MARINA

Guerra Sem Fim

A Gênese e Evolução do Narcotráfico no México

Ten Cel Marcelo Neival Hillesheim de Assumpção,
Exército Brasileiro

A humanidade está situada na chamada Era do Conhecimento, que apresenta as seguintes características, entre outras: o dinamismo e a grande velocidade com que informações e dados são transmitidos; uma sobrecarga dessas mesmas informações, o que dificulta a sua análise e o exercício do pensamento crítico; a volatilidade dos cenários políticos nacionais e internacionais; uma progressiva incerteza em relação ao futuro[1]; a ameaça aos Estados constituída por atores que atuam à margem da lei, tais como os grupos terroristas e o crime organizado.

A globalização surgida na Era do Conhecimento gerou ótimas condições para o avanço dos meios de comunicações e para a popularização do acesso à internet, ao mesmo tempo que se valeu desses processos. Tais fenômenos ensejaram novas formas de organização social em rede, cujos efeitos no sistema internacional ficaram materializados pelo fortalecimento das interações sociais não lineares, consideradas por muitos as grandes responsáveis pela atual dinâmica das relações estabelecidas no mundo contemporâneo[2].

Nesse escopo, observa-se a mudança de *status* de novos atores na arena do sistema internacional, com capacidade de alterar sua ordem vigente. Se, por um lado, a Era do Conhecimento proporciona benefícios, por outro, traz a reboque desafios que precisam ser superados. Nesse sentido, se destaca o crime organizado, em particular o tráfico internacional de drogas, que se apoia sobremaneira na dinâmica das novas formas de interações humanas para ampliar suas capacidades e maximizar os benefícios provenientes de suas atividades ilícitas[3].

O combate ao crime organizado transnacional, em todos os seus ramos de atividades, tem se constituído em um dos maiores desafios para parte significativa dos países do mundo, visto que tal fenômeno tem extrapolado a dimensão da segurança pública em regiões como a América Latina, por exemplo, convertendo-se em ameaça à segurança regional e, em certa medida, à segurança global. Nessas nações, o poder público tem destinado progressivamente mais meios materiais e recursos humanos, nos últimos anos, em busca de solucionar o problema, sem lograr o sucesso esperado[4].

Dentro desse contexto, este trabalho pretende analisar a gênese e o desenvolvimento do crime organizado no México, em particular do narcotráfico, buscando compreender como esse fenômeno atingiu alto grau de complexidade nesse país. Tal compreensão servirá de subsídio para a análise do tema em toda a América Latina, por parte daqueles que queiram dedicar-se ao assunto, traçando os paralelos necessários e avaliando os ensinamentos colhidos com a experiência mexicana.

Para tanto, este artigo, em seu desenvolvimento, está estruturado em três períodos: do século XIX até 1940; de 1940 até 1980; e de 1980 até os dias atuais. A lógica que orientou a divisão do tempo dessa forma se deve às condicionantes que conformaram o cenário dentro do qual o narcotráfico no México evoluiu e que apresentaram características peculiares em seus respectivos momentos.

As Origens do Narcotráfico no México (Século XIX até 1940)

Astorga menciona que os primeiros registros do cultivo de drogas no México datam do século XIX, quando a produção, o comércio e o consumo não eram ilegais. Nessa época, as drogas eram usadas para uso recreativo e medicinal e comercializadas em Estados como Sinaloa, Baixa Califórnia e Sonora, particularmente em farmácias, mercados e em determinados estabelecimentos conhecidos como *fumaderos*. Dentre as drogas comercializadas, ganharam destaque o ópio (introduzidos por chineses no país) e a maconha[5].

As primeiras conferências mundiais para tratar do tema das drogas foram realizadas no início do século XX, primeiro em Xangai (1909) e depois em Haia (1912). Alguns anos depois, os Estados Unidos da América (EUA) aprovaram a primeira lei criminalizando os entorpecentes, fazendo com que a exportação de narcóticos do México — onde a proibição ainda não havia sido regulamentada — para os EUA se tornasse ilegal[6].

Dessa forma, alguns comerciantes de drogas mexicanos que já contavam com uma cadeia produtiva e de exportação estabelecida e bem articulada se converteram em traficantes. Ademais, quadrilhas de criminosos já existentes se apropriaram de tal comércio, agora ilegal e cada vez mais lucrativo, pela crescente

Página anterior: Integrantes das Forças Armadas do México participam da destruição de drogas, em Acapulco, Guerrero, no México, 20 Set 2018. Foram queimadas 4,7 toneladas de cocaína, 468 quilos de maconha e 54 pílulas psicoativas apreendidas nos Estados de Guerrero e Morelos. (EFE News Agency/Alamy Live News)

demanda do mercado norte-americano. Diante da pressão dos EUA, poucos anos mais tarde, na década de 1920, o México também criminalizaria essa atividade[7].

Com a proibição, o comércio ilegal se valeu, em parte, da estrutura do mercado que antes era legal e das redes (locais e familiares) que já existiam de venda para os EUA e que conectavam imigrantes e nacionais, de ambos os lados da fronteira. A estrutura (farmácias, mercados e *fumaderos*) facilitou seguir vendendo as drogas e também possibilitou a lavagem de dinheiro com base em comércios legalmente estabelecidos, o que dificultou ainda mais o seu combate pelo poder público[8].

Agravando esse quadro, nas primeiras décadas do século XX, o narcotráfico no México conviveu com um Estado que buscava estruturar-se e consolidar-se como nação democrática, atravessando um ambiente político extremamente conturbado e que mergulhou o país em um processo revolucionário, com saldo de mais de um milhão de mortos[9], e que consumiu muito tempo e energia do governo central, o qual mudou de mãos de forma violenta algumas vezes nesse período. Com isso, registra-se que os assuntos relacionados ao narcotráfico, por parte do governo federal, acabaram ficando para o segundo plano.

No âmbito dos governos locais, a situação do poder público era de extrema debilidade, em um país de enorme território, com federalismo incipiente e carências de toda natureza. Dessa forma, em um processo simbiótico, os governos municipais e estaduais, em particular no norte do país, se valeram dos recursos provenientes do narcotráfico para se consolidarem e proverem os serviços básicos demandados pela população; o narcotráfico, por seu turno, requereu a garantia de impunidade e complacência das autoridades para levar a cabo suas atividades ilícitas[10].

Destarte, as instituições policiais eram mal remuneradas e trabalhavam com pouquíssimos recursos humanos e materiais. Seus chefes, por vezes, nas ocasiões em que os policiais faziam apreensões de entorpecentes, destinavam-lhes parte do produto da apreensão como forma de pagamento, devido à escassez de dinheiro para os salários. Os agentes, então, necessitavam vender os narcóticos para convertê-los em recursos necessários aos seus sustentos. Por consequência, alguns deles passaram, também, a integrar as complexas engrenagens do narcotráfico[11].

Nesse cenário, governos locais e organizações criminosas conviveram em certa harmonia em algumas unidades federativas, provendo-se mutuamente de suas necessidades mais imediatas. Muitos campesinos passaram a viver do cultivo de ópio e maconha e foram constituindo comunidades totalmente integradas às dinâmicas do mercado de narcóticos.

Assim, a equação estava pronta: Estado fraco e fragmentado; poder público, militar e político necessitando de recursos; população carente; e uma grande e crescente oportunidade de negócios lucrativos do outro lado da fronteira do país. Nesse panorama, o envolvimento de policiais, políticos, empresários e comerciantes mexicanos com o crime se tornou muito comum. Ocorreram casos de autoridades públicas que se tornaram chefes de grupos criminosos e também de criminosos que se converteram em autoridades; o narcotráfico tornou-se, então, a base da economia de Estados como os de Sinaloa, Guerrero e Michoacán[12].

A Expansão do Narcotráfico e o Pacto com o Estado (1940 até 1980)

O mercado das drogas no México, desde os primórdios, esteve estreitamente vinculado aos EUA, tanto pela demanda dos consumidores deste país, quanto pelas medidas de combate antidrogas empreendidas pelos governos norte-americanos[13].

Como exemplo, a Segunda Guerra Mundial, inicialmente, e a Guerra da Coreia, anos mais tarde, ensejaram uma forte demanda de ópio pelos norte-americanos com o propósito de produzir morfina para os militares feridos em combate. Os produtores asiáticos não

O Ten Cel Marcelo Neival Hillesheim de Assumpção, do Exército Brasileiro, serve, atualmente, no Gabinete do Comandante do Exército, em Brasília, Distrito Federal. Trabalhou em diversas funções de corpo de tropa no Exército Brasileiro, na Missão de Paz da ONU no Haiti e na Operação de Pacificação Arcanjo, no Rio de Janeiro. Comandou a 4ª Companhia de Polícia do Exército, em Belo Horizonte, Minas Gerais. Possui, entre outros cursos e estágios da carreira: Básico Paraquedista, Mestre de Salto, Operações na Selva e Avançado de Inteligência. Obteve o grau de mestrado em Direção Estratégica na Escuela Superior de Guerra, México, onde também foi instrutor. É especialista em Política e Estratégia pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro.

supriam totalmente as exigências; então, houve a necessidade de buscar o produto no mercado mexicano, por meio da realização de acordos sigilosos, que, de certa forma, contrariavam as políticas de erradicação de cultivos acordadas entre ambas as nações[14].

No âmbito da política exterior, os EUA têm exercido, há décadas, forte pressão contra os países produtores e de trânsito de drogas como Colômbia e México, por exemplo, atuando na oferta de narcóticos e não na sua própria demanda interna, a qual conforma o maior mercado consumidor de entorpecentes do mundo. Tal pressão tem se configurado por meio da adoção — ou da ameaça — de sanções econômicas contra essas nações; pela exigência de resultados mais expressivos no combate ao crime organizado, etc.[15]

Nesse sentido, o governo mexicano sempre buscou atender às exigências do país vizinho com relação à política antidrogas, tendo em vista a importância da parceria estratégica existente com os EUA e a natural dependência de seu comércio exterior, que possui forte vinculação com os norte-americanos[16].

Dentro desse contexto, ao final da década de 1940, o governo mexicano, diante das pressões dos EUA e percebendo o crescimento e fortalecimento do crime organizado, passou a adotar uma política de enfrentamento mais direto do problema, realizando ataques contra os grupos criminosos, empregando meios policiais e, episodicamente, também as Forças Armadas. Esse esforço permitiu perceber e avaliar o alto grau de envolvimento de autoridades e agentes públicos com o narcotráfico, sobretudo nos âmbitos regionais[17].

Com o propósito de buscar a estabilidade do país no âmbito da segurança pública e manter o narcotráfico sob controle, o governo mexicano passou a pactuar com alguns chefes de organizações criminosas. Os vínculos entre tais organizações e o poder público migraram, em grande medida, do nível regional para o nível federal, o que foi permitido graças à concentração do poder político neste último nível, viabilizado por um grande centralismo, tendo como vértice o Partido Revolucionário Institucional (PRI), cujo poder se enfocava na figura do presidente, e que dominou o cenário político do país por cerca de 70 anos[18].

O monopólio do poder político no nível federal, sem os contrapesos necessários em uma moderna democracia, permitiu manter o narcotráfico sob certo controle e regulação, visto que o acordo entre poucos é sempre mais fácil de conduzir do que aqueles que envolvem vários atores. Os grupos criminosos operavam como gestores de franquias reguladas pelo poder público, em troca do pagamento de "impostos"[19].

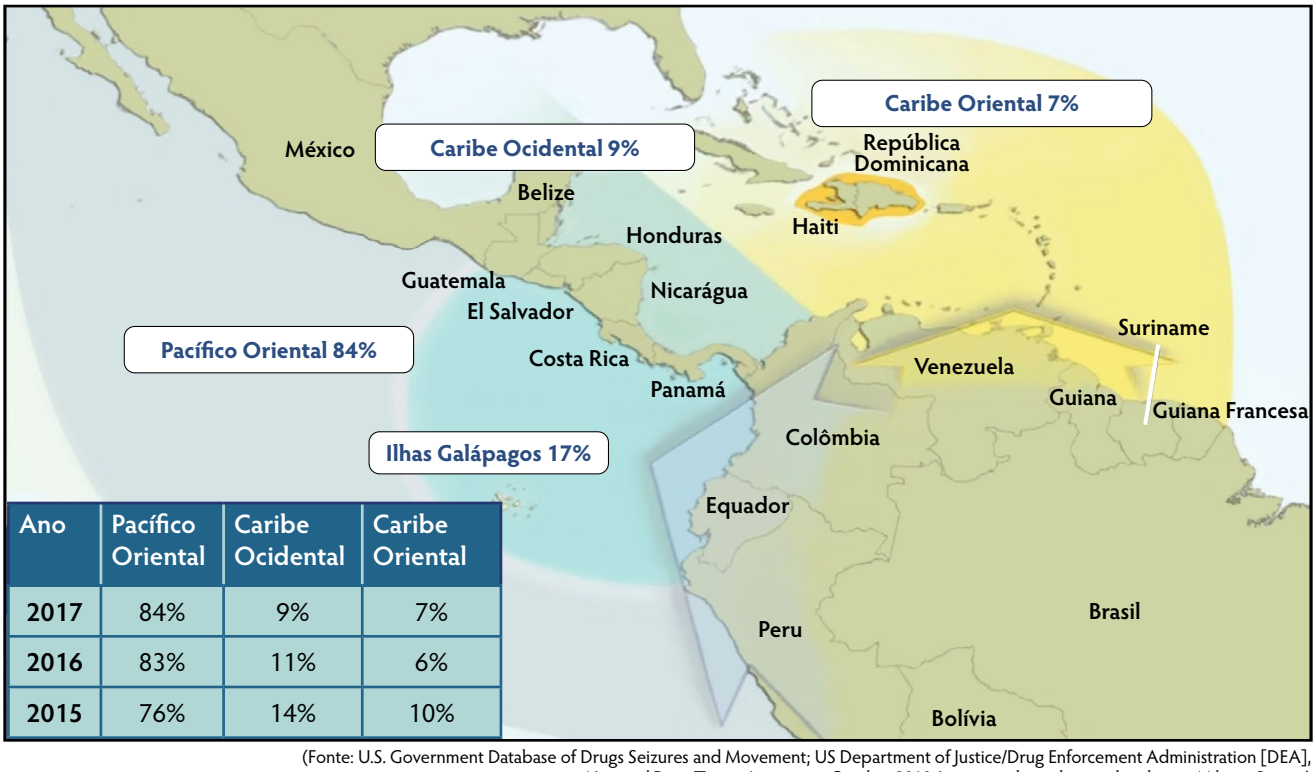
Esse modelo funcionou da década de 1940 à de 1980 e, em linhas gerais, se estabeleceu da seguinte forma: o governo faria o papel de conselho de administração e estabeleceria as condições de funcionamento do crime organizado; os cartéis, por sua vez, receberiam um "salvo-conduto" para conduzir suas atividades, em troca do pagamento de uma parte dos lucros do negócio. Além disso, os criminosos deveriam seguir certas regras como não agir contra as instituições e a população civil em geral[20].

As tratativas informais com o crime organizado demandavam uma agência governamental que deveria ser encarregada de fazer o trabalho inconfessável, sigiloso e arriscado de manter os grupos criminosos sob controle, impondo as condições do poder público e auferindo os "benefícios" esperados. Para isso, foi criada, em 1947, a Dirección Federal de Seguridad (DFS), um órgão de inteligência ligado diretamente à presidência da república e que deveria cuidar dos "inimigos internos" do Estado, tanto criminosos comuns como subversivos e terroristas[21].

O resultado desse período foi que o crime organizado no México teve um crescimento exponencial devido à já comentada demanda de ópio e, posteriormente, de maconha, por causa da explosão de consumo durante as décadas de 1960 e 1970, quando essa droga passou a caracterizar, em parte, a geração promotora de uma revolução cultural, que protestava contra a Guerra do Vietnã, a Guerra Fria e as convenções sociais estabelecidas[22].

O narcotráfico logrou penetrar e corromper algumas agências estatais, até mesmo a própria DFS. A contaminação das instituições públicas pelo crime fez com que elas deixassem, em parte, de servir à sociedade e passassem a servir ao crime organizado, comprometendo o próprio Estado Democrático de Direito, visto que certos grupos passaram a operar à margem da lei com a aquiescência das próprias autoridades responsáveis pela sua aplicação.

Nesse contexto, o Estado diminuiu sua esfera de atuação e se debilitou. O crime organizado, em sentido contrário, se fortaleceu e expandiu suas ações. Nessas condições, o narcotráfico passou a influenciar



Ano	Pacífico Oriental	Caribe Ocidental	Caribe Oriental
2017	84%	9%	7%
2016	83%	11%	6%
2015	76%	14%	10%

(Fonte: U.S. Government Database of Drugs Seizures and Movement; US Department of Justice/Drug Enforcement Administration [DEA], *National Drug Threat Assessment October 2018*. Imagem adaptada e traduzida por *Military Review*)

Figura 1. Fluxos de Cocaína da América do Sul para o Norte, 2017

a gestão pública e o emprego dos recursos estatais em consonância com seus interesses. Não somente passou a manipular autoridades democraticamente eleitas, como passou, também, a propor e a encampar seus próprios candidatos políticos, em algumas unidades da federação[23].

Uma das instituições primeiramente comprometidas nesse cenário foram as polícias. Nesse ínterim, cabe destacar a menção de Castellanos, o qual diferencia "polícia corrupta" de "polícia capturada". A primeira, ainda que receba propina dos grupos criminosos aos quais favorece, impõe as suas condições e, no caso em que elas sejam esporadicamente desacatadas, lhes sentencia com prisões de criminosos, apreensões de drogas, execuções ou privilegiando grupos rivais[24].

No segundo caso (constatado em alguns Estados mexicanos), as corporações policiais que são capturadas pelo crime organizado perdem sua capacidade de atuação e de dissuasão, passando a operar de acordo com os desígnios do chefe criminoso que as controla, prestando serviços os mais diversos como ações contra grupos rivais, proteção e escolta de criminosos, prisões seletivas, etc.[25]

Nesse caso, o cidadão mais uma vez fica à margem da proteção do Estado Democrático de Direito, visto que a instituição que é responsável pela aplicação legal do poder coercitivo, no âmbito da segurança pública, atua de forma ilegal e seletiva. Em outras palavras, o cidadão não tem a quem recorrer nos casos de violência contra a sua família e nos crimes contra seu patrimônio quando o perpetrador é o grupo delitivo que controla a instituição policial.

Diante desse cenário, é comum que setores da sociedade passem a se organizar e formem estruturas privadas com o intuito de proporcionarem a segurança que o Estado não pode oferecer, o que complica ainda mais o quadro da segurança pública. São os chamados grupos de autodefesa, que já existem no México há décadas.

Esse grau de degeneração das instituições é típico de Estados Falidos, com graves crises institucionais, ou onde o poder público opta pela via da leniência com relação ao crime organizado, seja pela realização de acordos tácitos com os criminosos, seja pela inação de seu aparato repressivo[26].

Logo, as empresas criminais tendem a ser grandes e poderosas onde o Estado falha em seu combate ou

quando ele decide retirar-se de certas regiões onde elas atuam ou de determinados mercados por elas operados. Por outro lado, tais empresas tendem a ser pequenas onde o Estado consegue combatê-las, evitando sua expansão e consequente infiltração nas instituições do poder público[27].

Dessa forma, ao final da década de 1980, o narcotráfico mexicano já apresentava uma força muito grande e se beneficiava em grande medida de setores do poder público, em seus diferentes níveis, que haviam sido corrompidos. Alguns chefes de cartéis possuíam grande projeção e canais de comunicação abertos com altas autoridades do governo. Foi o caso de Miguel Ángel Félix Gallardo e Ernesto Fonseca, os quais dirigiam o Cartel de Guadalajara (que passaria a chamar-se, posteriormente, de Cartel de Sinaloa)[28].

Esse grupo delitivo exercia um monopólio do narcotráfico no país e era integrado por um clã de famílias de narcotraficantes que compartilhavam entre si territórios e locais de travessia na fronteira para os EUA. Seus domínios compreendiam as regiões mais importantes de plantio de drogas no México, entre elas o chamado Triângulo Dourado, área conformada pelos Estados de Durango, Chihuahua e Sinaloa.

Assim sendo, o crime organizado mexicano, até a década de 1980, manteve um perfil baixo de atuação, não afrontando direta e abertamente o Estado, o que era possível graças ao monopólio do Cartel de Sinaloa e ao respeito às regras acordadas com o poder público, as quais traziam certa estabilidade ao país no âmbito da segurança pública. Entretanto, esse panorama estava prestes a mudar[29].

A Fragmentação dos Cartéis e a Violência Generalizada (1980 até a atualidade)

Esse período é caracterizado por uma mudança drástica na dinâmica do narcotráfico no México, consequência de fatores como a entrada da cocaína no rol de entorpecentes traficados para os EUA pelos cartéis mexicanos, a fragmentação e atomização dos grupos delitivos no país, a quebra dos acordos velados entre o governo e os traficantes e o aumento da violência, conforme será explorado a seguir.

No final da década de 1970, o consumo de maconha nos EUA começou a sofrer um acentuado declínio e o de cocaína passou a uma rápida expansão, em particular entre a população branca e de classe média. A droga ganhou uma projeção enorme no país e passou a ser um produto muito comum em festas e discotecas, além de ser muito consumida por artistas, músicos e integrantes da indústria cinematográfica, entre outros. A revista *Time* chegou a chamar a cocaína de "a droga tipicamente norte-americana"[30].

Esse fenômeno gerou o aumento da demanda desse entorpecente e, por consequência, do lucro das empresas criminais. Até a década de 1980, as rotas de cocaína provenientes da América do Sul com destino aos EUA eram controladas pelos traficantes colombianos e passavam principalmente pelo Caribe, chegando ao território norte-americano pela Flórida, em particular, por Miami[31].

Nessa cidade, à medida que o mercado da droga se tornava mais lucrativo, quadrilhas, em particular de colombianos e cubanos, disputavam o seu controle, a venda para os consumidores finais e a distribuição para o restante do país, aumentando substancialmente os indicadores de violência na região[32].

Dessa forma, o governo dos EUA, presidido por Ronald Reagan, o qual declarou que a questão das drogas era um problema de segurança nacional (*National Security Decision Directive 221*, de 1986), deu início a uma forte repressão ao narcotráfico que atuava a partir da Flórida, e a quantidade de apreensões e de prisões aumentou significativamente. Os colombianos, então, viram-se obrigados a buscar rotas mais seguras para o envio de cocaína para o território norte-americano[33].

Nesse momento, os cartéis colombianos passaram a articular-se com os narcotraficantes mexicanos, os quais já possuíam grande *expertise* em transportar entorpecentes — até então, basicamente maconha e ópio — para os EUA. Os locais e formas de cruzamento da fronteira, a estrutura, depósitos, contatos e redes de distribuição já estavam mobiliados havia décadas e poderiam, facilmente, agregar mais um produto ao seu "portfólio"[34].

Assim, colombianos contrataram os serviços dos mexicanos, compartilhando com eles parcela do lucro dos negócios, segundo suas condições. Com o passar dos anos, foram os narcotraficantes do México, donos das novas rotas, que estabeleceram suas próprias condições e passaram a auferir a maior parte do lucro do tráfico de cocaína para os EUA, atividade que mais

tarde se tornaria sua maior fonte de renda (para obter informações mais recentes sobre as rotas do tráfico, veja as figuras 1 e 2)[35].

Em 1985, outro evento que gerou graves repercussões na dinâmica do narcotráfico no México foi o assassinato do agente da Drug Enforcement Administration (DEA) Enrique Camarena, que havia sido sequestrado na porta do consulado norte-americano em Guadalajara, por determinação do traficante Rafael Caro Quintero.

O crime enfureceu o governo dos EUA, que exigiu que as autoridades mexicanas encontrassem e punissem os responsáveis pelo atentado. Diante de uma busca implacável, foram presos o mandante do assassinato, Caro Quintero, e, alguns anos mais tarde, Miguel Ángel Félix Gallardo e Ernesto Fonseca. Esses criminosos eram os líderes do Cartel de Guadalajara (posteriormente Sinaloa) e que mantinham sob controle outros traficantes, líderes das regiões que conformavam a área desse grupo criminoso, entre eles o famoso Joaquín Guzmán Loera (el Chapo)[36].

O "descabeçamento" provocado pelas mencionadas prisões gerou uma violenta disputa entre os líderes criminosos de segundo escalão, que terminou por fragmentar a organização inicial em outras menores, as quais passaram a disputar violentamente o controle do mercado das drogas, aumentando a sensação de insegurança no país[37].

O caso Camarena e as ações governamentais decorrentes expuseram e evidenciaram uma consequência trágica dos acordos informais entre o governo e o narcotráfico, firmados nas últimas décadas: a expansão do poder de influência dos grupos criminosos e a corrupção e enfraquecimento do Estado. O propósito de manter a indústria criminal "controlada e civilizada" revelou-se uma ilusão e deixou claro o ensinamento de que o resguardo estatal com relação a alguma atividade delitiva torna o crime organizado mais forte e o Estado, por sua vez, mais fraco e incapaz[38].

A DFS, instituição incumbida de fazer a intermediação entre o crime organizado e o Estado nas décadas anteriores foi, em grande medida, penetrada e controlada pelo narcotráfico. Diante desse cenário, a administração do presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) decidiu extinguir a DFS, o que, de certa forma, simbolizou o esgotamento de um modelo de administração do crime organizado pelo Estado[39].

A assunção do tráfico de cocaína por grupos mexicanos, a fragmentação do Cartel de Sinaloa e o fim do pacto entre o governo e o crime organizado tornaram o problema de segurança pública no país mais complexo e instável. O quadro se agravou ainda mais quando os traficantes mexicanos passaram a receber parte da droga que era transportada para os EUA como parcela do pagamento pelos serviços prestados[40].

Assim, os cartéis precisaram fomentar o consumo interno de drogas no México, a fim de venderem os narcóticos recebidos, obtendo, dessa forma, os recursos destinados a sustentar suas atividades e necessários, dentre outras coisas, para corromper as autoridades e funcionários públicos que garantiriam a continuidade de seus negócios[41].

Dentro desse contexto, a disputa por mercados e territórios entre os cartéis intensificou a violência no país, exigindo do poder público ações mais incisivas no âmbito da segurança pública. Foi então que o presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) programou uma estratégia de ações seletivas, tendo como centro de gravidade os líderes de cartéis da época, esperando que suas capturas causassem a desarticulação das estruturas delitivas[42].

Essa estratégia logrou capturar líderes criminosos importantes, ademais de funcionários públicos de várias instituições, os quais contribuíam com o crime organizado. Entre eles, ganharam destaque o ex-governador do Estado de Quintana Roo, Mario Villanueva, e o chefe do Instituto Nacional para o Combate às Drogas (INCD), o General de Exército mexicano José de Jesús Gutiérrez Rebollo[43].

O governo seguinte, presidido por Vicente Fox (2000-2006), adotou a mesma estratégia de seu predecessor, logrando deter líderes de cartéis e identificar mais servidores públicos que favoreciam as organizações criminosas. Entretanto, a violência no país e os índices de criminalidade continuaram a subir, pressionando ainda mais o poder público a buscar ações mais eficientes na garantia da segurança da população[44].

A explicação para o fracasso dos dois governos em diminuir a violência decorrente do crime organizado residiu, entre outros fatores, na estratégia adotada. A prisão de líderes de cartéis, mais uma vez, longe de gerar a desarticulação de suas organizações, gerou disputas internas pelo poder e também divisões dos grupos, os quais se atomizaram formando outros cartéis[45].

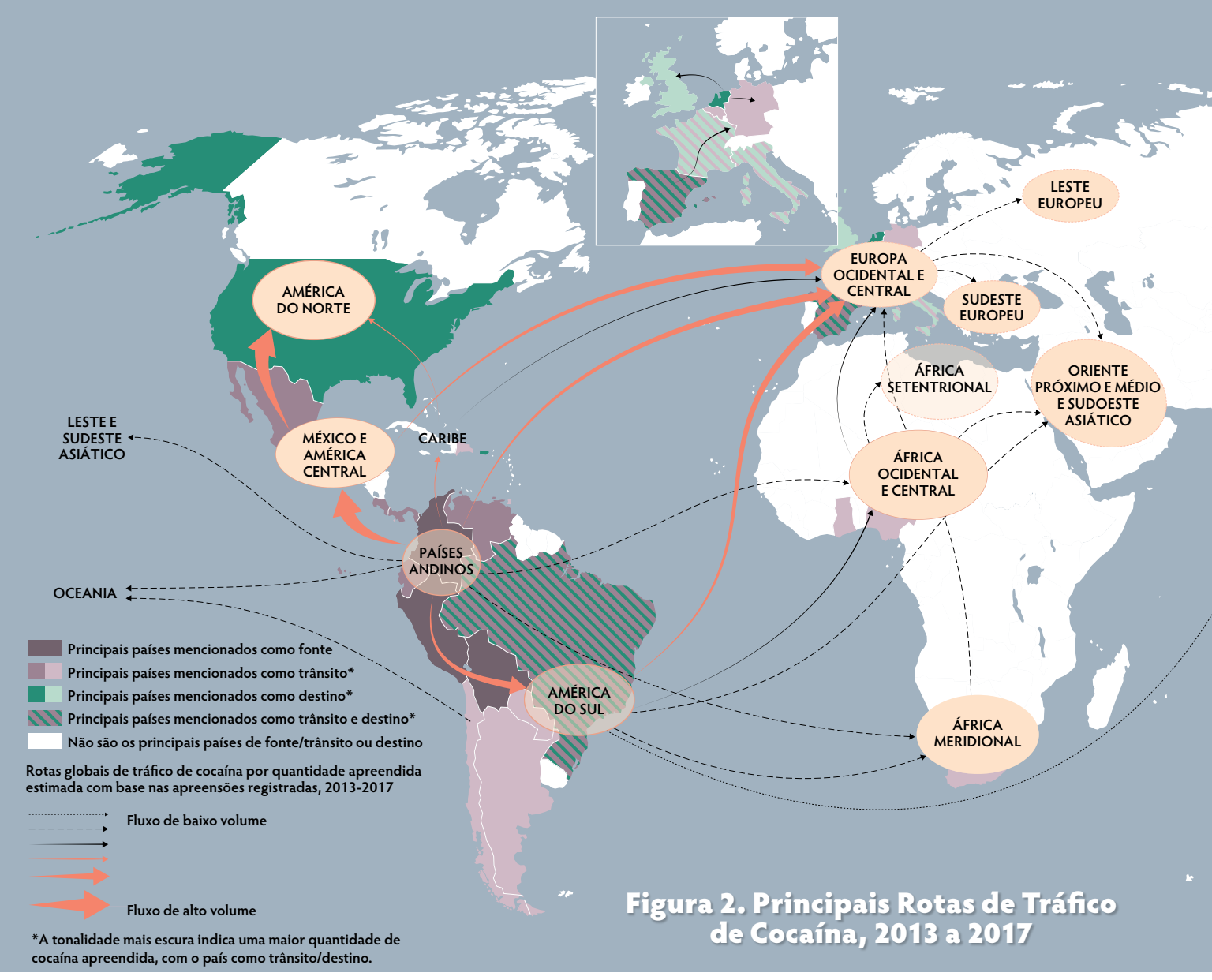


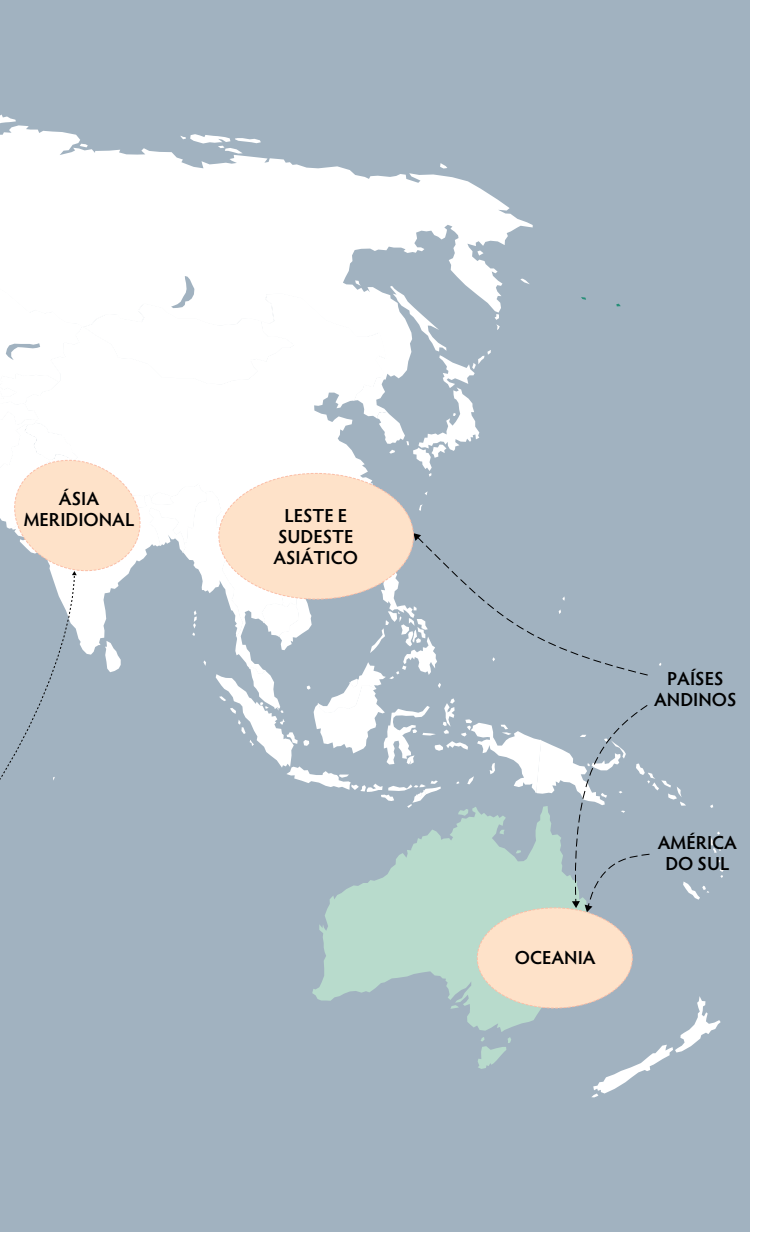
Figura 2. Principais Rotas de Tráfico de Cocaína, 2013 a 2017

Essa atomização provocou o acirramento dos conflitos por territórios e mercados, gerando ainda mais violência. Além disso, alguns grupos mais prejudicados com a diminuição dos lucros com a venda de drogas passaram a diversificar suas atividades delitivas, cometendo sequestros, extorsões, roubos e tráfico de pessoas, entre outras, o que tornou a situação da segurança pública no México ainda mais delicada e complexa[46].

O pacto entre governo e o narcotráfico, vigente até a década de 1980, que exigia o mínimo de ações criminosas contra a população, foi quebrado, e alguns cartéis como "Los Zetas" e a "Família Michoacana" ganharam notoriedade pela violência de todo o tipo realizada contra a sociedade, o que aumentou consideravelmente a sensação de insegurança no país[47].

No final do governo de Vicente Fox, a persistência de altos níveis de criminalidade, não obstante as ações estatais, fez com que o presidente, a partir do penúltimo ano de seu mandato, aumentasse o emprego das Forças Armadas no combate aos cartéis. Para isso, baseou-se, também, no argumento de que não seria possível obter bons resultados nessa empreitada utilizando instituições policiais ineficazes e com alto grau de penetração pelo crime organizado[48].

As Forças Armadas mexicanas, que já possuíam largo histórico de emprego episódico em operações de defesa interna e de segurança pública, passaram, então, a envolver-se cada dia mais no confronto direto com os poderosos cartéis de drogas. Tal emprego foi definitivamente sistematizado a partir do mandato do presidente Felipe Calderón (2006-2012)[49].



(Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2019*. Imagem adaptada e traduzida por *Military Review*. Para visualizar o mapa original, acesse https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_4_STIMULANTS.pdf)

Desde 2006, já se podem somar 13 anos de emprego sistemático das Forças Armadas mexicanas no combate aos cartéis de drogas no país. Entretanto, os efeitos desejados não foram alcançados, e os indicadores de violência atingiram níveis recorde nos últimos anos, demonstrando que as políticas públicas enfocadas prioritariamente na repressão ao crime organizado, via de regra, não são bem-sucedidas[50].

Reflexões sobre o Problema da "Cultura das Drogas"

Dentro do cenário já descrito, um aspecto que é importante destacar é que, depois de mais de um século de convívio de parcela da população mexicana, em particular de alguns Estados da federação já nomeados, com todas as atividades que caracterizam o narcotráfico (plantação, produção e comércio de drogas), percebe-se o desenvolvimento de uma cultura de aceitação e promoção do crime, a chamada "cultura das drogas" ou "narcocultura", semelhante ao que também ocorre nas regiões e bairros mais pobres de países como Brasil e Colômbia, por exemplo.

A narcocultura é comum em vários países da América Latina e talvez constitua o lado mais trágico da degeneração do tecido social nas nações onde o crime organizado consegue estabelecer um amplo domínio, além de ser um fator que torna muito mais complexa a ação do poder público contra as organizações criminosas.

O domínio territorial em áreas urbanas e rurais pelo crime organizado caracteriza a substituição — ou relativização — do papel que deveria ser exclusivo do poder público nessas áreas. Dessa forma, os criminosos passam a determinar as dinâmicas sociais e as formas de as pessoas interagirem entre si. Novos valores e referências passam a ser cultivados, subvertendo as crenças e valores tradicionais.

Aqueles que exercem a autoridade dos grupos delitivos passam a demandar autoridade crescente junto à população local, a qual, por pragmatismo, por instinto de sobrevivência ou até mesmo pela falta de outras referências, passa a legitimar o poder paralelo do crime, criando as condições para a sua ampliação e geralmente acobertando as suas ilicitudes.

O que começou como uma convivência forçada se torna dependência, visto que as relações sociais viciadas dão lugar às relações econômicas, onde floresce toda uma economia vinculada direta ou indiretamente com o crime. Nesse ponto, toda ação estatal se torna ainda mais difícil, pois ameaça não somente os grupos delitivos e suas operações, mas também toda a economia privada que gira em torno da manutenção do bom andamento das atividades criminosas.

Quando determinada sociedade chega a esse ponto, fica muito claro que as ações estatais repressivas contra o crime organizado serão frustradas ou terão um efeito efêmero, pois a própria sociedade local se encarregará de regenerar a estrutura delitiva atingida pelas ações do poder público, o que permitirá que o crime se perpetue.

Toda e qualquer política voltada para o combate ao crime organizado, em geral, e ao narcotráfico, em particular, deverá empreender uma abordagem multidimensional e de longo prazo, visto que os elementos socioculturais constitutivos da cultura das drogas não são atingidos por medidas de curto prazo e nem de caráter unicamente repressivo, as quais, ao contrário, podem ter o efeito inverso e agravá-los.

Conclusões

O cultivo e a utilização de ópio e maconha no México remontam ao século XIX, décadas antes que tais entorpecentes se tornassem ilegais e após o uso já haver se incorporado à cultura de parcela da população de algumas unidades da federação. No caso dos imigrantes chineses, o consumo de ópio já era tradicional em sua nação de origem. Dessa forma, a proibição dessas drogas na década de 1920 aconteceu quando o cultivo e o comércio delas já estavam bem estruturados e ocorrendo, inclusive, através da fronteira entre o México e os EUA, o que facilitou a continuidade dessas atividades depois de decretada a sua ilegalidade.

Os primeiros anos do narcotráfico no México coincidiram com um aparato estatal em construção, em que a prioridade era promover o funcionamento de instituições basilares para a república, que atendessem às demandas por saúde, educação e infraestrutura, entre outras áreas. Dessa forma, a gênese simultânea do Estado moderno mexicano e do crime organizado desencadeou um processo de simbiose em que o primeiro demandava recursos financeiros e estabilidade e o segundo requeria proteção e impunidade para conduzir livremente suas atividades.

A vizinhança com o país que é o maior consumidor de drogas do mundo é possivelmente o fator que mais influencia a dinâmica do narcotráfico no México. A demanda por ópio (durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra da Coréia), por maconha (a partir da revolução cultural dos anos 60), por cocaína (a partir da década de 1980) e por anfetaminas (nos últimos anos), certamente, têm sido as condicionantes que, ao longo da história, têm determinado o arranjo e o impulso do mercado de drogas no país.

Os EUA têm focado sua política de combate às drogas, em grande medida, por meio de ações unilaterais e pressões contra os países produtores e de trânsito das drogas, atuando na oferta, sem obterem os resultados desejados. É evidente que o grande impulsor do narcotráfico é a demanda por entorpecentes, a qual deve ser o objeto principal da ação do poder público contra essa grande mazela da humanidade.

O aparato de segurança disponibilizado pelo país mais rico e militarmente poderoso do mundo, que é desdobrado nos pouco mais de 3 mil quilômetros de fronteira terrestre existente entre os EUA e o México, não tem sido capaz, ao longo de várias décadas, de diminuir o consumo de narcóticos pelos norte-americanos, o que revela que o simples "fechamento" da fronteira entre nações não resolve os problemas sociais e de segurança pública relacionados às drogas.

Durante o período de 1940 a 1980, aproximadamente, o governo mexicano pactuou com o narcotráfico, conforme já mencionado. Ao mesmo tempo, por vezes, atuou fortemente contra ele, empregando até mesmo as Forças Armadas, o que parece contraditório.

Contudo, o que deve ficar claro é que os governos não são "blocos monolíticos" e, por vezes, algumas de suas agências atuam em direções contrárias e antagônicas. As pressões internacionais, por exemplo, podem desencadear ações repressivas que busquem apresentar resultados, trazendo prejuízos para determinados grupos criminosos sem, entretanto, romper acordos estabelecidos nem tampouco desestruturá-los completamente.

O fracasso do modelo de administração do narcotráfico por meio de acordos demonstra que o crime organizado sempre buscará ocupar espaços e corromper pessoas nas esferas cada vez mais altas da administração pública, visto que ele é um agente subversivo por excelência. Esse tipo de administração do problema debilita progressivamente o Estado e fortalece os grupos criminosos.

Finalmente, conclui-se que as atividades ilegais relacionadas ao cultivo, produção, comércio e consumo de drogas, ao longo do tempo, fazem brotar em uma parcela da sociedade a "cultura das drogas", a qual é promovida não somente por usuários e pessoas diretamente envolvidas com tais atividades ilegais, que passam a expressar "valores" e comportamentos que estimulam ainda mais a empresa criminal, garantindo, assim, a sua continuidade.

Dessa forma, fica muito claro que qualquer política de combate às drogas deve constituir-se em uma ação integral do Estado e ter seu foco prioritário na origem dos problemas e mazelas sociais que ensejam o florescimento do tráfico de entorpecentes, que geram a demanda por esses produtos e que dão origem à "cultura narco". ■

Referências

1. Helena Maria Martins Lastres, Sarita Albagli, Cristina Lemos e Rejane Leguey Liz, "Desafios e oportunidades da Era do Conhecimento", *São Paulo em Perspectiva* 16, 3 (2002): p. 60-66.

2. Alberto Calero, "El ciberespacio y el control de las redes", in *La geopolítica líquida del siglo XXI* (Madri, Espanha: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2015), p. 191-254.

3. Ramon de la Cruz Ochoa, *Crimen Organizado. Delitos más frecuentes. Aspectos criminológicos y penales* (Cidade do México: Instituto de Investigaciones Jurídicas Unam, 2006); *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018: Una política multidimensional para México en el siglo XXI* (México: Presidencia de la República, 2014), p. 55. No presente trabalho, os termos *crime organizado*, *organizações criminosas*, *narcotráfico*, *cartéis de drogas*, *quadrilhas* e *grupos criminosos* serão utilizados, eventualmente, como sinônimos. Todos se referirão a estruturas delitivas que levam a cabo diversos tipos de crimes, mas que têm sua principal fonte de renda no tráfico de entorpecentes.

4. André Luís Woloszyn, *Ameaças e Desafios à Segurança Humana no Século XXI: De Gangues, Narcotráfico, Bioterrorismo, Ataques Cibernéticos às Armas de Destruição em Massa* (Rio de Janeiro: Editorial Biblioteca do Exército, 2013).

5. Luis Astorga, *Drogas sin Fronteras* (México: Debolsillo, 2015).

6. Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares, el Poder y la Sombra* (México: Tiempo De Memória, Tusquets Editores, 2007); Hugo Vargas, "De cómo se prohibieron las drogas en México", *El Universal* (*site*), ago. 2017, acesso em 13 set. 2019, https://confabulario.eluniversal.com.mx/de-como-se-prohibieron-las-drogas-en-mexico/.

7. Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico em México* (México: Aguilar, 2015).

8. Ibid.

9. Ester Gammardella Rizzi, "Revolução Mexicana: O direito em tempos de transformação social" (tese de doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016).

10. Astorga, *Drogas sin Fronteras*.

11. Castellanos, *Historia del Narcotráfico*.

12. Ibid.

13. Miguel Ángel Martínez Rodríguez, *Política Criminal del Estado Mexicano sobre Drogas y Narcotráfico* (México: Porrúa, 2012).

14. Castellanos, *Historia del Narcotráfico*.

15. Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares*.

16. Rodríguez, *Política Criminal*.

17. Ibid.

18. Mónica Serrano, "México: Narcotráfico e Gobernabilidad", *Revista Pensamiento Ibero-Americano*, núm. 1, 2ª época (sept. de 2007): p. 265.

19. Ibid.

20. Castellanos, *Historia del Narcotráfico*.

21. Ibid.

22. Ibid.

23. Astorga, *Drogas sin Fronteras*.

24. Castellanos, *Historia del Narcotráfico*.

25. Ibid.

26. Rodríguez, *Política Criminal*.

27. Castellanos, *Historia del Narcotráfico*.

28. Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares*.

29. Astorga, *Drogas sin Fronteras*.

30. Michael Demarest, "High on cocaine: A Drug with Status—And Menace", *Time* (*site*), 6 July 1981, acesso em 13 set. 2019, http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,922619,00.html.

31. Alain Labrousse, *La droga, el dinero y las armas* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1993).

32. Ibid.

33. *National Security Decision Directive Number 221: Narcotics and National Security* (Washington DC: The White House, 8 Apr. 1986), acesso em 13 set. 2019, https://www.hsdl.org/?view&did=463177.

34. Labrousse, *La droga*.

35. Castellanos, *Historia del Narcotráfico.*

36. Astorga, *Drogas sin Fronteras*.

37. Castellanos, *Historia del Narcotráfico*.

38. Ibid.

39. Ibid.

40. José Cobos Sierra, *Prospectiva de las Operaciones que Realiza el Ejército y Fuerza Aérea para Reducir la Violencia en el País a Corto, Mediano y Largo Plazo* (México: Escuela Superior de Guerra, 2014).

41. Ibid.

42. Mauricio Manuel Nava Hernández, "Las Fuerzas Armadas y el Crimen Organizado en la Democracia Mexicana", *Revista de El Colegio de San Luis II*, núm. 3 (enero-junio 2012): p. 324-341.

43. Ibid.

44. Castellanos, *Historia del Narcotráfico*.

45. Hernández, *Las fuerzas armadas*.

46. Ibid.

47. Edgardo Buscaglia, "México Pierde la Guerra", *Esquire* 227 (Mar. 2010): p. 95-101.

48. Lucia Dammert e David Álvarez Veloso, "Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o Problema?", *Nueva Sociedad* 218 (Noviembre/Diciembre 2008); "3 cárteles controlan tráfico de drogas em México, según Marina", Posta, 6 maio 2018, acesso em 13 set. 2019, https://www.posta.com.mx/nacional/3-carteles-controlan-trafico-de-drogas-en-mexico-segun-marina.

49. United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2018* (Nova York: United Nations, junho 2018).

50. "Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto: Diciembre 2017", Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad Año 4, no. 11 (Diciembre 2017), última modificação em 6 fev. 2018, acesso em 13 set. 2019, http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/PDF_dic17_final.pdf.