativo.

Com relação à adequação das políticas ao *estado de direito*, verifica-se alto nível de correlação positiva com a disposição para implantar políticas de erradicação consensual ($\rho=0,7097$) e um nível também alto de correlação negativa com políticas de erradicação forçada ($\rho=-0,7105$). Com relação a atores domésticos, apenas a correlação com a atuação de grupos de guerrilha apresenta nível de significância considerável: a maior atuação desses grupos armados está associada a baixos níveis de preservação dos direitos humanos ($\rho=-0,5826$), ao nível de 99% de confiança.

Os esforços para aplicação de políticas de *desenvolvimento alternativo* e de *erradicação consensual* estão altamente associados, de forma negativa, à atuação de grupos armados, guerrilheiros ou paramilitares. A presença de paramilitares está fortemente associada a uma redução das políticas de desenvolvimento alternativo ($\rho=-0,7218$) e, de forma mais atenuada, à erradicação consensual ($\rho=-0,3719$). A presença de guerrilheiros, por sua vez, está fracamente ao menor esforço por políticas de desenvolvimento alternativo ($\rho=0,6329$) ao mesmo tempo em que está fortemente associada à diminuição da erradicação consensual ($\rho=-0,6332$). Essas políticas não apresentam nenhuma correlação significativa entre si, mas estão negativamente relacionadas à *erradicação forçada* com coeficientes de, respectivamente, $\rho=-0,1968$ (fraca, porém significativa) e de $\rho=-0,7738$. Dessa forma, as avaliações dos especialistas indicam que a erradicação forçada substitui os esforços das políticas que estão relacionadas a baixos níveis de militarização.

Além disso, os esforços por maior erradicação forçada estão fortemente associados à maior atuação de grupos armados da guerrilha ($\rho=0,6329$) e paramilitares ($\rho=0,5181$). A associação entre a erradicação forçada e os grupos cocaleiros, embora negativa, é fraca ($\rho=-0,3182$) e significativa apenas ao nível de 90% de confiança. Desses dados, pode-se inferir que a forte atuação de grupos armados ilegais, por constituir ameaça ao monopólio de uso legítimo da força, induziria os governos a reprimirem uma das atividades que lhes serve como fonte de renda via políticas de erradicação forçada e estratégias militares.

Finalmente, com relação à atuação dos atores domésticos, observa-se que não há nenhuma correlação significativa entre a atuação de grupos do movimento cocaleiro e grupos armados ilegais.

Entre os grupos armados, todavia, essa associação é bastante forte, positiva e significativa ao nível de confiança de 99% ($p=0,7358$). É lícito inferir que essa associação é causada pelo conflito armado que opõe paramilitares, guerrilha e governo pela disputa de domínio territorial.

Referências bibliográficas do Anexo 2

- ADCOCK, R.; COLLIER, D. Measurement validity : A shared standard for qualitative and quantitative research. **The American Political Science Review**, v. 95, n. 3, p. 529-546, Sep. 2001.
- CORTINA, J. M. What is coefficient alpha? An examination of theory and applications. **Journal of Applied Psychology**, v. 78, n. 1, p. 98-104, 1993.
- FELDT, L. S.; WOODRUFF, D. J.; SALIH, F. A. Statistical inference for coefficient alpha. **Applied Psychological Measurement**, v. 11, n. 1, p. 93-103, 1987.
- MAROCO, J.; GARCIA-MARQUES, T. Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas? **Laboratório de Psicologia**, v. 4, n. 1, p. 65-90, 2006.
- MEYER, M. A.; BROOKER, J. M. **Eliciting and analyzing expert judgement**: A practical judgement. 2nd. ed. Alexandria, PA - Philadelphia, VA: American Statistical Association (ASA) - Society for Industrial and Applied Mathematics (SIAM), 2001.
- MURPHY, K. R.; DAVIDSHOFER, C. O. **Psychological testing**: principles and applications. 6th. ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2004.
- OSBURN, H. G. Coefficient alpha and related internal consistency reliability coefficients. **Psychological Methods**, v. 5, n. 3, p. 343-355, 2000.
- SIEGEL, S.; CASTELLAN JR., N. J. **Estatística não paramétrica para ciências do comportamento**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

Anexo 3. Respostas ao questionário sobre grupos armados, movimentos cocaleiros e políticas de drogas em Bolívia e Colômbia por fator, variável e país de especialidade

Variável	Indicador	País	Especialista N°	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	4	4	4	5	4	4	5	5	5	4	3	3	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	2	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	0
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	4	4	4	3	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	3	3	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	7	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	8	6	6	6	6	6	6	6	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	3	2	2	2	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	9	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	2	1	1	1	2	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	Não-respostas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	1	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	4	4	3	3	2	2	2	2	1	1	2	2	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	3	1	1	2	2	4	4	4	4	2	2	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	11
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	4	1	1	1	1	4	5	5	3	1	1	2	2	2	2	3	3	2	1	1	1	2	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	5	1	1	1	1	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	6	1	1	1	1	1	1	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	7	1	1	1	2	2	2	3	3	6	6	5	5	2	2	3	2	2	3	3	3	3	0	
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	8	.	.	.	.	.	.	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	9	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	

Variável	Indicador	País	Especialista N°	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	10	.	.	.	.	.	2	2	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	19
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	11	.	.	.	1	2	3	3	4	5	5	5	4	3	3	3	4	5	4	3	3	4	3
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	12	2	2	2	4	4	4	4	5	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	4	4	4	0
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	13	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	14	1	2	2	1	2	1	2	5	5	6	6	5	4	5	2	2	2	3	2	3	2	0
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	15	.	.	.	.	.	.	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	16	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	17	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	18	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	19	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	4	4	4	4	4	4	0
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	20	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Cocaleiros	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	Não-respostas	8	8	8	7	7	6	6	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	131
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	4	4	4	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	2	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	.	.	.	.	.	5
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	5	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	5	4	4	4	3	2	1	1	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	6	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	5	4	4	4	3	3	2	2	2	1	1	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	7	2	2	2	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	8	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	9	2	2	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	0

Variável	Indicador	País	Especialista Nº	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Bolívia	Não-respostas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	2	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	4	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	4	5	4	4	4	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	7	2	2	2	2	3	4	4	4	5	5	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	8	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	11	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	5	5	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	12	4	4	3	3	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	1	1	1	1	1	2	2	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	13	.	.	.	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	.	.	6
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	14	2	2	2	2	2	3	3	4	4	4	3	3	3	4	5	4	5	4	4	3	3	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	15	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	16	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	17	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	.	.	.	.	.	.	.	.	9
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	18	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	4	4	4	.	.	.	18
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	19	4	4	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	20	2	2	2	2	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	

Variável	Indicador	País	Especialista Nº	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Governo	Esforço para aplicar políticas de desenvolvimento alternativo	Colômbia	Não-respostas	4	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2	2	2	3	4	4	54
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	4	4	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	2	2	2	2	2	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	6	6	6	6	6	6	12
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	4	4	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	4	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	2	2	2	4	4	4	5	5	5	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	5	4	4	4	4	4	4	4	4	6	5	4	3	3	3	3	3	2	3	2	3	2	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	6	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	7	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	8	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	9	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	4	5	5	5	5	5	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Bolívia	Não-respostas	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	54
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	2	2	2	1	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	3	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	3	3	3	4	4	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	7	1	2	2	2	2	1	1	2	3	2	2	3	3	2	2	3	2	2	2	3	3	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	10	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21

Variável	Indicador	País	Especialista N°	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	11	1	1	1	1	2	2	1	1	2	2	3	3	3	3	3	4	4	4	3	4	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	12	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	13	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	.	.	.	3
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	14	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	4	4	4	5	5	4	5	4	5	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	15	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	16	.	.	.	.	.	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	5
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	17	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	18	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	19	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	20	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação consensual	Colômbia	Não-respostas	9	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	8	8	8	167
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	1	2	2	2	2	3	3	3	4	5	5	5	4	4	4	4	4	3	2	2	2	2	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	2	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	2	1	1	1	1	1	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	6	5	4	4	4	4	3	3	3	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	5	4	4	4	4	3	3	3	3	5	5	5	5	4	3	2	1	1	1	1	1	1	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	6	3	3	3	3	4	4	4	4	5	6	6	6	6	4	4	3	3	2	2	2	2	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	7	.	.	.	.	.	.	.	6	6	6	6	4	4	4	4	4	.	.	.	.	.	12
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	8	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	9	4	4	4	4	4	4	4	5	5	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Bolívia	Não-respostas	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	12

Variável	Indicador	País	Especialista N°	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	2	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	6	6	6	6	6	5	5	4	4	4	3	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	3	2	2	2	3	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	4	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	4	5	6	6	6	6	6	6	5	5	5	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	7	4	4	4	4	6	6	6	6	6	5	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	5	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	8	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	9	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	10	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	11	2	2	2	3	3	3	3	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	12	1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	4	5	4	4	5	5	5	5	5	5	5	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	13	3	3	6	6	6	6	6	6	6	6	6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	10
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	14	3	3	4	5	5	5	5	5	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	15	.	.	.	.	3	3	3	3	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	4
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	16	.	.	.	.	.	3	3	3	3	3	3	3	6	6	6	6	6	4	4	4	4	5
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	17	6	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	18	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	19	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	20	3	3	3	3	4	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Governo	Esforço para aplicar políticas de erradicação forçada	Colômbia	Não-respostas	5	5	5	5	4	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	82

Variável	Indicador	País	Especialista N°	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	1	.	.	19
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	.	.	.	.	.	5
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	3	.	3	3	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	19
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	4	1	1	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	18
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	6	5	5	5	5	5	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	3	3	3	.	.	13
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	7	1	1	1	1	2	2	3	3	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	8	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	9	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	4	3	.	.	.	.	1	4
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	Não-respostas	3	2	2	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	6	5	5	7	6	99
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	1	4	4	4	4	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	2	6	5	6	6	6	6	6	6	5	6	6	6	6	5	5	4	4	4	5	4	4	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	3	3	3	3	3	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	4	3	3	3	6	6	3	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	4	2	2	2	3	3	3	4	4	4	5	5	6	6	6	6	6	5	5	4	3	2	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	6	4	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	4	4	4	4	4	4	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	7	1	5	2	2	3	4	6	6	6	5	5	5	4	4	3	3	3	3	3	3	3	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	8	3	3	4	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	4	4	3	3	3	3	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	9	4	4	4	5	5	6	6	6	5	5	5	5	6	6	5	5	5	5	5	5	5	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	10	1	2	2	3	3	3	4	5	6	6	6	6	6	5	4	4	3	3	3	2	2	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	11	1	2	3	4	3	4	3	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	6	6	0

Variável	Indicador	País	Especialista N°	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	12	2	2	2	4	4	4	4	5	5	6	6	6	6	6	6	5	5	3	3	3	3	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	13	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	14	5	5	5	4	3	3	3	5	6	5	3	3	3	4	4	3	3	4	3	4	5	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	15	1	1	1	2	2	2	4	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	5	5	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	16	3	3	3	3	3	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	17	2	2	2	3	4	5	6	6	6	6	4	3	5	3	2	2	3	1	2	2	4	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	18	3	3	3	3	4	4	4	4	5	5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	19	6	6	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	2	1	1	1	2	2	2	2	2	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	20	3	3	3	3	4	4	6	6	6	6	6	6	6	3	3	3	3	3	3	4	4	0
Guerrilha	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	Não-respostas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	21
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	2	.	.	.	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	.	.	.	.	.	.	9
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	3	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	2	.	.	20
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	.	.	.	.	.	.	.	.	8
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	7	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	8	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	9	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	2	3	3	3	17
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Bolívia	Não-respostas	7	7	7	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	7	7	8	8	7	6	7	7	138
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	1	3	3	3	3	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	0

Variável	Indicador	País	Especialista N°	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	2	4	4	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	6	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	3	2	2	2	4	4	4	4	5	6	6	6	6	6	6	6	5	4	3	2	2	2	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	4	3	3	3	3	4	4	4	4	5	5	6	6	6	6	6	6	4	3	2	1	1	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	5	3	3	3	3	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	4	4	4	4	4	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	6	3	3	3	3	3	3	6	6	6	6	6	6	6	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	7	2	2	4	4	3	4	5	5	5	5	6	6	6	5	3	3	3	3	3	4	4	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	8	4	6	6	6	6	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	9	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	10	2	3	3	3	3	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	4	4	4	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	11	2	2	2	3	3	3	3	3	4	4	4	5	5	5	5	6	6	6	6	5	5	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	12	3	3	3	3	3	4	4	5	5	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	5	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	13	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	14	2	2	2	2	2	3	3	3	3	4	5	6	6	6	5	5	2	2	2	2	2	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	15	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	16	1	1	1	1	1	1	1	1	3	6	6	6	6	6	6	4	4	4	4	4	4	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	17	1	2	2	1	1	1	6	6	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	18	3	3	3	3	4	4	6	6	6	6	6	6	6	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	19	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	4	4	4	4	4	4	0
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	20	3	3	3	3	3	4	4	5	6	6	6	6	6	5	5	4	4	.	.	.	.	4
Paramilitares	Intensidade e cobertura espacial	Colômbia	Não-respostas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	25
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	1	3	3	3	3	3	3	2	1	1	1	1	2	2	2	3	3	4	3	3	3	3	0

Variável	Indicador	País	Especialista Nº	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4	4	0
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	0
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	0
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	6	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	7	.	.	.	.	.	.	.	1	1	1	1	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4	7
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	8	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Bolívia	Não-respostas	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	4	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	7	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	10	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	12	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	0

Variável	Indicador	País	Especialista N°	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	13	.	.	.	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	.	.	.	7
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	14	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	15	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	16	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	17	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	18	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	19	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	20	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Política	Adequação ao estado de direito	Colômbia	Não-respostas	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	91
Política	Nível de militarização	Bolívia	1	3	3	3	3	3	4	4	5	6	6	6	6	5	5	4	4	3	2	1	1	1	0
Política	Nível de militarização	Bolívia	2	2	2	2	3	3	3	3	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	0
Política	Nível de militarização	Bolívia	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0
Política	Nível de militarização	Bolívia	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	.	.	.	.	.	.	6
Política	Nível de militarização	Bolívia	5	6	6	6	5	4	3	3	3	6	6	6	6	4	3	4	2	1	1	1	1	1	0
Política	Nível de militarização	Bolívia	6	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	0
Política	Nível de militarização	Bolívia	7	.	.	.	.	.	.	.	6	6	6	6	3	3	3	3	.	.	.	.	.	.	13
Política	Nível de militarização	Bolívia	8	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	1	1	1	1	1	0
Política	Nível de militarização	Bolívia	9	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	0
Política	Nível de militarização	Bolívia	Não-respostas	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	19
Política	Nível de militarização	Colômbia	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0
Política	Nível de militarização	Colômbia	2	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	4	5	5	5	6	6	6	6	0

Variável	Indicador	País	Especialista Nº	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Não-respostas	
Política	Nível de militarização	Colômbia	3	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	4	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	5	5	6	6	6	6	5	5	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	6	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Política	Nível de militarização	Colômbia	7	3	3	3	4	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	5	5	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	8	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	9	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	10	.	.	.	.	.	2	2	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5
Política	Nível de militarização	Colômbia	11	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	12	2	2	2	2	2	2	2	2	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	13	.	.	.	.	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	.	.	.	7
Política	Nível de militarização	Colômbia	14	4	4	5	5	5	5	5	4	4	4	5	5	6	6	6	6	6	6	6	5	5	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	15	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	16	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	17	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	18	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Política	Nível de militarização	Colômbia	19	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	21
Política	Nível de militarização	Colômbia	20	5	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	0	
Política	Nível de militarização	Colômbia	Não-respostas	5	5	5	5	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	75

Fonte:Elaboração própria com base na Pesquisa dos Especialistas.

Anexo 4. Questionário de pesquisa aplicado aos especialistas



UnB Instituto de Relações Internacionais

Grupos armados, movimientos cocaleros, gobiernos nacionales y políticas sobre drogas en Bolivia, Colombia y Perú

Esta encuesta es parte de una investigación conduzida en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasília (IREL-UnB), bajo orientación del Profesor Doctor Eduardo Viola (<http://lattes.cnpq.br/2685286492991791>).

El objetivo de esta encuesta es obtener evaluaciones de especialistas acerca de los efectos que son producidos por las actividades de grupos armados, movimientos sociales y gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú en las políticas sobre drogas, entre 1990 y 2010. En este trabajo, "actividad" es definida como la presencia y actuación, violenta o no, de grupos o organizaciones en regiones agrarias y urbanas; "movimientos cocaleros" son definidos como grupos organizados de cultivadores de coca; "grupos armados" son definidos como grupos guerrilleros y paramilitares en confronto armado o negociación de paz con las autoridades públicas; "gobierno nacional" es definido como la autoridad gobernante, democrática o no, en un territorio.

Este cuestionario ha sido enviado a especialistas e investigadores de centros de investigación, universidades y think tanks de los tres países mencionados. Los especialistas fueron eligidos tras intensa revisión bibliográfica del tema. Su colaboración, por lo tanto, es muy importante. El autor se compromete al cumplimiento de su obligación de secreto de la identidad de los respondentes. Igualmente se compromete que los datos serán utilizados única y exclusivamente en su tesis de doctorado y trabajos académicos que de ella se originen.

Luiz Antônio Gusmão

luizgusmao@gmail.com

<http://lattes.cnpq.br/1120205342719621>

¿Acepta Usted participar de esta encuesta?

- Sí
- No

Identificación

Unicamente para uso y control del autor. Sus datos personales serán preservados.

Nombre**Institución****E-mail****País de especialidad**

Eligir uno de los tres países.

- Bolivia
- Colombia
- Perú

Aviso

En las páginas siguientes se pide que, para cada año en el período de 1990-2010, Ud. marque una, y sólo una, alternativa acerca de:

- 1) la actuación de grupos de guerrilla;
- 2) la actuación de grupos paramilitares;
- 3) la actuación de movimientos cocaleros;
- 4) el esfuerzo del gobierno nacional por aplicar políticas de desarrollo alternativo, de erradicación forzada y de erradicación concertada;
- 5) la adecuación de políticas sobre drogas al estado de derecho y el nivel de su militarización.

Para cada tópico, Ud. podrá hacer comentarios libres.

Para pasar de un tópico al otro, no deje alternativa en blanco.

1. Grupos armados: Guerrillas

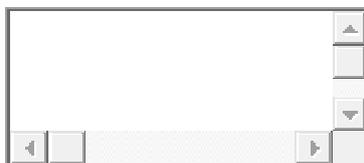
Considerando la intensidad y la cobertura espacial de los grupos de guerrilla, ¿cómo Ud. clasifica el impacto de sus actividades en general, en cada año?

- 1 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel LOCAL;
 2 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel LOCAL;
 3 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel REGIONAL;
 4 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel REGIONAL;
 5 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel NACIONAL y/o INTERNACIONAL,
 6 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel NACIONAL y/o INTERNACIONAL

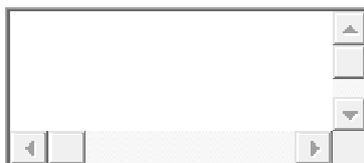
	Ns/Na	1	2	3	4	5	6
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995							
1996							
1997							
1998							
1999							
2000							
2001							
2002							
2003							
2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							
2010							

1.1. Observaciones: Guerrillas

Por favor, enumere hechos históricos, eventos específicos, interocurrencias y procesos políticos/sociales que Ud. considere relevantes para las actividades de guerrillas, en el país elegido.

A rectangular text input field with a light gray border. On the right side, there are three vertically stacked buttons: a small square with an upward-pointing triangle, a small square, and a small square with a downward-pointing triangle. On the bottom side, there are two small square buttons with left and right-pointing triangles, and a larger rectangular button with a right-pointing triangle.

Por favor, escriba abajo observaciones que Ud. juzgue importantes sobre las actividades de grupos de guerrilla.

A rectangular text input field with a light gray border. On the right side, there are three vertically stacked buttons: a small square with an upward-pointing triangle, a small square, and a small square with a downward-pointing triangle. On the bottom side, there are two small square buttons with left and right-pointing triangles, and a larger rectangular button with a right-pointing triangle.

2. Grupos armados: Paramilitares

Considerando la intensidad y la cobertura territorial de los grupos paramilitares, ¿cómo Ud. clasifica el impacto de sus actividades, en cada año?*

- 1 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel LOCAL;
 2 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel LOCAL;
 3 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel REGIONAL;
 4 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel REGIONAL;
 5 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel NACIONAL y/o INTERNACIONAL;
 6 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel NACIONAL y/o INTERNACIONAL.

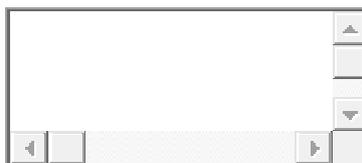
	Ns/Na	1	2	3	4	5	6
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995							
1996							
1997							
1998							
1999							
2000							
2001							
2002							
2003							
2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							
2010							

2.1. Observaciones: Paramilitares

Por favor, enumere hechos históricos, eventos específicos, interocurrencias y procesos políticos/sociales que Ud. considere relevantes para las actividades de grupos paramilitares, en el país elegido.

A rectangular text input field with a light gray border. On the right side, there are three vertically stacked buttons: a small square with an upward-pointing triangle, a small square, and a small square with a downward-pointing triangle. On the bottom side, there are two buttons: a small square with a left-pointing triangle and a small square with a right-pointing triangle.

Por favor, escriba abajo observaciones que Ud. juzgue importantes sobre las actividades de grupos paramilitares.

A rectangular text input field with a light gray border. On the right side, there are three vertically stacked buttons: a small square with an upward-pointing triangle, a small square, and a small square with a downward-pointing triangle. On the bottom side, there are two buttons: a small square with a left-pointing triangle and a small square with a right-pointing triangle.

3. Movimientos cocaleros

Considerando la intensidad y la cobertura territorial de los movimientos cocaleros, ¿cómo Ud. clasifica el impacto de sus actividades, en cada año?*

- 1 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel LOCAL;
 2 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel LOCAL;
 3 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel REGIONAL;
 4 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel REGIONAL;
 5 = Actuación de BAJA intensidad, mayormente en nivel NACIONAL y/o INTERNACIONAL,
 6 = Actuación de ALTA intensidad, mayormente en nivel NACIONAL y/o INTERNACIONAL

	Ns/Na	1	2	3	4	5	6
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995							
1996							
1997							
1998							
1999							
2000							
2001							
2002							
2003							
2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							
2010							

3.1. Observaciones: Movimientos cocaleros

Por favor, enumere hechos históricos, eventos específicos, interocurrencias y procesos políticos/sociales que Ud. considere relevantes para las actividades de movimientos cocaleros, en el país elegido.

A rectangular text input field with a light gray background and a thin black border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, each with a downward-pointing arrow. On the bottom side, there are two small square buttons, one on the left with a leftward-pointing arrow and one on the right with a rightward-pointing arrow.

Por favor, escriba abajo observaciones que Ud. juzgue importantes sobre las actividades de movimientos cocaleros.

A rectangular text input field with a light gray background and a thin black border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, each with a downward-pointing arrow. On the bottom side, there are two small square buttons, one on the left with a leftward-pointing arrow and one on the right with a rightward-pointing arrow.

4. Gobiernos nacionales (Desarrollo alternativo)

Considerando la aplicación de recursos financieros y humanos por los gobiernos nacionales, ¿cómo Ud. evalúa el esfuerzo para aplicar políticas de DESARROLLO ALTERNATIVO, en cada año?*Obrigatória

1 = Inexistente;

4 = Mediano;

2 = Muy débil;

5 = Fuerte;

3 = Débil;

6 = Muy fuerte

	Ns/Na	1	2	3	4	5	6
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995							
1996							
1997							
1998							
1999							
2000							
2001							
2002							
2003							
2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							
2010							

4. Gobiernos nacionales (Erradicación forzada)

Considerando la aplicación de recursos financieros y humanos por los gobiernos nacionales, ¿cómo Ud. evalúa el esfuerzo para aplicar políticas de ERRADICACIÓN FORZADA, en cada año?*Obrigatória

1 = Inexistente;

4 = Mediano;

2 = Muy débil;

5 = Fuerte;

3 = Débil;

6 = Muy fuerte

	Ns/Na	1	2	3	4	5	6
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995							
1996							
1997							
1998							
1999							
2000							
2001							
2002							
2003							
2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							
2010							

4. Gobiernos nacionales (Erradicación concertada)

Considerando la aplicación de recursos financieros y humanos por los gobiernos nacionales, ¿cómo Ud. evalúa el esfuerzo para aplicar políticas de ERRADICACIÓN CONCERTADA, en cada año?

1 = Inexistente;

4 = Mediano;

2 = Muy débil;

5 = Fuerte;

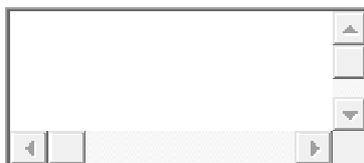
3 = Débil;

6 = Muy fuerte

	Ns/Na	1	2	3	4	5	6
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995							
1996							
1997							
1998							
1999							
2000							
2001							
2002							
2003							
2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							
2010							

4.1. Observaciones: Gobiernos nacionales

Por favor, enumere hechos históricos, eventos específicos, interurrencias y procesos políticos/sociales que Ud. considere relevantes para las actividades de gobiernos nacionales, en el país elegido.

An empty rectangular text box with a light gray background and a thin black border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, each with a downward-pointing arrow. On the bottom side, there are two small square buttons, each with a rightward-pointing arrow.

Por favor, escriba abajo observaciones que Ud. juzgue importantes sobre los gobiernos nacionales.

An empty rectangular text box with a light gray background and a thin black border. It contains no text. On the right side, there are three small square buttons stacked vertically, each with a downward-pointing arrow. On the bottom side, there are two small square buttons, each with a rightward-pointing arrow.

5. Políticas sobre drogas (Estado de derecho)

Considerando el respecto a los derechos humanos y del ciudadano y a la aplicación de puniciones legales a su violación, como Usted calificaría la adecuación de las políticas sobre drogas al estado de derecho, en cada año?*

1 = ALTA frecuencia de violaciones, la MENOR parte de ellas son punidas;

2 = ALTA frecuencia de violaciones, la MAYOR parte de ellas son punidas;

3 = BAJA frecuencia de violaciones, la MENOR parte de ellas son punidas;

4 = BAJA frecuencia de violaciones, la MAYOR parte de ellas son punidas

	Ns/Na	1	2	3	4
1990					
1991					
1992					
1993					
1994					
1995					
1996					
1997					
1998					
1999					
2000					
2001					
2002					
2003					
2004					
2005					
2006					
2007					
2008					
2009					
2010					

5. Políticas sobre drogas (Militarización)

Considerando el empleo del aparato militar de las Fuerzas Armadas en la implementación de estrategias del gobierno, como Usted califica el NIVEL DE MILITARIZACIÓN de las políticas sobre drogas implementadas, en cada año?*

1 = Inexistente;
2 = Muy débil;
3 = Débil;

4 = Mediano;
5 = Fuerte;
6 = Muy fuerte

	Ns/Na	1	2	3	4	5	6
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995							
1996							
1997							
1998							
1999							
2000							
2001							
2002							
2003							
2004							
2005							
2006							
2007							
2008							
2009							
2010							

5.1. Observaciones: Políticas sobre drogas

Por favor, enumere hechos históricos, eventos específicos, interocurrencias y procesos políticos/sociales que Ud. considere relevantes para las políticas sobre drogas, en el país elegido.



Por favor, escriba acá cualquier observación que tubiera a hacer sobre este tópico.



Indicación

¿Indicaría Ud. otra(s) persona(s) para que participara de esta investigación?

- Sí
- No

Por favor, enliste el nombre, afiliación institucional y e-mail de quien(es) que desee indicar.



Anexo 5. Lista de especialistas seleccionados para aplicação do questionário

Nome	Instituição
Adam Isacson	Washington Office on Latin America (WOLA)
Adam Schaffer	Washington Office on Latin America (WOLA)
Adrián Restrepo Parra	Universidad de Antioquia (UdeA), Instituto de Estudios Políticos
Adriana Villamarín García	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)
Alejandro Reyes Posada	Pontificia Universidad Javeriana
Alexandra Guáqueta	Flinders University, School of International Studies
Amira Armenta	Transnational Institute (TNI)
Ana M. Arjona	University of Northwestern
Ana María Trujillo	Pontificia Universidad Javeriana, Departamento de Relaciones Internacionales
Anahí Durand Guevara	Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Andrea Lisset Pérez	Universidad de Antioquia (UdeA)
Andrés López Restrepo	Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)
Andrés Ricardo Vargas Castillo	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)
Ángela Rivas	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Angelika Rettberg	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (CONPAZ)
Ariel Fernando Ávila	Corporación Nuevo Arco Iris, Observatorio del Conflicto Armado
Arlene Tickner	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política
Aurora Moreno Torres	Pontificia Universidad Javeriana
Baldomero Cáceres	Universidad Nacional Agraria La Molina
Bettina Schorr	Freie Universität Berlin
Bruce M. Bagley	University of Miami, Department of International Studies
Camilo Echandía Castilla	Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia
Carlo Nasi	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (CONPAZ)
Carlos Alberto Mejía	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (CONPAZ)
Carlos Andrés Prieto	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Carlos Crespo	Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS), Centro de Estudios Superiores Universitarios
Carlos José Herrera Jaramillo	Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Carolina Navarrete Frias	Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT)
Carolina Serrano	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Catalina Arreaza	Brown University
Catalina Niño	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Catalina Rocha	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Cecilia Méndez Gastelumendi	University of California Santa Barbara (UCSB), Department of History
Chris Krueger	Red Bolivia Mundo
Claudia Steiner Sampedro	Universidad de los Andes UNIANDÉS), Departamento de Antropología
Coletta Youngers	Washington Office on Latin America (WOLA)
Cynthia Arnson	Woodrow Wilson Center
Daniel Mejía	Universidad de los Andes (UNIANDÉS)
Daniel Moreno Morales	Ciudadanía - Comunidad de estudios sociales y acción pública
Daniel Pécaut	École des hautes études en sciences sociales (EHESS)
Daniel Ricardo Peñaranda	Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)
David Alejandro Schoeller-Díaz	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Deborah J. Yashar	Princeton University, Department of Politics and Woodrow Wilson School
Deiman Cuartas	Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Departamento de Ciencia Política
Dermot O'Connor	Willow Springs
Diego Giacomán	Transnational Institute (TNI)
Eduardo Gamarra	Florida International University, Department of Politics and International Relations
Eduardo Pizarro Leongomez	Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)
Eduardo Toche	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO)
Edwin Cruz Rodríguez	Universidad Nacional de Colombia
Elissa Meriem Goucem	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Elizabeth Ruano	Centro Scalabriniano de Estudios Migratorios (CSEM)
Elizabeth Tabares	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Facultad de Economía

Nome	Instituição
Elvira María Restrepo	University of Miami, Department of International Studies
Enzo Nussio	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)
Fabián Novak	Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Fabio Sánchez	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)
Fátima Rojas Boucher	Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP), Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)
Félix Reátegui Carrillo	Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEH)
Fernando Hurtado Pascual	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)
Fernando Rospigliosi	Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Fernando Salazar Ortuño	Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE)
Francisco Durand	University of Texas at San Antonio (UTSA), Department of Political Science and Geography
Francisco E. Thoumi	International Narcotics Control Board (INCB)
Franco Gamboa Rocabado	Yale World Fellows Program, Yale University
Gerd Schönwälder	Centre for International Policy Studies (CIPS)
Germán Valencia	Universidad de Antioquia (UdeA), Instituto de Estudios Políticos
Gimena Sánchez-Garzoli	Washington Office on Latin America (WOLA)
Gina Paola Rodríguez	Universidad de Buenos Aires (UBA), Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)
Gonzalo Sánchez Gómez	Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)
Gonzalo Vargas	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (DICER)
Gonzalo Vargas Villazón	Ciudadanía - Comunidad de estudios sociales y acción pública
Guillermo Ruiz Torres	Freie Universität Berlin
Gustavo Eduardo Córdova Eguívar	Universidad Mayor de San Simón, Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU-UMSS)
Harry Sanabria	University of Pittsburg, Department of Anthropology
Hervé do Alto	Université de Nice Sophia-Antipolis, Faculté de droit et de science politique
Hugo Cabieses Cubas	Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH)
Hugo Contreras Morales	Ministerio de Relaciones Exteriores - Perú
Hugo Fernando Guerrero Sierra	Universidad de La Salle
Ingrid Bolívar	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (CONPAZ)
Isaac Beltrán	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Isaias Rojas Perez	The State University of New Jersey, Department of Sociology and Anthropology, Rutgers
Iván Mauricio Durán	Universidad Nacional (UNAL), Facultad de Ciencias Económicas
Jaime García Díaz	Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
James Granada	Universidad de Antioquia (UdeA), Instituto de Estudios Políticos
Jo-Marie Burt	Washington Office on Latin America (WOLA)
Jorge A. Restrepo	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)
José Blanes Jiménez	Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)
José Manuel Salamanca Rangel	Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
José Mario Aguilera	Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Grupo de Investigación Actores Armados, Conflicto y Derecho Internacional Humanitario
José Rocabado Sánchez	Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Centro de Estudios para el Desarrollo (CIDES)
Juan Carlos Sánchez Sierra	Universidad de La Salle
Juan David Velasco	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)
Juan Felipe Hoyos García	Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)
Juan Fernando Vargas	Universidad del Rosario
Juan Gabriel Tokatlián	Universidad Torcuato di Tella
Juan Mauricio Torres Jaramillo	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Juan Pablo Vera Lugo	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Juliana Ströbele-Gregor	Freie Universität Berlin, Institute for Latin American Studies
Karl Hoffmann Barrientos	Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE)
Kathryn Ledebur	Andean Information Network (AIN)
Kevin Healy	Inter-American Forum (IAF)
León Valencia	Corporación Nuevo Arco Iris
Lilian Yaffe	University of Miami, Department of International Studies
Linda Farthing	Andean Information Network (AIN)
Lorenza Belinda Fontana	University of Sheffield, Sheffield Institute for International Development
Madeline Bárbara Léons	Towson University, Department of Sociology, Anthropology and Criminal Justice

Nome	Instituição
Manuel Alberto Alonso Espinal	Universidad de Antioquia (UdeA), Instituto de Estudios Políticos
Manuel de la Fuente	Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS), Centro de Estudios Superiores Universitarios
Marc Chernick	Center for Latin American Studies
María Clemencia Ramírez	Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)
María Teresa Pinto Ocampo	Universidad del Valle / Cali, Colombia
María Victoria Llorente	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Marie-Esther Lacuisse	Institut français des études andines (IFEA)
Mariella González	Pontificia Universidade Católica de Perú (PUCP), Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)
Mariía del Pilar Mejía Fritsch	Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Martin Jelsma	Transnational Institute (TNI)
Matheus Hoffmann Pfrimer	Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia
Mauricio José Romero Vidal	Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Max Yuri Gil	Corporación Región
Miguel Barreto Henriques	Universidad Jorge Tadeo Lozano
Miguel Villaruel Nikitenko	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)
Mirella van Dun	Utrecht University
Moisés Arce	University of Missouri-Columbia, Department of Political Science
Muriel Laurent	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Departamento de Historia
Narda Zoila Henríquez Ayin	Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Departamento de Ciencias Sociales
Nicolás Zevallos Trigos	Pontificia Universidade Católica de Perú (PUCP), Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)
Pablo Alberto Ortega Poveda	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)
Pascual Restrepo	Universidad de los Andes
Paul Gootenberg	Stony Brook University
Pauline Metaal	Transnational Institute (TNI)
Ralf Leiteritz	Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales
Ramón Rosales	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Facultad de Economía
René Antonio Mayorga	Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)
Ricardo Soberón	Pontificia Universidade Católica de Perú (PUCP), Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)
Ricardo Vargas Meza	Acción Andina
Robert Lessmann	Universität zu Köln, Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik
Roberto Laserna	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)
Rodolfo Escobedo	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Rodrigo Uprimny Yepes	Dejusticia - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad
Rolando Lorenzo Ames Cobian	Pontificia Universidad Católica de Perú, Departamento de Ciencias Sociales, Sección Ciencia Política
Sandra Borda Guzmán	Universidad de los Andes (UNIANDÉS), Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz (CONPAZ)
Sandra Namihas	Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Saúl Mauricio Rodríguez	Universidad de Buenos Aires
Sergio Guarín	Fundación Ideas para la Paz (FIP)
Silvia Rivera Cusicanqui	Universidad Mayor de San Andrés
Sofía Vizcarra Castillo	Pontificia Universidade Católica de Perú (PUCP), Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)
Soledad Granada	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)
Thomas Grisaffi	University College London, Institute of the Americas
Ton Salman	VU Amsterdam
Ursula Durand	London School of Economics (LSE), Latin America International Affairs Programme
Victor Quinteros Marquina	Pontificia Universidade Católica de Perú (PUCP), Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)
Vivian Urquidi	Universidade de São Paulo, Observatório de Políticas Públicas
William Avilés	University of Nebraska at Kearney
Xavier Albó	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)
Yamile Carolina Cepeda Másmela	Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Anexo 6. Lista de tratados e acordos internacionais (TAIs) sobre entorpecentes registrados ou arquivados e inscritos no Secretariado das Nações Unidas, 1912-2011

Tipo		Data de Conclusão	Título
Multilateral	Originário	23/01/1912	International Opium Convention
Multilateral	Originário	11/02/1925	Agreement concerning the Suppression of the Manufacture of, Internal Trade in, and Use of, Prepared Opium
Multilateral	Originário	19/02/1925	International Opium Convention
Multilateral	Originário	13/07/1931	Convention for limiting the Manufacture and regulating the Distribution of Narcotic Drugs
Multilateral	Originário	27/11/1931	Agreement concerning the Suppression of Opium Smoking
Multilateral	Originário	26/06/1936	Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs
Multilateral	Originário	11/12/1946	Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs
Multilateral	Originário	11/12/1946	International Opium Convention
Multilateral	Originário	11/12/1946	Protocol amending the Agreements, Conventions and Protocols on Narcotic Drugs, concluded at The Hague on 23 January 1912, at Geneva on 11 February 1925 and 19 February 1925, and 13 July 1931, at Bangkok on 27 November 1931 and at Geneva on 26 June 1936
Multilateral	Originário	19/11/1948	Protocol Bringing under International Control Drugs Outside the Scope of the Convention of 13 July 1931 for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, as amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on 11 December 1946
Multilateral	Originário	23/06/1953	Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and use of Opium
Multilateral	Originário	30/03/1961	Single Convention on Narcotic Drugs, 1961
Multilateral	Originário	21/02/1971	Convention on psychotropic substances
Multilateral	Originário	25/03/1972	Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961
Multilateral	Originário	27/04/1973	South American Agreement on narcotic drugs and psychotropic substances.
Multilateral	Originário	16/12/1974	Agreement establishing the Caribbean Regional Drug Testing Laboratory
Multilateral	Originário	08/08/1975	Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961
Multilateral	Originário	20/12/1988	United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances
Multilateral	Originário	16/11/1989	Anti-Doping Convention
Multilateral	Originário	29/10/1993	Agreement establishing the Permanent Central American Commission for the eradication of the illicit production, traffic, consumption and use of drugs and psychotropic substances
Multilateral	Originário	31/01/1995	Agreement on Illicit Traffic by Sea, implementing Article 17 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances
Multilateral	Originário	26/07/1995	Convention based on article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention)
Multilateral	Originário	11/07/1997	Central American Convention for the prevention and repression of money laundering crimes related to the illicit traffic of narcotic drugs and related crimes
Multilateral	Originário	06/11/1997	Agreement between the Central-American States and the Dominican Republic for the prevention and repression of the crime of money laundering and activities, relating to the illicit traffic in narcotic drugs and related crimes
Multilateral	Originário	19/10/2005	International Convention against doping in sport
Multilateral	Originário	30/09/2007	Agreement between Ireland, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Spain, the Italian Republic, the Portuguese Republic, the French Republic, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland establishing a marine analysis and operations centre - narcotics
Multilateral	Subsequente	19/02/1925	Protocol to the International Opium Convention
Multilateral	Subsequente	13/07/1931	Protocol of Signature
Multilateral	Subsequente	26/06/1936	Protocol of Signature
Multilateral	Subsequente	30/03/1961	Single Convention on Narcotic Drugs, 1961
Multilateral	Subsequente	21/02/1971	Convention on psychotropic substances
Multilateral	Subsequente	25/03/1972	Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961
Multilateral	Subsequente	08/08/1975	Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961
Multilateral	Subsequente	20/12/1988	United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances
Multilateral	Subsequente	16/11/1989	Additional Protocol to the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	16/11/1989	Anti-Doping Convention

Multilateral	Subsequente	09/08/1990	Amendment of the Annex to the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	29/10/1993	Agreement establishing the Permanent Central American Commission for the eradication of the illicit production, traffic, consumption and use of drugs and psychotropic substances
Multilateral	Subsequente	31/01/1995	Agreement on Illicit Traffic by Sea, implementing Article 17 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances
Multilateral	Subsequente	24/07/1996	Protocol drawn up on the basis of article K.3 of the Treaty on European Union on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the establishment of a European Police Office
Multilateral	Subsequente	29/05/1997	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	19/06/1997	Protocol drawn up on the basis of article K.3 of the Treaty on European Union and article 41 (3) of the Europol Convention, on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and employees of Europol
Multilateral	Subsequente	19/02/2000	Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	31/03/2000	Amendment of the Appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	12/09/2000	Additional Protocol to the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	30/11/2000	Protocol drawn up on the basis of Article 43 (1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) amending article 2 and the annex to that Convention (with annexes)
Multilateral	Subsequente	14/08/2001	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	12/09/2002	Additional Protocol to the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	25/11/2002	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	28/11/2002	Protocol amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the Privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol (with annexes)
Multilateral	Subsequente	06/11/2003	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	07/11/2003	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	27/11/2003	Protocol drawn up on the basis of Article 43 (1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) amending article 2 and the annex to that Convention (with annexes)
Multilateral	Subsequente	19/04/2004	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	19/10/2005	International Convention against doping in sport
Multilateral	Subsequente	16/11/2005	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	30/09/2007	Agreement between Ireland, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Spain, the Italian Republic, the Portuguese Republic, the French Republic, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland establishing a marine analysis and operations centre - narcotics
Multilateral	Subsequente	08/11/2010	Amendments to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	09/11/2010	Amendments to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	07/11/2011	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Multilateral	Subsequente	08/11/2011	Amendment to the appendix of the Anti-Doping Convention
Bilateral	Originário	22/04/1953	Note by which the Government of the United States of America, in pursuance of article 7 of the Treaty of Peace with Japan, signed at San Francisco on 8 September 1951, notified the Japanese Government of those pre-war bilateral treaties between the two countries which the United States of America desires to keep in force or revive
Bilateral	Originário	23/02/1954	Exchange of notes constituting an agreement between Belgium and the Federal Republic of Germany for the renewal of the International Opium Convention signed at The Hague on 23 January 1912, the International Convention relating to Dangerous Drugs signed at Geneva on 19 February 1925 and the International Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs signed at Geneva on 13 July 1931
Bilateral	Originário	03/04/1954	Exchange of notes constituting an agreement between Belgium and the Federal Republic of Germany for the renewal of the International Opium Convention signed at The Hague on 23 January 1912, the International Convention relating to Dangerous Drugs signed at Geneva on 19 February 1925 and the International Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs signed at Geneva on 13 July 1931
Bilateral	Originário	17/01/1955	Exchange of notes constituting an arrangement between the United States of America and the Federal Republic of Germany replacing the Arrangement of 24 December 1927 and 14 February 1928 between the Governments of these two countries, relating to the exchange of information for the control of illicit traffic in narcotic drugs

Bilateral	Originário	24/08/1955	Exchange of notes constituting an arrangement between the United States of America and the Federal Republic of Germany replacing the Arrangement of 24 December 1927 and 14 February 1928 between the Governments of these two countries, relating to the exchange of information for the control of illicit traffic in narcotic drugs
Bilateral	Originário	07/03/1956	Exchange of notes constituting an arrangement between the United States of America and the Federal Republic of Germany replacing the Arrangement of 24 December 1927 and 14 February 1928 between the Governments of these two countries, relating to the exchange of information for the control of illicit traffic in narcotic drugs
Bilateral	Originário	22/09/1970	Agreement regarding the arrangements for the Conference of Plenipotentiaries for the adoption of the Protocol on Psychotropic Substances (with interpretative letter).
Bilateral	Originário	26/02/1971	Agreement relating to co-ordination of action against illicit traffic of narcotic drugs
Bilateral	Originário	28/09/1971	Memorandum of Understanding for cooperation in combating illicit international traffic in narcotics and other dangerous drugs.
Bilateral	Originário	05/11/1971	Exchange of notes constituting an arrangement for closer co-operation with a view to achieving stricter control of the illicit traffic in narcotic drugs. Quito, 5 and 10 November 1971
Bilateral	Originário	10/11/1971	Exchange of notes constituting an arrangement for closer co-operation with a view to achieving stricter control of the illicit traffic in narcotic drugs. Quito, 5 and 10 November 1971
Bilateral	Originário	15/09/1972	Memorandum of Understanding on the control of dangerous drugs and the unlawful traffic of the same.
Bilateral	Originário	26/10/1972	Agreement on the control of the unlawful use of and illicit trafficking in narcotics and other dangerous drugs.
Bilateral	Originário	26/06/1973	Exchange of notes constituting an agreement relating to a grant of reference books for co-operation in combating illicit international traffic in narcotics and other dangerous drugs. Mexico City, 26 and 27 June 1973
Bilateral	Originário	27/06/1973	Exchange of notes constituting an agreement relating to a grant of reference books for co-operation in combating illicit international traffic in narcotics and other dangerous drugs. Mexico City, 26 and 27 June 1973
Bilateral	Originário	29/06/1973	Agreement relating to co-operation in combating illicit international traffic in narcotics and other dangerous drugs: grant of equipment and commodities.
Bilateral	Originário	31/08/1973	Exchange of notes constituting an agreement relating to Comunicações equipment to be used in combating illicit international traffic in narcotic and other dangerous drugs. Mexico City and Tlatelolco, 31 August 1973
Bilateral	Originário	26/10/1973	Exchange of notes constituting an agreement relating to an epidemiological study of narcotics abuse. Mexico City, 26 October and 7 November 1973
Bilateral	Originário	07/11/1973	Exchange of notes constituting an agreement relating to an epidemiological study of narcotics abuse. Mexico City, 26 October and 7 November 1973
Bilateral	Originário	03/12/1973	Exchange of letters constituting an agreement concerning the provision of four helicopters and related assistance by the United States to help Mexico in curbing traffic in illegal narcotics. Mexico City, 3 December 1973
Bilateral	Originário	01/02/1974	Exchange of letters constituting an agreement concerning the provision of helicopters and related assistance by the United States to help Mexico in curbing traffic in illegal narcotics. Mexico City, 1 February 1974
Bilateral	Originário	10/06/1974	Exchange of letters constituting an agreement relating to the detection of opium poppy cultivation (with appendixes). Mexico City, 10 and 24 June 1974
Bilateral	Originário	24/06/1974	Exchange of letters constituting an agreement relating to the detection of opium poppy cultivation (with appendixes). Mexico City, 10 and 24 June 1974
Bilateral	Originário	29/06/1974	Exchange of notes constituting an agreement relating to the provision of helicopters and related assistance to suppress the illegal cultivation, processing, production and trafficking of narcotic drugs. Rangoon, 29 June 1974
Bilateral	Originário	09/08/1974	Exchange of notes constituting an agreement concerning the provision of four helicopters and related assistance by the United States of America to help Jamaica in curbing traffic in illegal narcotics. Kingston, 9 and 21 August and 23 September 1974
Bilateral	Originário	21/08/1974	Exchange of notes constituting an agreement concerning the provision of four helicopters and related assistance by the United States of America to help Jamaica in curbing traffic in illegal narcotics. Kingston, 9 and 21 August and 23 September 1974
Bilateral	Originário	26/08/1974	Exchange of notes constituting an agreement relating to the operation in Venezuela of the Regional Office of the Drug Enforcement Administration. Caracas, 26 August 1974

Bilateral	Originário	23/09/1974	Exchange of notes constituting an agreement concerning the provision of four helicopters and related assistance by the United States of America to help Jamaica in curbing traffic in illegal narcotics. Kingston, 9 and 21 August and 23 September 1974
Bilateral	Originário	30/09/1974	Exchange of letters constituting an agreement relating to a training program for helicopter pilots and mechanics, to curb the production and traffic of narcotic drugs. Mexico City, 30 September 1974
Bilateral	Originário	01/11/1974	Exchange of letters constituting an agreement concerning the provision of helicopters and related assistance by the United States to help Mexico in curbing traffic in illegal narcotics. Mexico City, 1 November 1974
Bilateral	Originário	04/12/1974	Exchange of letters constituting an agreement concerning the provision of assistance in enforcement training activities to curb illegal narcotics traffic. Mexico City, 4 December 1974
Bilateral	Originário	11/12/1974	Exchange of letters constituting an agreement relating to co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 11 December 1974
Bilateral	Originário	24/02/1975	Exchange of letters constituting an agreement relating to the provision of mobile interdiction systems to reduce the production and traffic of narcotics. Mexico City, 24 February 1975
Bilateral	Originário	01/04/1975	Exchange of letters constituting understandings relating to the designation of a Drug Enforcement Administration representative. Djakarta, 1 April 1975
Bilateral	Originário	29/05/1975	Exchange of letters constituting an agreement relating to the provision of equipment and training by the United States of America to assist Mexico in curbing illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 29 May 1975
Bilateral	Originário	29/05/1975	Exchange of notes constituting an agreement relating to assistance to curb illegal production and traffic in narcotic drugs. San Jos©, 29 May and 2 June 1975
Bilateral	Originário	02/06/1975	Exchange of notes constituting an agreement relating to assistance to curb illegal production and traffic in narcotic drugs. San Jos©, 29 May and 2 June 1975
Bilateral	Originário	25/06/1975	Exchange of letters constituting an agreement relating to the provision of equipment and training by the United States to assist Mexico in curbing illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 25 June 1975
Bilateral	Originário	12/09/1975	Exchange of letters constituting an agreement relating to narcotic drugs: indemnification for liability from flight operations. Mexico City, 12 September 1975
Bilateral	Originário	24/10/1975	Exchange of letters constituting an agreement relating to a provision of helicopters to curb illegal production and traffic in narcotic drugs. Mexico City, 24 and 29 October 1975
Bilateral	Originário	29/10/1975	Exchange of letters constituting an agreement relating to a provision of helicopters to curb illegal production and traffic in narcotic drugs. Mexico City, 24 and 29 October 1975
Bilateral	Originário	29/01/1976	Exchange of letters constituting an agreement relating to a provision of aircraft to curb illegal production and traffic in narcotic drugs. Mexico City, 29 January 1976
Bilateral	Originário	04/02/1976	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional cooperative arrangements to curb illegal production and traffic in narcotic drugs. Mexico City, 4 February 1976
Bilateral	Originário	21/06/1976	Exchange of notes constituting an agreement relating to additional assistance to curb illegal production and traffic of narcotic drugs. San Jos©, 21 and 24 June 1976
Bilateral	Originário	24/06/1976	Exchange of notes constituting an agreement relating to additional assistance to curb illegal production and traffic of narcotic drugs. San Jos©, 21 and 24 June 1976
Bilateral	Originário	30/06/1976	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 30 June 1976
Bilateral	Originário	09/08/1976	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional equipment, material and technical support to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 9 August 1976
Bilateral	Originário	05/11/1976	Agreement on reciprocal assistance for the repression of the illicit traffic in habit-forming drugs. Signed on board the Peruvian Navy ship Ucayali, anchored in the River Amazon (Solimoes), at the frontier line between Brazil and Peru, on 5 November 1976
Bilateral	Originário	22/11/1976	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb illegal production and traffic of narcotic drugs. Mexico City on 22 November 1976
Bilateral	Originário	16/02/1977	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb illegal production and traffic in narcotic drugs. Mexico City, 16 February 1977

Bilateral	Originário	08/03/1977	Exchange of letters constituting an agreement relating to the provision of helicopters, equipment and services to curb the illegal traffic in narcotics. Mexico City, 8 March 1977
Bilateral	Originário	27/05/1977	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 27 May 1977
Bilateral	Originário	02/06/1977	Exchange of letters constituting an agreement between the United States of America and Mexico relating to additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs
Bilateral	Originário	29/07/1977	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 29 July 1977
Bilateral	Originário	05/08/1977	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 5 August 1977
Bilateral	Originário	29/08/1977	Agreement concerning the prohibition of opium poppy cultivation in the project area of the Central Helmand Drainage Project (Phase II).
Bilateral	Originário	06/09/1977	Exchange of letters constituting an agreement relating to the computerization of information to curb the illegal traffic in narcotics. Mexico City, 6 September 1977
Bilateral	Originário	07/09/1977	Exchange of letters constituting an agreement relating to the development of teleComunicações capability for support of the narcotics control effort. Mexico City, 7 September 1977
Bilateral	Originário	29/09/1977	Agreement concerning the prohibition of opium poppy cultivation in the project area of the Integrated Wheat Development Project.
Bilateral	Originário	17/11/1977	Agreement on reciprocal assistance for the repression of illicit traffic in habit-forming drugs
Bilateral	Originário	28/03/1978	Memorandum of understanding relating to co-operation to curb traffic in the field of narcotics.
Bilateral	Originário	03/04/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to helicopter pilot training to curb the illegal traffic and production of narcotics. Mexico City, 3 April 1978
Bilateral	Originário	15/05/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb illegal production and traffic in narcotic drugs. Mexico City, 15 May 1978
Bilateral	Originário	16/05/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 16 May 1978
Bilateral	Originário	22/05/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to an illicit crop detection system to curb illegal traffic in narcotics. Mexico City, 22 May 1978
Bilateral	Originário	23/05/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb the illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 23 May 1978
Bilateral	Originário	24/05/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 24 May 1978
Bilateral	Originário	09/06/1978	Exchange of notes constituting an agreement relating to narcotic drugs. Bonn and Bonn-Bad Godesberg, 9 June 1978
Bilateral	Originário	23/08/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to the provision of aircraft to curb the illegal traffic in narcotics. Mexico City, 23 August 1978
Bilateral	Originário	25/08/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to computerization of information in support of programs against the illegal production of and traffic in narcotics. Mexico City, 25 August 1978
Bilateral	Originário	28/09/1978	Exchange of letters constituting an agreement relating to the provision of additional technical assistance to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 28 September 1978
Bilateral	Originário	29/09/1978	Project Agreement for narcotics control enforcement.
Bilateral	Originário	16/11/1978	Exchange of notes constituting an agreement relating to heroin addiction and other forms of drug abuse. Kuala Lumpur, 16 November and 8 December 1978
Bilateral	Originário	08/12/1978	Exchange of notes constituting an agreement relating to heroin addiction and other forms of drug abuse. Kuala Lumpur, 16 November and 8 December 1978
Bilateral	Originário	19/09/1979	Memorandum of Understanding concerning co-operation in combatting illicit international traffic in narcotics and other dangerous drugs
Bilateral	Originário	03/12/1979	Exchange of letters constituting an agreement concerning narcotic drugs: reimbursements of salary supplements
Bilateral	Originário	07/04/1980	Exchange of letters constituting an agreement concerning additional co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotics. Mexico City, 7 April 1980
Bilateral	Originário	21/07/1980	Exchange of notes constituting an agreement concerning co-operation to curb illegal traffic in narcotic drugs. Bogota, 21 July and 6 August 1980
Bilateral	Originário	25/07/1980	Exchange of letters constituting an agreement concerning additional co-operative arrangements to curb illegal traffic of narcotic drugs
Bilateral	Originário	06/08/1980	Exchange of notes constituting an agreement concerning co-operation to curb illegal traffic in narcotic drugs. Bogota, 21 July and 6 August 1980

Bilateral	Originário	03/01/1981	Exchange of letters constituting an agreement concerning additional co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs. Mexico City, 3 January 1981
Bilateral	Originário	12/03/1981	Agreement on mutual assistance for the prevention, control and repression of the use and the illicit traffic in narcotic and psychotropic substances.
Bilateral	Originário	08/04/1981	Exchange of letters constituting an agreement relating to additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotics
Bilateral	Originário	28/08/1981	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Haiti for the interdiction of narcotics trafficking
Bilateral	Originário	29/09/1981	Exchange of notes constituting an agreement on co-operation in the field of control of illicit traffic of drugs . Brasilia, 29 September 1981
Bilateral	Originário	13/11/1981	Exchange of notes constituting an agreement concerning co-operation in the suppression of the unlawful importation of narcotic drugs into the United States.London, 13 November 1981
Bilateral	Originário	11/03/1982	Agreement for scientific cooperation on alcohol-related problems
Bilateral	Originário	29/09/1982	Exchange of notes constituting an agreement on the control of the illicit traffic of drugs (with annex). Brasilia, 29 September 1982
Bilateral	Originário	29/03/1983	Exchange of letters constituting an agreement between the United States of America and Mexico relating to additional cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics
Bilateral	Originário	06/04/1983	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Belize for the control of the illicit production and traffic of drugs
Bilateral	Originário	19/07/1983	Exchange of notes constituting an agreement on co-operation in the field of control of illicit traffic of drugs
Bilateral	Originário	17/05/1984	Agreement between the United States of America and Mexico regarding additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs
Bilateral	Originário	26/07/1984	Exchange of letters constituting an agreement concerning the Cayman Islands and matters connected with, arising from, related to, or resulting from any narcotics activity referred to in the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961
Bilateral	Originário	06/03/1985	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Commonwealth of the Bahamas for the interdiction of narcotics trafficking
Bilateral	Originário	20/06/1985	Agreement on the production of a film on the Use of the United Nations Field Drug Identification Kit.
Bilateral	Originário	18/11/1985	Agreement on international narcotics control cooperation between the Government of the Dominican Republic and the Government of the United States of America
Bilateral	Originário	12/12/1985	Agreement on narcotic drugs and psychotropic substances.
Bilateral	Originário	03/06/1986	Agreement on co-operation in drug control (with exchange of notes dated 30/04/1987 and 3/01/1989).
Bilateral	Originário	03/09/1986	Mutual Cooperation Agreement between the Governments of the United States of America and the Federative Republic of Brazil for reducing demand, preventing illicit use and combatting illicit production and traffic of drugs
Bilateral	Originário	18/09/1986	Exchange of notes constituting a narcotics cooperation agreement with respect to the Turks and Caicos Islands
Bilateral	Originário	21/01/1987	Agreement on cooperation in the field of drug control
Bilateral	Originário	27/01/1987	Spanish-Portuguese Agreement on co-operation in the field of drug prevention.
Bilateral	Originário	16/02/1987	Memorandum of Understanding
Bilateral	Originário	24/02/1987	Agreement between the United States of America and Bolivia concerning cooperation to combat narcotics trafficking
Bilateral	Originário	11/03/1987	Exchange of notes constituting a narcotics cooperation agreement with respect to Anguilla
Bilateral	Originário	14/04/1987	Exchange of letters constituting a Narcotics Cooperation Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the United States of America, with respect to the British Virgin Islands
Bilateral	Originário	28/04/1987	Exchange of notes constituting an agreement concerning the termination of the Agreement of 9 July 1907 on the import of drugs and medicinal preparations
Bilateral	Originário	30/04/1987	Agreement on co-operation in drug control (with exchange of notes dated 30/04/1987 and 3/01/1989).
Bilateral	Originário	14/05/1987	Exchange of letters constituting a narcotics cooperation agreement with respect to Montserrat
Bilateral	Originário	03/06/1987	Agreement on the prevention, monitoring, control and suppression of the abuse of and illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	27/06/1987	Exchange of notes constituting an agreement concerning the termination of the Agreement of 9 July 1907 on the import of drugs and medicinal preparations
Bilateral	Originário	05/11/1987	Agreement for drug abuse control

Bilateral	Originário	09/02/1988	Agreement concerning the investigation of drug trafficking offences and the seizure and forfeiture of proceeds and instrumentalities of drug trafficking (with annexed form)
Bilateral	Originário	29/03/1988	Agreement on the prevention, monitoring, control and suppression of the abuse of and illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	28/04/1988	Agreement between the Government of the Argentine Republic and the Government of the Republic of Colombia on cooperation in the prevention of the abuse of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	22/06/1988	Treaty on mutual assistance in criminal matters (drug trafficking)
Bilateral	Originário	28/06/1988	Agreement concerning the investigation of drug trafficking and confiscation of the proceeds of drug trafficking.
Bilateral	Originário	03/08/1988	Treaty concerning the investigation of drug trafficking and confiscation of the proceeds of drug trafficking
Bilateral	Originário	29/08/1988	Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Venezuela to prevent, control and counter the abuse of, illicit traffic in and illegal production of narcotic drugs, psychotropic substances and associated chemical substances
Bilateral	Originário	16/09/1988	Agreement on prevention, control, supervision and repression of the improper use and illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	22/09/1988	Mutual Cooperation Agreement between the Government of the United States of America and Paraguay for reducing demand, illicit production and traffic of drugs
Bilateral	Originário	08/11/1988	Exchange of notes constituting an agreement on co-operation for the prevention and suppression of illicit cultivation, production, distribution and the improper use of narcotics and psychotropic substances
Bilateral	Originário	14/11/1988	Agreement on mutual cooperation between the Government of the United States of America and the Government of Honduras to combat the production of and illicit trafficking in drugs
Bilateral	Originário	03/01/1989	Agreement on co-operation in drug control (with exchange of notes dated 30/04/1987 and 3/01/1989).
Bilateral	Originário	08/01/1989	Memorandum of understanding on cooperation to combat illegal narcotics trafficking
Bilateral	Originário	13/01/1989	Mutual Cooperation Agreement between the United States of America and Nigeria for reducing demand, preventing illicit use and combatting illicit production and trafficking in drugs
Bilateral	Originário	24/01/1989	Mutual Cooperation Agreement between the United States of America and Nigeria for reducing demand, preventing illicit use and combatting illicit production and trafficking in drugs
Bilateral	Originário	09/02/1989	Mutual Cooperation Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Belize for reducing demand, preventing illicit use and combatting illicit production and traffic of drugs
Bilateral	Originário	10/02/1989	Agreement between the Government of the Kingdom of Morocco and the Government of the United States of America regarding joint cooperation in fighting against international terrorism, organized crime, and the illicit production, trafficking, and abuse of narcotics
Bilateral	Originário	17/02/1989	Bilateral Agreement between the Government of the United States of America and the Commonwealth of the Bahamas on the control of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	23/02/1989	Agreement between the United States of America and the United Mexican States on cooperation in combatting narcotics trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	03/03/1989	Agreement for the prevention, control and suppression of the illicit production, traffic and consumption of narcotics and psychotropic substances
Bilateral	Originário	20/04/1989	Memorandum of Understanding between the Governments of the United States of America and Malaysia for reducing demand, preventing illicit use and combatting illicit production and traffic of drugs including precursor chemicals
Bilateral	Originário	13/06/1989	Agreement on cooperation in combating the illicit use of and traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	26/06/1989	Agreement between the Kingdom of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the prevention and suppression of drug trafficking and the misuse of drugs
Bilateral	Originário	04/07/1989	Agreement on cooperation in combating the illicit use of and traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	10/07/1989	Agreement on the prevention, control, supervision and suppression of the illicit consumption of and traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	10/10/1989	Agreement on cooperation for the suppression of the illicit use and traffic of narcotic drugs and psychotropic substances

Bilateral	Originário	10/10/1989	Agreement on prevention of the abuse and suppression of the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	13/10/1989	Agreement between the United Mexican States and Costa Rica on cooperation to combat drug trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	17/10/1989	Agreement on mutual assistance in relation to drug trafficking.
Bilateral	Originário	09/01/1990	Memorandum of Understanding between the United States of America and the Lao People's Democratic Republic concerning bilateral cooperation on narcotics issues
Bilateral	Originário	10/01/1990	Mutual Cooperation Agreement between the Governments of the United States of America and the Republic of Panama for reducing demand, preventing illicit use and combatting illicit production and traffic of drugs
Bilateral	Originário	11/01/1990	Agreement on cooperation for the control of illicit trafficking in narcotic drugs and organised criminality.
Bilateral	Originário	29/01/1990	Agreement concerning mutual assistance in relation to drug trafficking
Bilateral	Originário	29/01/1990	Agreement on bilateral co-operation in the fight against illicit traffic in and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances.
Bilateral	Originário	09/02/1990	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of Belize for cooperation to combat illicit drug trafficking and drug consumption
Bilateral	Originário	23/02/1990	Agreement on co-operation against illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	16/03/1990	Memorandum of Understanding on cooperation in combatting narcotics trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	23/03/1990	Treaty to combat illicit drug trafficking at sea
Bilateral	Originário	25/03/1990	Agreement between the United Mexican States and the Republic of Ecuador on cooperation to combat drug trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	29/03/1990	Mutual Co-operation Agreement between the Government of the United States of America and the Government of India for reducing demand, preventing illicit use and traffic in drugs, and for matters relating to licit trade in opiates, etc
Bilateral	Originário	09/05/1990	Agreement on cooperation against illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	16/05/1990	Agreement concerning mutual assistance in relation to traffic in narcotic drugs or psychotropic substances and the restraint and confiscation of the proceeds of crime.
Bilateral	Originário	02/06/1990	Agreement concerning the investigation of drug trafficking and confiscation of the proceeds of drug trafficking
Bilateral	Originário	24/06/1990	Agreement concerning mutual assistance in relation to drug trafficking
Bilateral	Originário	27/06/1990	Agreement on cooperation in the fight against international drug trafficking
Bilateral	Originário	24/07/1990	Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Colombia
Bilateral	Originário	26/07/1990	Agreement on cooperation to reduce consumption, prevent abuse and combat production and illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	30/07/1990	Agreement in combating illicit traffic in drugs and drug abuse
Bilateral	Originário	29/08/1990	Agreement between the Argentine Republic and the Republic of Chile on the prevention of the illegal use and suppression of the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	26/09/1990	Administrative agreement of cooperation between the Government of the Republic of Ecuador and the Government of the Republic of Chile for the prevention of the use and the fight against the production and illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	02/10/1990	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the Republic of Chile on cooperation to combat drug trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	06/10/1990	Agreement between the United Mexican States and the Republic of Bolivia on cooperation to combat drug trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	13/10/1990	Agreement on cooperation to combat drug trafficking and drug dependence
Bilateral	Originário	26/10/1990	Agreement on cooperation to combat the abuse of and illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	02/11/1990	Agreement between the Government of the Republic of Ecuador and the Government of the Argentine Republic on prevention of the use and repression of illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	05/11/1990	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Venezuela regarding cooperation in the prevention and control of money laundering arising from illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	14/11/1990	Agreement concerning the investigation of drug trafficking and confiscation of the proceeds of drug trafficking

Bilateral	Originário	23/11/1990	Agreement concerning the confiscation and forfeiture of the proceeds and instrumentalities of drug trafficking
Bilateral	Originário	28/11/1990	Agreement between the Government of the Republic of Ecuador and the Government of the Republic of Bolivia for the prevention of the use and repression of illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	19/04/1991	Agreement concerning mutual assistance in relation to drug trafficking
Bilateral	Originário	22/04/1991	Agreement concerning the investigation of drug trafficking and the confiscation of the proceeds of drug trafficking
Bilateral	Originário	07/05/1991	Agreement concerning cooperation with respect to crimes against health which are related to drug trafficking and drug dependence
Bilateral	Originário	07/05/1991	Agreement on cooperation to reduce the demand for drugs and psychotropic substances, combat their production and suppress the illicit traffic therein
Bilateral	Originário	14/05/1991	Agreement between the Government of the Republic of Paraguay and the Government of the Eastern Republic of Uruguay on prevention, control, monitoring and repression of drug abuse and illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances and their precursors and specific chemical products
Bilateral	Originário	17/06/1991	Memorandum of understanding between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Ecuador on measures to prevent the diversion of chemical substances
Bilateral	Originário	28/06/1991	Agreement between the Minister for Interior of the Republic of Austria and the Ministry for Internal Affairs of the Republic of Bulgaria concerning cooperation on suppression of illicit drug-trafficking and organised crime
Bilateral	Originário	08/07/1991	Agreement on cooperation in the fight against the abuse of, and illicit trafficking in, narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	17/07/1991	Agreement concerning co-operation in the investigation of drug trafficking offences, the forfeiture of instruments used for or in connection with such offences and the deprivation of drug traffickers of financial benefits from their criminal activities.
Bilateral	Originário	27/08/1991	Agreement concerning mutual judicial assistance against illicit drug trafficking
Bilateral	Originário	16/09/1991	Agreement on cooperation to reduce demand, prevent abuse and combat production illicit trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances, and their precursors and essential chemicals
Bilateral	Originário	14/10/1991	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Peru regarding cooperation in the prevention and control of money laundering arising from illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	20/10/1991	Agreement and reciprocal assistance between the Government of the Republic of Paraguay and the Government of the Republic of Bolivia for the prevention of illegal use and the repression against illicit traffic of narcotics and psychotropic substances
Bilateral	Originário	09/11/1991	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Venezuela to suppress illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances by sea
Bilateral	Originário	25/11/1991	Agreement on co-operation to reduce the demand for narcotic drugs.
Bilateral	Originário	28/11/1991	Memorandum of understanding on cooperation in the fight against illicit drugs
Bilateral	Originário	06/12/1991	Memorandum of understanding on cooperation in the fight against illicit drugs
Bilateral	Originário	23/01/1992	Agreement on legal assistance in relation to drug trafficking
Bilateral	Originário	27/02/1992	Mutual Cooperation Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Colombia to combat, prevent, and control money laundering arising from illicit activities
Bilateral	Originário	25/03/1992	Agreement on prevention of the abuse of and suppression of the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances between the Government of the Argentine Republic and the Government of the Republic of Nicaragua
Bilateral	Originário	24/04/1992	Agreement on prevention, control, surveillance and repression of the undue consumption and illicit traffic of drugs and psychotropic substances and their precursors and specific chemicals
Bilateral	Originário	07/05/1992	Agreement concerning mutual assistance in relation to drug trafficking
Bilateral	Originário	07/08/1992	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Ecuador for the prevention and control of narcotic related money laundering
Bilateral	Originário	07/08/1992	Agreement between the United Mexican States and the Republic of Nicaragua on cooperation to combat drug trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	02/09/1992	Agreement on the prevention, control and suppression of the illicit trafficking in and use of narcotic drugs and psychotropic substances

Bilateral	Originário	02/09/1992	Memorandum of understanding on narcotics control between the Embassy of the United States of America and the Ministry of External Relations of the Federative Republic of Brazil
Bilateral	Originário	14/09/1992	Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Republic of Bulgaria concerning cooperation to combat organized and drugs-related crime
Bilateral	Originário	15/10/1992	Agreement on cooperation between the United Mexican States and the Argentine Republic in the fight against the use and illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	23/12/1992	Agreement between the Government of Belize and the Government of the United States of America concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	23/03/1993	Agreement between the State of Israel and the Republic of Chile on cooperation in the fight against the illicit traffic of narcotic drugs and against crime
Bilateral	Originário	02/04/1993	Agreement on the prevention, control, verification and suppression of illegal consumption of and illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic
Bilateral	Originário	23/04/1993	Agreement concerning the investigation and prosecution of drug trafficking and the confiscation of the proceeds and instrumentalities of drug trafficking
Bilateral	Originário	20/05/1993	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Arab Republic of Egypt regarding the transfer of forfeited assets
Bilateral	Originário	14/07/1993	Agreement between the United Mexican States and the Republic of El Salvador on cooperation to combat drug trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	20/08/1993	Memorandum of Understanding on narcotics control
Bilateral	Originário	05/10/1993	Mutual Agreement to combat illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances and money laundering
Bilateral	Originário	26/05/1994	Agreement for cooperation in combatting organised crime, international terrorism and illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	02/06/1994	Agreement regarding cooperation in combating organised crime, international terrorism, illicit trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances and other illegal activities
Bilateral	Originário	06/07/1994	Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Paraguay concerning mutual assistance in relation to drug trafficking
Bilateral	Originário	05/08/1994	Agreement of cooperation between the Government of the United States of America and the Government of Chile
Bilateral	Originário	18/08/1994	Exchange of letters constituting an agreement regarding the provision of host facilities and services by the Government of New Zealand for the nineteenth Meeting of Heads of National Drug Law Enforcement Agencies (HONLEA), Asia and the Pacific, in Wellington from 14 to 18 November 1994
Bilateral	Originário	19/08/1994	Exchange of letters constituting an agreement regarding the provision of host facilities and services by the Government of New Zealand for the nineteenth Meeting of Heads of National Drug Law Enforcement Agencies (HONLEA), Asia and the Pacific, in Wellington from 14 to 18 November 1994
Bilateral	Originário	02/09/1994	Memorandum of understanding on narcotics control between the Government of the United States of America and the Federative Republic of Brazil
Bilateral	Originário	03/11/1994	Agreement on cooperation in combatting illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and terrorism and other serious crimes.
Bilateral	Originário	30/11/1994	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and Ireland
Bilateral	Originário	30/11/1994	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Grand Duchy of Luxembourg
Bilateral	Originário	30/11/1994	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Hellenic Republic
Bilateral	Originário	30/11/1994	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Denmark
Bilateral	Originário	30/11/1994	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Portugal
Bilateral	Originário	30/11/1994	Exchange of notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of the Netherlands concerning the status of personnel seconded to the European Drugs Unit in The Hague

Bilateral	Originário	01/12/1994	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of France
Bilateral	Originário	01/12/1994	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Italy
Bilateral	Originário	06/01/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Denmark
Bilateral	Originário	09/01/1995	Agreement on cooperation in combating illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and terrorism and other serious crimes.
Bilateral	Originário	20/01/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Hellenic Republic
Bilateral	Originário	24/01/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Italy
Bilateral	Originário	27/01/1995	Exchange of notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of the Netherlands concerning the status of personnel seconded to the European Drugs Unit in The Hague
Bilateral	Originário	01/02/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Portugal
Bilateral	Originário	06/02/1995	Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Grenada concerning mutual assistance in relation to drug trafficking
Bilateral	Originário	09/02/1995	Exchange of notes constituting an agreement between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands on the status of Belgian liaison officers attached to the Europol Drug Unit in The Hague
Bilateral	Originário	13/02/1995	Exchange of notes constituting an agreement between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands on the status of Belgian liaison officers attached to the Europol Drug Unit in The Hague
Bilateral	Originário	15/02/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of France
Bilateral	Originário	08/03/1995	Agreement on cooperation in combatting the traffic in narcotics and drug dependency.
Bilateral	Originário	16/03/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Grand Duchy of Luxembourg
Bilateral	Originário	23/03/1995	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Dominican Republic concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	05/04/1995	Agreement on cooperation in combatting illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and terrorism and other serious crimes (with notes verbales of 15 May and 25 July 1996).
Bilateral	Originário	12/04/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Sweden
Bilateral	Originário	12/04/1995	Mutual Cooperation Agreement for reducing demand, preventing illicit use and combatting illicit production and trafficking of drugs.
Bilateral	Originário	19/04/1995	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Antigua and Barbuda concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	19/04/1995	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Dominica concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	20/04/1995	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of St. Lucia concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	20/04/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Finland
Bilateral	Originário	12/05/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Finland
Bilateral	Originário	13/05/1995	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of St. Kitts and Nevis concerning maritime counter-drug operations

Bilateral	Originário	16/05/1995	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Grenada concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	14/06/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and Ireland
Bilateral	Originário	29/06/1995	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of St. Vincent and the Grenadines concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	04/07/1995	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of St. Vincent and the Grenadines concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	28/08/1995	Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Sweden
Bilateral	Originário	06/09/1995	Memorandum of understanding between the Department of State of the United States of America and the Ministry of Government and Justice of the Republic of Panama
Bilateral	Originário	24/10/1995	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan on co-operation in combatting crime and illicit drugs
Bilateral	Originário	01/11/1995	Agreement concerning mutual assistance in relation to illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	26/02/1996	Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the United Mexican States concerning mutual assistance in the investigation, restraint and confiscation of the proceeds of crime other than drug trafficking
Bilateral	Originário	04/03/1996	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Trinidad and Tobago concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Originário	27/03/1996	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Argentina on cooperation in combatting illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and international terrorism and other serious crimes
Bilateral	Originário	29/03/1996	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the Eastern Republic of Uruguay on the prevention of the illegal use and suppression of the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances and their precursors and essential chemicals products
Bilateral	Originário	10/05/1996	Agreement on the prevention of the illegal use and suppression of the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances between the Government of the Argentine Republic and the Government of the Republic of Panama
Bilateral	Originário	20/05/1996	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the Russian Federation on cooperation to combat drug trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	12/07/1996	Agreement between the Government of the Republic of Austria and the Government of the Republic of Hungary on cooperation for the control of international terrorism, the international illicit trafficking of narcotic drugs, and international organised crime
Bilateral	Originário	24/09/1996	Agreement on cooperation concerning the prevention of the consumption and suppression of the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	12/11/1996	Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Chile on cooperation regarding the prevention of illegal use and the control of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	18/11/1996	Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the United Mexican States on cooperation in combatting drug trafficking and drug dependency
Bilateral	Originário	22/11/1996	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the People's Republic of China on cooperation in combatting the illicit traffic and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and control of chemical precursors
Bilateral	Originário	26/11/1996	Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of South Africa on cooperation and mutual assistance in the field of combatting the production of and illicit traffic in narcotics and psychotropic substances and related matters

Bilateral	Originário	13/12/1996	Agreement between the United Mexican States and the European Community on cooperation regarding the control of precursors and chemical substances frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs or psychotropic substances (with annexes)
Bilateral	Originário	23/12/1996	Agreement between the United States of America and Grenada regarding the provision of articles, services and associated military education and training by the United States Government, for antinarcotics purposes, effected by exchange of notes at St. George's December 23, 1996 and March 14, 1997
Bilateral	Originário	17/01/1997	Agreement on cooperation in combating the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances between the United Mexican States and the Government of the Republic of Colombia
Bilateral	Originário	12/02/1997	Agreement on cooperation between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of Italy in combating organized crime and illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	16/02/1997	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the State of Israel on cooperation in combating illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and other serious crimes
Bilateral	Originário	14/03/1997	Agreement between the United States of America and Grenada regarding the provision of articles, services and associated military education and training by the United States Government, for antinarcotics purposes, effected by exchange of notes at St. George's December 23, 1996 and March 14, 1997
Bilateral	Originário	17/03/1997	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of Malta on co-operation in combating terrorism, illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and organized crime
Bilateral	Originário	06/05/1997	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Jamaica concerning cooperation in suppressing illicit maritime drug trafficking. Kingstown, 6 May 1997
Bilateral	Originário	12/05/1997	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the Republic of the Philippines for cooperation on fight against illegal trade and abuse of narcotics, psychotropic substances and control of chemical precursors
Bilateral	Originário	04/06/1997	Cooperation Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of the Argentine Republic on joint measures against illicit demand for, production and use of, as well as illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	25/06/1997	Agreement between the Government of Barbados and the Government of the United States of America concerning co-operation in suppressing illicit maritime drug trafficking.
Bilateral	Originário	16/07/1997	Agreement between the Federal Minister of the Interior of the Republic of Austria and the Ministry of the Interior of the Republic of Latvia on cooperation for the control of international organized crime, the international illicit traffic in narcotic drugs, and international terrorism
Bilateral	Originário	01/08/1997	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the Republic of Paraguay on cooperation in combating illicit trafficking and the abuse of narcotic drugs, psychotropic substances, control of chemical precursors and related crimes
Bilateral	Originário	18/08/1997	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the Dominican Republic on cooperation in combating illicit trafficking, the abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and related crimes
Bilateral	Originário	06/10/1997	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the French Republic on cooperation in the fight against the use and illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	06/10/1997	Mutual Cooperation Agreement on between the Government of the United Mexican States and the Government of the French Republic in respect of financial transactions through financial institutions in order to prevent and combat illicit or money-laundering transactions
Bilateral	Originário	06/11/1997	Agreement between the Kingdom of Spain and the United Mexican States on cooperation for the prevention of the illegal use and the fight against the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	07/11/1997	Agreement on cooperation between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of Colombia to impede the illegal use of precursors and chemical substances essential to the processing of narcotics and psychotropic substances

Bilateral	Originário	10/11/1997	Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Bolivia on cooperation in the prevention of the consumption of and the control of trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	22/01/1998	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of the Republic of Trinidad and Tobago on cooperation in combating illicit traffic in and abuse of narcotic drugs, psychotropic substances and related crimes
Bilateral	Originário	13/02/1998	Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Panama on cooperation in preventing the use and combating the illicit trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	02/03/1998	Treaty between the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic to combat illicit drug trafficking at sea
Bilateral	Originário	18/03/1998	Agreement between the Kingdom of Spain and the Eastern Republic of Uruguay on cooperation for the prevention of the illegal use and the fight against the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	20/04/1998	Agreement between the Republic of Venezuela and the Republic of Peru on the prevention, control, supervision and suppression of illegal consumption and traffic of narcotic drugs, psychotropic substances and related crimes
Bilateral	Originário	06/05/1998	Arrangement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Lao People's Democratic Republic concerning technical cooperation in the project "Promotion of Drug Control"
Bilateral	Originário	28/05/1998	Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Malta on cooperation on matters of prevention of the illicit use and the fight against the illicit trafficking of drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	27/07/1998	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Latvia on cooperation in combating illicit trafficking and abuse of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors, terrorism and other serious crimes
Bilateral	Originário	08/09/1998	Exchange of letters constituting an agreement regarding the Twenty-second Meeting of Heads of National Drug Law Enforcement Agencies (HONLEA), Asia and the Pacific, in Kuala Lumpur, from 26 to 30 October 1998
Bilateral	Originário	09/09/1998	Exchange of letters constituting an agreement regarding the Twenty-second Meeting of Heads of National Drug Law Enforcement Agencies (HONLEA), Asia and the Pacific, in Kuala Lumpur, from 26 to 30 October 1998
Bilateral	Originário	17/09/1998	Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Peru on cooperation in preventing drug use, promoting alternative development and combatting the illicit trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	07/10/1998	Agreement between the Kingdom of Spain and the Argentine Republic on cooperation for the prevention of drug abuse and the control of the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	10/11/1998	Agreement between the Republic of Cuba and the Kingdom of Spain on cooperation to prevent the use of and to control illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	12/11/1998	Agreement between the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Republic of Chile on cooperation and mutual assistance in the prevention of drug abuse and combating the illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	24/11/1998	Agreement between the European Community and the Republic of Chile on precursors and chemical substances frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances (with annexes)
Bilateral	Originário	24/11/1998	Arrangement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Lao People's Democratic Republic concerning technical cooperation in the project "Promotion of Drug Control"
Bilateral	Originário	14/01/1999	Agreement on cooperation between the Government of the Republic of Colombia and the Government of the Republic of Cuba for the prevention, control and suppression of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances and related crimes
Bilateral	Originário	19/04/1999	Agreement between the Government of the United Mexican States and the Government of Romania on cooperation in combatting illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances and related crimes
Bilateral	Originário	27/04/1999	Protocol between the Republic of Tajikistan and the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention on the establishment of the Tajik Drug Control Agency

Bilateral	Originário	24/05/1999	Mutual Cooperation Agreement between the Government of the United Mexican States and the Kingdom of Spain for the Exchange of Information in Respect of Financial Transactions through Financial Institutions in order to Prevent and Combat Illicit or Money-Laundering Transactions
Bilateral	Originário	28/05/1999	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Malta on cooperation in combating illicit trafficking and abuse of narcotic drugs, psychotropic substances and other serious crimes
Bilateral	Originário	30/06/1999	Agreement between the Republic of Ecuador and the Kingdom of Spain on cooperation in the prevention of the use and the control of illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and chemical precursors
Bilateral	Originário	09/07/1999	Agreement between the Republic of Guatemala and the Kingdom of Spain on cooperation for the prevention of the use and control of the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	26/07/1999	Agreement on cooperation between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of Bolivia to impede the illegal use of precursors and chemical substances essential to the processing of narcotics and psychotropic substances
Bilateral	Originário	07/09/1999	Agreement on cooperation in the prevention of illegal consumption and suppression of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances and related crimes between the Republic of Venezuela and the Argentine Republic
Bilateral	Originário	15/09/1999	Agreement between the Government of Ireland and the Government of the Russian Federation on co-operation in combating illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	28/09/1999	Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of Peru on cooperation for the prevention of consumption, rehabilitation, control of the production and illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances and related crimes
Bilateral	Originário	22/10/1999	Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of Romania on cooperation in the fight against the production, the illicit traffic and the inadequate use of narcotics and psychotropic substances and the pharmacodependence
Bilateral	Originário	03/11/1999	Agreement between the Government of Ireland and the Government of the Republic of Hungary on co-operation in combating illicit drug trafficking, money laundering, organised crime, trafficking in persons, terrorism and other serious crime
Bilateral	Originário	11/11/1999	Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Kingdom of Spain on cooperation for the prevention of the consumption and control of the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	13/11/1999	Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Honduras on cooperation for the prevention of the use and the fight against the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	24/11/1999	Supplementary Cooperation Agreement between the Kingdom of Spain and the Republic of Costa Rica on cooperation for the prevention of the consumption and control of the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	02/03/2000	Agreement of cooperation between the Kingdom of the Netherlands and the Government of the United States of America concerning access to and use of facilities in the Netherlands Antilles and Aruba for aerial counter-narcotics activities
Bilateral	Originário	29/03/2000	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Honduras concerning cooperation for the suppression of illicit maritime traffic in narcotic drugs and psychotropic substances (with implementing agreement). Tegucigalpa, 29 March 2000
Bilateral	Originário	23/05/2000	Exchange of letters constituting an agreement between the Slovak Republic and the United Nations concerning the establishment of the Regional Project Liaison Office for Drug Control and Crime Prevention in the Slovak Republic
Bilateral	Originário	29/06/2000	Exchange of letters constituting an agreement between the Slovak Republic and the United Nations concerning the establishment of the Regional Project Liaison Office for Drug Control and Crime Prevention in the Slovak Republic
Bilateral	Originário	03/11/2000	Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Singapore concerning the investigation of drug trafficking offences and the seizure and forfeiture of proceeds and instrumentalities of drug trafficking (with forms and exchanges of notes). Singapore, 3 November 2000
Bilateral	Originário	14/11/2000	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Czech Republic on co-operation in combating terrorism, illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances and organised crime

Bilateral	Originário	15/11/2000	Agreement between the Kingdom of Spain and the Dominican Republic on cooperation for the prevention of the use and control of the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	23/02/2001	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Croatia on co-operation in combating terrorism, illicit drug trafficking and organised crime
Bilateral	Originário	25/04/2001	Co-operation Agreement on the prevention of misuse and the suppression of illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances and related crimes between the Argentine Republic and Saint Lucia
Bilateral	Originário	17/07/2001	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of Romania on cooperation in combatting illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and other serious crimes
Bilateral	Originário	19/08/2001	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Panama on cooperation in combatting illicit trafficking and abuse of narcotic drugs, psychotropic substances and other serious crimes
Bilateral	Originário	03/09/2001	Agreement on cooperation between the Republic of Paraguay and the Portuguese Republic to combat illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances and related crimes
Bilateral	Originário	26/10/2001	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Georgia on co-operation in combating terrorism, illicit drug trafficking and organized crime
Bilateral	Originário	31/01/2002	Agreement between the Government of Ireland and the Government of the Republic of Bulgaria on co-operation in combating illicit trafficking in drugs and precursors, money laundering, organised crime, trafficking in persons, terrorism and other serious crime
Bilateral	Originário	08/03/2002	Agreement between the Government of the Republic of Cyprus and the Government of Ireland on co-operation in combating illicit drug trafficking, money laundering, organized crime, trafficking in persons, terrorism and other serious crime
Bilateral	Originário	17/06/2002	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Uzbekistan on cooperation in combating organized crime, terrorism and illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors
Bilateral	Originário	29/06/2002	Agreement between the Government of the Republic of Estonia and the Government of the Republic of Slovenia on co-operation in the fight against organised crime, illicit drugs, psychotropic substances and precursors trafficking and terrorism
Bilateral	Originário	13/11/2002	Arrangement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Lao People's Democratic Republic concerning technical cooperation in the project "Promotion of Drug Control"
Bilateral	Originário	22/01/2003	Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Lao People's Democratic Republic on the cooperation in the narcotic drugs, psychotropic substances and precursor chemicals control
Bilateral	Originário	29/01/2003	Memorandum of understanding between the Government of the Republic of Estonia and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on co-operation in combating illicit drug trafficking, organised crime, illegal immigration, international terrorism and other serious crime
Bilateral	Originário	02/04/2003	Agreement between the Government of the United Mexican States and the United Nations Office on Drugs and Crime concerning the establishment of a Regional Office in Mexico
Bilateral	Originário	16/04/2003	Memorandum of understanding between the Government of Brazil and the United Nations Office on Drugs and Crime
Bilateral	Originário	29/05/2003	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Moldova on cooperation in combating terrorism, illicit traffic in narcotics and psychotropic substances and precursors and organized crime
Bilateral	Originário	10/07/2003	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Moldova on cooperation in combatting illicit trafficking and abuse of narcotic drugs, psychotropic substances and other serious crimes
Bilateral	Originário	01/08/2003	Agreement between the Republic of Paraguay and the Kingdom of Spain on cooperation for the prevention of the use and control of the illicit traffic of narcotic drugs and psychotropic substances
Bilateral	Originário	09/09/2003	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of India on cooperation in combatting illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances

Bilateral	Originário	24/11/2003	Agreement between the Republic of Latvia and the Kingdom of Spain on cooperation in combating terrorism, organised crime, illicit traffic in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and other crime
Bilateral	Originário	04/12/2003	Cooperation Agreement between the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of Lebanon regarding the combat to production, consumption and illicit trafficking of stupefying and psychotropic substances as well as the combat against the activities of money laundering and other related fraudulent acts
Bilateral	Originário	31/08/2004	Cooperation Agreement between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of Mozambique in the fight against production, consumption and illicit trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances as well as against the activities of money laundering and other related fraudulent acts
Bilateral	Originário	17/09/2004	Letter of Agreement on narcotics control and law enforcement between the Government of the Argentine Republic and the Government of the United States of America (with annexes)
Bilateral	Originário	28/10/2004	Arrangement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Lao People's Democratic Republic concerning technical cooperation in the project "Promotion of Drug Control"
Bilateral	Originário	31/01/2005	Agreement for cooperation on combating international terrorism, illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and organized crime between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Sultanate of Oman
Bilateral	Originário	10/02/2005	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Italian Republic on cooperation in combatting illicit trafficking of narcotic drugs and psychotropic substances, terrorism and other serious crimes
Bilateral	Originário	12/02/2005	Cooperation Agreement on security and the fight against narcotic drugs and psychotropic substances between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Kingdom of Saudi Arabia
Bilateral	Originário	14/03/2005	Agreement between the Governments of the Argentine Republic and the Republic of Chile on the exchange of information on criminal records for offences of illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances and asset laundering associated with those offences
Bilateral	Originário	11/04/2005	Agreement between the Government of the Republic of Cyprus and the Government of the Republic of Latvia on co-operation in combating terrorism, illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and organized crime
Bilateral	Originário	11/07/2005	Memorandum of understanding between the Government of the Republic of Poland and the Government of the Islamic Republic of Iran on the cooperation in combating illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors
Bilateral	Originário	13/09/2005	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Slovenia on co-operation in combating terrorism, organized crime, illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and other serious crimes
Bilateral	Originário	03/10/2005	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Azerbaijan on cooperation in combating terrorism, illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and organized crime
Bilateral	Originário	25/02/2007	Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Bulgaria on cooperation in combating illicit trafficking and abuse of narcotic drugs and psychotropic substances and other serious crimes
Bilateral	Originário	17/05/2007	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Belarus on cooperation in the fight against organized crime, illicit traffic of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors, terrorism and other crime
Bilateral	Originário	25/05/2007	Agreement between the Government of the Republic of Cyprus and the Government of the Republic of India on combating international terrorism, organized crime and illicit drug trafficking
Bilateral	Originário	22/08/2007	Agreement between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Socialist Republic of Vietnam on cooperation in combatting terrorism, organized crime, trafficking of illicit drugs, psychotropic substances, their analogues, precursors and other types of crimes
Bilateral	Originário	22/01/2008	Memorandum of understanding between the United Nations and the Republic of Belarus on the issues of drug control and crime prevention

Bilateral	Originário	23/02/2009	Agreement between the Government of the Republic of Cyprus and the Government of the Republic of Serbia on cooperation in fighting terrorism, organized crime, illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors, illegal migration and other criminal offences
Bilateral	Originário	10/12/2009	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Government of the Republic of Armenia on cooperation in combating terrorism, organized crime, illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors and other crimes
Bilateral	Originário	16/12/2009	Agreement between the Government of the Republic of Latvia and the Council of Ministers of the Republic of Albania on co-operation in combating terrorism, organized crime, illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors
Bilateral	Subsequente	21/12/1973	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 21 December 1973
Bilateral	Subsequente	24/06/1974	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement of 3 December 1973, as amended. Mexico City, 24 June 1974
Bilateral	Subsequente	24/06/1974	Exchange of letters constituting an agreement supplementing the above-mentioned Agreement. Mexico City, 24 June 1974
Bilateral	Subsequente	11/09/1974	Agreement amending the above-mentioned Agreement.
Bilateral	Subsequente	19/09/1974	Echange de lettres constituant un accord modifiant l'Accord susmentionné. Mexico, 19 septembre 1974
Bilateral	Subsequente	24/02/1975	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 24 February 1975
Bilateral	Subsequente	20/03/1975	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement of 11 December 1974, as amended. Mexico City, 20 March 1975
Bilateral	Subsequente	09/03/1976	Agreement extending the above-mentioned Agreement, as extended.
Bilateral	Subsequente	18/05/1976	Exchange of letters amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 18 May 1976
Bilateral	Subsequente	18/05/1976	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 18 May 1976
Bilateral	Subsequente	13/08/1976	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 13 August 1976
Bilateral	Subsequente	30/09/1976	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 30 September 1976
Bilateral	Subsequente	30/09/1976	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 30 September 1976
Bilateral	Subsequente	28/07/1977	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 28 July 1977
Bilateral	Subsequente	28/09/1977	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 28 September 1977
Bilateral	Subsequente	29/09/1977	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 29 September 1977
Bilateral	Subsequente	19/12/1977	Exchange of letters constituting an agreement extending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 19 December 1977
Bilateral	Subsequente	03/01/1978	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended and extended. Mexico City, 3 January 1978
Bilateral	Subsequente	11/07/1978	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 11 and 13 July 1978
Bilateral	Subsequente	13/07/1978	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 11 and 13 July 1978
Bilateral	Subsequente	20/07/1978	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 20 and 26 July 1978
Bilateral	Subsequente	26/07/1978	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 20 and 26 July 1978
Bilateral	Subsequente	24/08/1978	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 24 August 1978
Bilateral	Subsequente	26/09/1978	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 26 September 1978
Bilateral	Subsequente	05/01/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 5 January 1979
Bilateral	Subsequente	08/01/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 8 January 1979
Bilateral	Subsequente	09/01/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 9 January 1979
Bilateral	Subsequente	10/01/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 10 January 1979

Bilateral	Subsequente	11/01/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement of 23 May 1978, as amended. Mexico City, 11 January 1979
Bilateral	Subsequente	12/01/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement of 22 May 1978, as amended. Mexico City, 12 January 1979
Bilateral	Subsequente	15/01/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 15 January 1979
Bilateral	Subsequente	07/02/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 7 February 1979
Bilateral	Subsequente	09/04/1979	Exchange of notes constituting an agreement modifying the above-mentioned Agreement. Kuala Lumpur, 9 April and 18 May 1979
Bilateral	Subsequente	20/04/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 20 April 1979
Bilateral	Subsequente	18/05/1979	Exchange of notes constituting an agreement modifying the above-mentioned Agreement. Kuala Lumpur, 9 April and 18 May 1979
Bilateral	Subsequente	23/07/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 23 July 1979
Bilateral	Subsequente	24/07/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 24 July 1979
Bilateral	Subsequente	26/07/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 26 July 1979
Bilateral	Subsequente	27/09/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 27 and 28 September 1979
Bilateral	Subsequente	28/09/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 27 and 28 September 1979
Bilateral	Subsequente	05/12/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 5 December 1979
Bilateral	Subsequente	06/12/1979	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico, 6 December 1979
Bilateral	Subsequente	11/04/1980	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement of 2 June 1977, as amended. Mexico City, 11 April 1980
Bilateral	Subsequente	25/04/1980	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement
Bilateral	Subsequente	10/10/1980	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended
Bilateral	Subsequente	06/11/1980	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 6 November 1980
Bilateral	Subsequente	02/12/1980	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 2 December 1980
Bilateral	Subsequente	02/01/1981	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 2 January 1981
Bilateral	Subsequente	27/01/1981	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended. Mexico City, 27 January 1981
Bilateral	Subsequente	28/01/1981	Agreement extending the Agreement of 26 February 1971, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	31/03/1981	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement. Mexico City, 31 March 1981
Bilateral	Subsequente	19/08/1981	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended
Bilateral	Subsequente	14/10/1981	Exchange of letters constituting an agreement amending and extending the above-mentioned Agreement, as amended
Bilateral	Subsequente	04/12/1981	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	18/12/1981	Exchange of notes constituting an agreement extending the Agreement 28 August 1981
Bilateral	Subsequente	21/12/1981	Exchange of notes constituting an agreement extending the Agreement 28 August 1981
Bilateral	Subsequente	29/12/1981	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended
Bilateral	Subsequente	06/01/1982	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	08/01/1982	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	18/02/1982	Exchange of notes constituting an agreement amending and extending the Agreement of 28 August 1981, as extended
Bilateral	Subsequente	15/03/1982	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended and extended

Bilateral	Subsequente	17/03/1982	Exchange of letters constituting an agreement amending the above-mentioned Agreement, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	02/04/1982	Exchange of letters constituting an agreement amending the Agreement of 25 July 1980, as amended
Bilateral	Subsequente	06/08/1982	Exchange of letters constituting an agreement amending the Agreement of 2 June 1977, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	15/10/1982	Exchange of notes constituting an agreement extending the Agreement of 28 August 1981, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	22/10/1982	Exchange of notes constituting an agreement extending the Agreement of 28 August 1981, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	08/11/1982	Exchange of letters constituting an agreement amending the Agreement of 2 June 1977, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	04/01/1983	Agreement between the United States of America and Haiti amending and extending the Agreement of 28 August 1981 for the interdiction of narcotics trafficking, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	09/02/1983	Exchange of notes constituting an agreement amending the Agreement of 2 June 1977, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	12/05/1983	Exchange of notes constituting an agreement amending the Agreement of 2 June 1977 relating to additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotic Drug, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	27/05/1983	Exchange of notes constituting an agreement amending the Agreement of 2 June 1977 relating to additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotic Drug, as amended and extended
Bilateral	Subsequente	11/08/1983	Amendment to the Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Belize for the control of the illicit production and traffic of drugs
Bilateral	Subsequente	28/09/1983	Amendment to the Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Belize for the control of the illicit production and traffic of drugs
Bilateral	Subsequente	10/11/1983	Agreement between the United States of America and Mexico amending the agreement of June 2, 1977, as amended and extended, relating to co-operative arrangements to curb illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	04/01/1984	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of June 2, 1977, as amended, relating to cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	30/03/1984	Amendments to the Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Belize for the control of the illicit production and traffic of drugs
Bilateral	Subsequente	29/05/1984	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of June 2, 1977, as amended, relating to cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	30/08/1984	Memorandum of understanding to the Agreement between the United States of America and Mexico regarding additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs
Bilateral	Subsequente	25/09/1984	Agreement amending the Agreement between the United States of America and Mexico regarding additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs
Bilateral	Subsequente	04/10/1984	Agreement between the United States of America and Brazil amending and extending the Agreement of 19 July 1983 on co-operation in the field of control of illicit traffic of drugs
Bilateral	Subsequente	10/10/1984	Agreement amending the Agreement between the United States of America and Mexico regarding additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotic drugs
Bilateral	Subsequente	29/10/1984	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of June 2, 1977, as amended, relating to cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	03/12/1984	Agreement between the United States of America and Brazil amending and extending the Agreement of 19 July 1983 on co-operation in the field of control of illicit traffic of drugs
Bilateral	Subsequente	02/04/1985	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of September 25 and October 10, 1984 relating to additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	25/04/1985	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of March 29, 1983 relating to additional cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics

Bilateral	Subsequente	14/07/1987	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of 2 June 1977, as amended, relating to additional cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	28/07/1987	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of 2 June 1977, as amended, relating to additional cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	07/08/1987	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of 2 June 1977, as amended, relating to additional cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	28/08/1987	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of 2 June 1977, as amended, relating to additional cooperative arrangements to curb the illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	22/12/1987	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of June 2, 1977, as amended, relating to additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	11/02/1988	Agreement between the United States of America and Mexico amending the Agreement of June 2, 1977, as amended, relating to additional cooperative arrangements to curb illegal traffic in narcotics
Bilateral	Subsequente	03/04/1991	Exchange of notes constituting an agreement relating to the above-mentioned Agreement. Madrid, 3 April 1991
Bilateral	Subsequente	26/03/1992	Exchange of notes constituting an agreement amending the Treaty of 22 June 1988
Bilateral	Subsequente	03/12/1993	Exchange of notes constituting an agreement extending the above-mentioned Agreement
Bilateral	Subsequente	30/11/1994	Exchange of notes constituting an agreement extending the Agreement of 22 April 1991, as extended
Bilateral	Subsequente	02/12/1994	Exchange of notes constituting an agreement extending the Agreement of 22 April 1991, as extended
Bilateral	Subsequente	04/12/1995	Exchange of notes constituting an agreement further extending the Agreement of 22 April 1991, as extended
Bilateral	Subsequente	06/02/1996	Exchange of notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of the Netherlands extending the Agreement concerning the status of personnel seconded to the European Drugs Unit in The Hague for an indefinite period
Bilateral	Subsequente	06/02/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Denmark
Bilateral	Subsequente	07/02/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Hellenic Republic
Bilateral	Subsequente	08/02/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Italy
Bilateral	Subsequente	14/02/1996	Exchange of notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of the Netherlands extending the Agreement concerning the status of personnel seconded to the European Drugs Unit in The Hague for an indefinite period
Bilateral	Subsequente	28/02/1996	Exchange of notes constituting an agreement between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands extending the Agreement of 13/02/1995 on the status of Belgian liaison officers attached to Europol Drugs Unit in The Hague
Bilateral	Subsequente	29/02/1996	Exchange of notes constituting an agreement between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands extending the Agreement of 13/02/1995 on the status of Belgian liaison officers attached to Europol Drugs Unit in The Hague
Bilateral	Subsequente	19/03/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Italy
Bilateral	Subsequente	15/05/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Finland
Bilateral	Subsequente	28/05/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Denmark
Bilateral	Subsequente	03/06/1996	Exchange of notes constituting an agreement amending the Agreement of 19 April 1995 between the Government of the United States of America and the Government of Antigua and Barbuda concerning maritime counter-drug operations

Bilateral	Subsequente	05/06/1996	Exchange of notes constituting an agreement amending the Agreement of 20 April 1995 between the Government of the United States of America and the Government of St. Lucia concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Subsequente	19/06/1996	Exchange of notes constituting an agreement further amending Agreement of 9 February 1988
Bilateral	Subsequente	24/06/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Finland
Bilateral	Subsequente	25/06/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of France
Bilateral	Subsequente	27/06/1996	Exchange of notes constituting an agreement amending the Agreement of 13 April 1995 between the Government of the United States of America and the Government of St. Kitts and Nevis concerning maritime counter-drug operations
Bilateral	Subsequente	12/07/1996	Agreement between the Government of the Republic of Austria and the Government of the Republic of Hungary on cooperation for the control of international terrorism, the international illicit trafficking of narcotic drugs, and international organised crime
Bilateral	Subsequente	18/07/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Grand Duchy of Luxembourg
Bilateral	Subsequente	29/07/1996	Exchange of notes constituting an agreement further amending Agreement of 9 February 1988
Bilateral	Subsequente	31/07/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Grand Duchy of Luxembourg
Bilateral	Subsequente	07/08/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of France
Bilateral	Subsequente	20/08/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Sweden
Bilateral	Subsequente	23/10/1996	Extension of the Agreement on privileges and immunities for liaison officers and other members of staff at the Europol Drugs Unit in The Hague between the Kingdom of the Netherlands and the Kingdom of Sweden
Bilateral	Subsequente	23/07/1997	Protocol between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Venezuela to the Agreement to suppress illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances by sea
Bilateral	Subsequente	28/10/1998	Supplemental Memorandum through which mechanisms are established for implementing the July 24, 1990, Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Colombia concerning the transfer of forfeited assets.
Bilateral	Subsequente	12/10/2000	Additional Protocol to the Agreement of 28 April 1988 on cooperation in the prevention of the abuse of narcotic drugs and psychotropic substances between the Argentine Republic and the Republic of Colombia
Bilateral	Subsequente	02/11/2000	Arrangement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Republic of Bulgaria concerning the incorporation of an additional category of nuclear-related offenses in the Agreement of September 1992 concerning cooperation to combat organized and drugs-related crime
Bilateral	Subsequente	17/04/2001	Arrangement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Republic of Bulgaria concerning the incorporation of an additional category of nuclear-related offenses in the Agreement of September 1992 concerning cooperation to combat organized and drugs-related crime
Bilateral	Subsequente	17/08/2001	Exchange of notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ukraine extending the Agreements concerning the restraint and confiscation of the proceeds and instruments of criminal activity other than drug trafficking and concerning mutual assistance in relation to drug trafficking, both done at Kiev on 18 April 1996, to the Isle of Man
Bilateral	Subsequente	20/02/2002	Exchange of notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ukraine extending the Agreements concerning the restraint and confiscation of the proceeds and instruments of criminal activity other than drug trafficking and concerning mutual assistance in relation to drug trafficking, both done at Kiev on 18 April 1996, to the Isle of Man

Bilateral	Subsequente	23/09/2002	Exchange of notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the United Mexican States to extend the Agreement concerning mutual assistance in the investigation, restraint and confiscation of the proceeds of crime other than drug trafficking signed in Mexico City on 26 February 1996 to the Isle of Man
Bilateral	Subsequente	14/10/2002	Exchange of notes between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the United Mexican States to extend the Agreement concerning mutual assistance in the investigation, restraint and confiscation of the proceeds of crime other than drug trafficking signed in Mexico City on 26 February 1996 to the Isle of Man
Bilateral	Subsequente	06/02/2004	Protocol between the Government of the United States of America and the Government of Jamaica to the Agreement concerning cooperation in suppressing illicit maritime drug trafficking. Kingston, 6 February 2004
Bilateral	Subsequente	25/09/2007	Exchange of notes constituting an agreement between the Government of the Argentine Republic and the Government of the United States of America amending the Face Sheet Amendment identifying additional funds for the Northern and Northeastern Border Task Forces under the Letter of Agreement on international control of drug trafficking and law enforcement of 17 September 2004 (with attachment)
Bilateral	Subsequente	27/09/2007	Exchange of notes constituting an agreement between the Government of the Argentine Republic and the Government of the United States of America amending the Face Sheet Amendment identifying additional funds for the Northern and Northeastern Border Task Forces under the Letter of Agreement on international control of drug trafficking and law enforcement of 17 September 2004 (with attachment)
Bilateral	Subsequente	10/09/2009	Exchange of notes constituting an agreement between the Argentine Republic and the United States of America amending the Letter of Agreement on international control of drug trafficking and law enforcement of 17 September 2004 (with attachments)
Bilateral	Subsequente	29/09/2009	Exchange of notes constituting an agreement between the Argentine Republic and the United States of America amending the Letter of Agreement on international control of drug trafficking and law enforcement of 17 September 2004 (with attachments)
Bilateral	Subsequente	28/05/2010	Exchange of notes constituting an agreement extending the Agreement of cooperation between the Kingdom of the Netherlands and the Government of the United States of America concerning access to and use of facilities in the Netherlands Antilles and Aruba for aerial counter-narcotics activities
Bilateral	Subsequente	15/02/2011	Exchange of notes constituting an agreement extending the Agreement of cooperation between the Kingdom of the Netherlands and the Government of the United States of America concerning access to and use of facilities in the Netherlands Antilles and Aruba for aerial counter-narcotics activities