

A política latino-americana de guerra às drogas

Peter Hakim e Kimberly Covington

The increasingly strong leadership assumed by Latin America in the delicate question of international policy on drugs was reflected in the 2012 UN General Assembly, in New York. Three of the region's presidents – Juan Manuel Santos of Colombia, Otto Pérez Molina of Guatemala, and Felipe Calderón of Mexico – urged the international organization to recognize the glaring failures of the approaches currently adopted in relation to drug control and to carry out comprehensive analysis options that might work better. The leadership of the region was also evident at the Summit of the Americas in Cartagena, Colombia, last April. The U.S. drug policy for the region remains antiquated and unimaginative. The United States leads the drug war the same way it did two decades ago, although Latin America has changed radically, and the current problems are of a new order of magnitude.

A liderança cada vez mais firme assumida pela América Latina na delicada questão da política internacional sobre drogas ficou patente na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2012, em Nova York. Três dos presidentes da região – Juan Manuel Santos da Colômbia, Otto Pérez Molina da Guatemala, e Felipe Calderón do México – conclamaram a organização internacional a reconhecer as falhas gritantes das abordagens atualmente adotadas com relação ao controle das drogas e a levar a cabo uma análise ampla de opções que poderiam surtir melhores resultados. A liderança da região ficou evidente também na Cúpula das Américas realizada em Cartagena, Colômbia, em abril último. Contrariando a oposição inicial dos Estados Unidos, Santos, o anfitrião do encontro, assim como outros chefes de Estado latino-americanos, colocou a política de drogas no centro de suas discussões e, subsequentemente, incumbiu a Organização dos Estados Americanos (OEA) da tarefa de conduzir

um estudo amplo, atualmente em curso, sobre métodos alternativos para lidar com o problema de drogas no continente.

Três ex-presidentes de grande prestígio – Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, Cesar Gaviria, da Colômbia, e Ernesto Zedillo, do México – forneceram o embasamento conceitual para a ascensão do perfil latino-americano em questões de política de drogas. Conjuntamente, os três presidiram a Comissão Latino-Americana sobre Política de Drogas e Democracia que, em 2009, publicou um influente relatório que chegou à conclusão de que as estratégias de combate às drogas haviam fracassado tanto na redução da produção e do consumo quanto no enfrentamento da pandemia de violência criminosa que afeta toda a região. Ao mesmo tempo em que reconhecia a necessidade

Peter Hakim é presidente emérito da Inter-American Dialogue.

Kimberly Covington é pesquisadora associada da mesma organização.

urgente de os governos controlarem o crime organizado e protegerem a segurança de seus cidadãos, o relatório pedia uma nova abordagem que incluísse questões de saúde, retirando a ênfase da proibição e ação policial para se concentrar na prevenção e no tratamento. O relatório, além disso, conclamava os governos a considerarem a possibilidade de legalizar (e regulamentar) a maconha e, possivelmente, também outras drogas ilícitas. Embora disposto a aceitar conversar sobre estratégias alternativas, Washington deixou clara sua oposição à legalização como resposta possível ao surto de violência, ao tráfico de drogas e a outros crimes que assolam a América Latina.

Nos Estados Unidos, as questões relacionadas a drogas, de modo geral, estiveram ausentes do debate nacional. A política de drogas mal foi mencionada na última campanha presidencial, e nenhuma proposta foi apresentada pelos dois principais candidatos. Com o acentuado declínio dos crimes e da violência relacionada às drogas verificado nos últimos 15 anos nos Estados Unidos, o problema desapareceu da agenda nacional – embora debates cada vez mais acirrados sobre as políticas relativas à maconha em muitos estados e localidades talvez levem a um discurso nacional sobre a questão. Apesar da forte oposição do governo federal, 18 estados, além do distrito de Colúmbia, hoje permitem um fácil acesso à maconha para fins medicinais. Em 6 de novembro, a maioria dos eleitores dos estados de Washington e do Colorado votaram a favor de medidas visando à legalização da produção, venda e uso recreativo da maconha. Essas medidas, caso implementadas, criariam para a maconha os primeiros mercados plenamente legalizados de todo o mundo, representando uma clara e grave ameaça às políticas de drogas de Washington que, a cada ano que passa, vêm perdendo apoio nos Estados Unidos.

O preço do sucesso

Embora ninguém tenha definido o objetivo com clareza, os Estados Unidos podem – pelo menos internamente – alegar algum grau de progresso em sua luta contra as drogas. Apesar de persistirem dúvidas quanto à confiabilidade das estatísticas, o consumo de cocaína nos Estados Unidos diminuiu consideravelmente, talvez caindo para a metade em relação ao pico verificado em fins da década de 1980. Embora os dados sejam menos claros,¹ é possível que o uso da heroína tenha diminuído na mesma proporção. As pesquisas sugerem que, nos últimos cinco anos, o uso da cocaína caiu em mais de 40% – embora o consumo da maconha tenha aumentado. Além disso, nos últimos 15 anos, os crimes violentos associados a drogas ilícitas também diminuíram marcadamente em todo o território americano, devido principalmente à redução do uso de crack de cocaína.

Mesmo assim, os avanços verificados nos Estados Unidos cobraram um preço muito alto. O governo federal gasta cerca de US\$ 25 bilhões por ano na luta contra as drogas, enquanto os estados e os governos locais despendem uma soma ainda maior. Uma das consequências óbvias é que, nos Estados Unidos, o número de presidiários é maior que em qualquer outro país do mundo. Em termos *per capita*, os Estados Unidos têm hoje 25% mais cidadãos cumprindo pena fechada do que a Rússia, e cinco vezes mais que a Grã-Bretanha ou a China. E crimes relativos a drogas são responsáveis por uma parcela considerável do total das condenações. Em 2009, mais da metade – sim, metade – dos presidiários nas prisões federais e cerca de 20% nas estaduais e municipais haviam sido condenados por crimes relacionados a drogas.

O desequilíbrio racial é espantoso. Mais da metade dos presidiários cumprindo

pena por crimes relativos a drogas são negros ou hispânicos (grupos que, tomados em conjunto, representam pouco mais de ¼ da população norte-americana). Além disso, os tribunais, tanto estaduais, federais quanto municipais, estão abarrotados de processos tratando de drogas, e as forças policiais de todo o país estão sobrecarregadas com as tarefas de combate aos narcóticos. A batalha contra as drogas prejudicou e distorceu os sistemas judiciais e policiais, e não há solução à vista. São muitos os juízes federais revoltados contra as pesadas penas que são obrigados a impor até mesmo a pequenos contraventores.

Com a diminuição do consumo das drogas mais pesadas e viciantes, aliada aos índices relativamente baixos de criminalidade ligada às drogas, o pesadelo talvez tenha terminado para a maioria dos americanos (com a exceção, é claro, dos que se encontram presos, ou que têm parentes ou amigos na prisão). Essa pode ser parte da explicação para a crescente tolerância com relação ao uso de maconha, inclusive sua legalização. Hoje, a *cannabis* não é mais vista como uma droga que leva ao vício para outras mais nocivas, e os americanos preocupam-se mais em evitar que seus filhos sejam fichados na polícia do que em evitar que eles façam uso de maconha. Embora o governo federal venha insistindo em convencer os estados a não legalizarem a maconha, é raro que usuários ou traficantes sejam processados em tribunais federais, exceto em casos que envolvam violência ou grandes quantias de dinheiro. O crescimento do uso abusivo de drogas compradas com receita médica, bem como o alto índice de casos de *overdoses*, representa um novo problema de saúde pública que, no entanto, tem pouco impacto sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina.

O preço ainda mais alto do fracasso

Nenhum país da América Latina pode se permitir ser complacente com as drogas ou com a violência e a criminalidade a elas associadas. A Colômbia talvez seja o único país da região que pode ser citado como uma história de relativo sucesso, tanto para o governo colombiano quanto para a política de drogas norte-americana. Com um aumento significativo dos gastos internos com segurança, aliado a um maciço apoio dos Estados Unidos, da ordem de US\$ 8 bilhões durante mais de uma década, o governo colombiano conseguiu recuperar o controle sobre a vasta extensão de território até então ocupado pela guerrilha, por forças paramilitares e por barões do tráfico de drogas, além de reduzir drasticamente a violência contra os cidadãos. Os avanços colombianos na área de segurança são evidentes, embora uma série de problemas, como uma taxa excessiva de homicídios, grandes contingentes populacionais arrancados de seus locais de origem e um grande número de crimes não solucionados e sem punição, ainda continue a assolar o país. E continua em aberto a questão de quanto progresso foi de fato alcançado no desmantelamento do tráfico de drogas, questão sobre a qual divergem as estatísticas dos Estados Unidos e das Nações Unidas. O fato indiscutível é que a Colômbia continua sendo a principal fonte da cocaína processada que chega aos dois maiores mercados do mundo, os Estados Unidos e a Europa. Além do mais, qualquer que tenha sido o sucesso alcançado na Colômbia, ele ocorreu em meio a um número cada vez maior de fracassos por toda a América Latina, onde a criminalidade violenta e o tráfico de drogas cresceram avassaladoramente em anos recentes.

Hoje, praticamente em todas as Américas, um surto de delinquência, violência e corrupção vem sendo alimentado por drogas ilícitas. Em um país após outro, cidadãos denunciam a explosão da criminalidade e da violência nas ruas como o principal problema de seus países. As taxas de homicídios na América Latina estão entre as mais elevadas de todo o mundo, rivalizando-se com a de países africanos devastados por guerras. Muitas nações latino-americanas são hoje grandes consumidoras de drogas, embora em níveis ainda muito inferiores aos dos Estados Unidos e da Europa.

Em alguns países, o estado de direito, a estabilidade democrática e a autoridade dos governos foram colocados em risco por gangues de traficantes violentos. Com sua menor capacidade de resistência e suas frágeis instituições, os pequenos países da América Central e do Caribe são os que mais correm perigo de sucumbirem. Alguns já se veem sitiados. Mas os dois maiores países da América Latina também correm risco. A taxa de homicídios do México mais que dobrou nos últimos cinco anos e, com um efetivo policial insuficiente, um sistema carcerário corrupto e brutal e um sistema judiciário ineficaz, as soluções parecem distantes. O Brasil parece conseguir alguns avanços, mas sua taxa de homicídios é tão alta quanto a do México e as falhas de seus sistemas policial, judiciário e carcerário são da mesma ordem.

A política de drogas dos Estados Unidos em ação

A maioria dos governos latino-americanos vê com bons olhos a cooperação norte-americana no combate à criminalidade e à violência associada ao tráfico de drogas. Esses países, contudo, estão cada vez mais

céticos quanto ao que podem esperar de Washington – questionando o alinhamento das prioridades norte-americanas e regionais e a capacidade dos Estados Unidos de fornecerem níveis significativos de apoio material. Cada vez mais, os latino-americanos se ressentem da inflexibilidade da abordagem norte-americana no combate às drogas e sentem-se perplexos e frustrados com a recusa de Washington a considerar políticas alternativas, apesar das fortes indicações de que os programas antidrogas propostos pelos Estados Unidos não alcançaram resultados satisfatórios na América Latina e, em alguns casos, foram contraproducentes. A possibilidade de os primeiros mercados plenamente legalizados para a comercialização de maconha virem a ser criados nos Estados Unidos também coloca Washington em situação questionável.

Embora o presidente Obama tenha sugerido a adoção de novas abordagens e sinalizado sua disposição em discutir a questão, a política norte-americana de drogas para a região permanece antiquada e pouco imaginativa. Os Estados Unidos conduzem o combate às drogas basicamente da mesma maneira que há duas décadas – embora a América Latina tenha mudado radicalmente, e os problemas atuais sejam de uma nova ordem de magnitude.

Os dois pilares das iniciativas norte-americanas de combate às drogas na América Latina e em outras regiões – a erradicação das lavouras e a interceptação de carregamentos de narcóticos – surtiram pouco efeito em termos de coibir o cultivo e a produção de drogas ou de reduzir o volume enviado aos Estados Unidos e outros mercados internacionais. De tempos em tempos, alguns países, isoladamente, anunciam reduções significativas no cultivo, na produção e na circulação das drogas que, entretanto, são contrabalançadas por aumentos verificados em outros países. Esse é o chamado “efeito balão”, no qual a

intensificação da repressão ao tráfico de drogas e ao crime organizado em uma área faz apenas com que eles se transfiram para outra. A diminuição da produção de folhas de coca no Peru e na Bolívia nos anos 1980 teve como efeito direto a expansão do cultivo na Colômbia. Como reação à fumigação conduzida pelo governo, a produção de coca transferiu-se para outras regiões da Colômbia. Quando, na década de 1990, os Estados Unidos fecharam as rotas de drogas no Caribe, os carregamentos de cocaína foram redirecionados para o México. Embora de maneira ainda não suficientemente clara, os dados sugerem que grande parte da violência associada às drogas no México teve como causa a destruição dos poderosos cartéis de drogas colombianos. E a situação cada vez mais traumática que hoje atinge a América Central e o Caribe parece estar ligada à repressão mexicana aos cartéis.

Mesmo quando a política norte-americana de combate às drogas alcança algum resultado desejado, sua utilidade vem sendo questionada. Por exemplo, na prática, qual a importância de apreender x ou y toneladas de maconha, ou z quilos de cocaína? Os números absolutos só têm significado se seus efeitos sobre o consumo nos Estados Unidos ou sobre os lucros das quadrilhas puderem ser medidos ou, no mínimo, estimados. Os melhores modelos hoje existentes, que, segundo se sabe, são grosseiros, sugerem que altos níveis de interdição ou de erradicação das plantações têm pouco impacto sobre o preço da cocaína e de outras drogas no varejo norte-americano. A estratégia de capturar ou matar os chefões do tráfico enfrenta o mesmo problema. O que a perda de um líder máximo significa para uma quadrilha de traficantes – uma limitação grave ou um mero contratempo? O impacto seria diferente no México do que foi na Colômbia? Medidas recentemente tomadas pela DEA (Drug Enforcement Administration) dos

Estados Unidos em Honduras, que fazem lembrar a estratégia adotada no Peru e na Bolívia há 20 anos, levantam questões que não vêm sendo corretamente tratadas. A DEA contribuiu para a estabilidade ou para o estado de direito do país? Como essas medidas vêm afetando os países vizinhos? Que efeito elas terão sobre o fluxo de cocaína para os Estados Unidos?

Além de sua incapacidade ou falta de disposição para reavaliar suas próprias políticas de drogas e efetuar as correções necessárias, o apoio financeiro dos Estados Unidos ao combate ao crime e à violência na região representa hoje uma fração do que foi no passado, sendo muito inferior aos níveis que a maioria dos governos do continente vê como necessários. Embora frustrados, os latino-americanos não se surpreendem, por conhecerem a difícil situação econômica pela qual os Estados Unidos vêm passando. O que mais parece incomodar os governos da região é o fato de Washington mostrar-se incapaz de estancar o fluxo de dinheiro e de armamentos que chega ao crime organizado da América Latina – e de reduzir o consumo de drogas, que permanece o mais alto do mundo, apesar da significativa redução do consumo de cocaína e de heroína nos últimos anos. O governo Obama comprometeu-se a atuar mais decididamente em todas essas frentes, mas as mudanças nas políticas foram bastante modestas.

Nessas circunstâncias, não é de admirar que os governos latino-americanos, a cada ano, tenham mais críticas à política antidrogas dos Estados Unidos e venham reivindicando mudanças com vigor cada vez maior. A política de drogas é uma área onde os Estados Unidos parecem ter se tornado passivos e descompromissados, nada fazendo além de perpetuar políticas ineficazes, enquanto a criminalidade e a violência explodem em praticamente toda a América Latina.

Então, por que não legalizar?

Os latino-americanos notaram que o que mais atraiu a atenção de Washington com relação à questão das drogas ilícitas foram as propostas recentemente apresentadas por diversos líderes do continente de levar em conta a possibilidade de legalização como maneira de lidar com os problemas de segurança pública. A reação norte-americana foi particularmente rápida quando, em fevereiro último, o presidente Pérez Molina, um mês após assumir o cargo, declarou estar pronto para considerar maneiras de legalizar o uso e o transporte de drogas na Guatemala – e dirigiu-se a seus colegas presidentes de países da América Central em busca de apoio. Os diplomatas norte-americanos não tardaram a manifestar o firme repúdio dos Estados Unidos à legalização das drogas. Um mês depois, a secretária de Segurança Nacional, Janet Napolitano, e o vice-presidente Joe Biden visitaram a América Central para esclarecer e reforçar essa mensagem. Ninguém teve dúvidas de que os Estados Unidos estavam atentos. Washington se surpreendeu com o crescente interesse pela legalização surgido na América Latina.

As autoridades norte-americanas, em Washington, não devem se surpreender ou se alarmar com o fato de muitos latino-americanos passarem a considerar estratégias que incluem a legalização de algumas drogas ilícitas – principalmente agora, quando dois estados norte-americanos decidiram nas urnas pela legalização do uso recreativo da maconha – estabelecendo uma nítida distinção entre esta e a cocaína – e colocando-a mais ou menos no mesmo nível que o álcool ou os cigarros. Os latino-americanos veem a legalização como um meio tanto de reduzir a violência associada ao transporte e à venda de drogas quanto de privar o crime organizado ligado ao tráfico de uma importante fonte de renda,

tornando-os assim menos perigosos. Os governos, além disso, veem a legalização como uma possível fonte de receita para si próprios, como também ocorre com os governos estaduais norte-americanos.

Washington tem que entender que o apoio latino-americano à legalização vem com inúmeras condições e restrições. Em primeiro lugar, a legalização não se aplica a todas as drogas, e a produção e a venda deverão ser fortemente regulamentadas. As propostas uruguaias de legalização da maconha, por exemplo, criariam um mercado legal controlado pelo Estado, regido por regras mais severas que as propostas pelos dois estados norte-americanos. O apoio à legalização não deve de modo algum ser visto como uma manifestação de sentimento antiamericano ou uma desconsideração da lei e da ordem. Para começar, todos os ex-presidentes que assinaram o relatório de 2009 da Comissão Latino-Americana sobre Política de Drogas, que legitimou os argumentos favoráveis à legalização, mantiveram por muitos anos vínculos estreitos com os Estados Unidos.

E os presidentes em exercício que mais críticas apresentaram à política de drogas dos Estados Unidos têm um histórico de combate agressivo às drogas e à criminalidade. Além do mais, todos eles são aliados – não detratores ou adversários – dos Estados Unidos. Os presidentes Santos e Calderón assumiram a vanguarda desse combate e sempre cooperaram com Washington em uma série de questões. O recém-eleito presidente da Guatemala, Otto Pérez Molina, o defensor mais explícito da legalização, fez sua campanha presidencial como um candidato *mano duro*, e chefia a nação americana que recebe o maior quinhão da ajuda norte-americana para o combate às drogas. O presidente uruguaio, José Mujica, deu apoio à proposta de legalização em seu país, embora mantenha uma sólida relação com Washington, certamente a melhor

entre as cinco nações do Mercosul (Brasil, Argentina, Venezuela, Uruguai e Paraguai).

Os governos dos Estados Unidos e da América Latina deveriam encarar as iniciativas de legalização dos estados do Colorado e de Washington como uma oportunidade de dar início a um diálogo genuíno sobre a política de drogas no hemisfério. Os latino-americanos têm que resistir à tentação de apontar culpados, e os Estados Unidos têm que assumir que, em grande parte, sua estratégia antidrogas fracassou. Agora que os Estados Unidos se tornaram o primeiro país da região onde a legalização da maconha efetivamente ocorreu, tanto os Estados Unidos quanto os países da América Latina devem se lançar à iniciativa conjunta de examinar, em bases sistemáticas e científicas, a legalização da maconha, avaliando a gama de consequências possíveis em termos de uso, potencial aditivo e tráfico, estudando as implicações para o consumo de álcool, cocaína e outras drogas mais nocivas, analisando o impacto sobre a receita e a atuação do crime organizado, e examinando a melhor maneira de regulamentar a produção e o consumo de maconha. Já passou da hora de uma conversa séria entre os Estados Unidos e a América Latina sobre as drogas e como lidar com elas. A OEA, por determinação dos chefes de Estado do hemisfério, já vem trabalhando intensamente no exame de alternativas às atuais políticas de drogas, e deve estar capacitada a trazer importantes contribuições ao diálogo.

A conversa não deve se limitar à legalização – que não é a questão mais importante nos debates sobre segurança pública e política de drogas. A legalização ganhou ímpeto porque os apelos da região por mudanças e por uma maior flexibilidade na política de drogas dos Estados Unidos, durante anos, foram em grande medida ignorados, numa época em que a criminalidade e a violência vinham se convertendo em ameaças cada vez mais graves.

A proposta de legalização, ao contrário, fez Washington prestar atenção.

O objetivo dos governantes latino-americanos não é a legalização da maconha e de outras drogas, que é vista como uma entre muitas medidas a serem tomadas para lidar com o complexo de problemas mais destrutivo e, até o momento, menos resolvido da região. Há questões mais amplas a serem enfrentadas. O cerne do problema, para os líderes latino-americanos, é o que pode e deve ser feito para enfrentar a crescente onda de violência e criminalidade que põe em risco seus cidadãos e suas instituições.

Quanto a isso, vem ganhando corpo em toda a região o consenso de que os Estados Unidos não se engajaram nem ajudaram tanto quanto poderiam ter feito nas tentativas de lidar com o caos que as drogas e a violência vêm gerando nos países latino-americanos. Na América Latina, são muitos os que veem os Estados Unidos como o principal responsável pelo problema – em razão de seu consumo de drogas que, embora em declínio, ainda é maciço, e de suas políticas ineficientes de combate aos narcóticos. É difícil para os latino-americanos entender por que razão os Estados Unidos relutam tanto em levar em conta a possibilidade de desenvolver e implementar novas políticas de drogas, quando a maioria dos norte-americanos está convencida de que os métodos atualmente empregados fracassaram, e pressões a favor da legalização vêm ganhando ímpeto em muitos setores dos Estados Unidos. Na falta de iniciativa por parte dos Estados Unidos, os latino-americanos vêm assumindo a liderança na tarefa de repensar e reformular a política de drogas hemisférica e global. Os Estados Unidos deveriam aliar-se a eles.

Tradução

Patricia de Queiroz Carvalho Zimbres

Fevereiro de 2013

Notas

1. O caso da heroína é mais complexo. As estatísticas mais recentes, publicadas em 2006, levaram a uma reavaliação que dificulta a comparação da quantidade consumida com as de épocas anteriores. Os dados sugerem que os preços tiveram uma queda considerável,

de modo que é possível que os usuários viciados consumam, por ano, uma quantidade maior do que anteriormente. A iniciação ao uso da heroína parece ter estabilizado, sem, no entanto, ter diminuído em níveis significativos.