

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Maria Gabriela de Oliveira Vieira

O mercado ilícito de ópio e a guerra estadunidense no Afeganistão (2001-2021)

Mestrado em Relações Internacionais

São Paulo
2022

Maria Gabriela de Oliveira Vieira

O mercado ilícito de ópio e a guerra estadunidense no Afeganistão (2001-2021)

Mestrado em Relações Internacionais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”, sob orientação do Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira

São Paulo

2022

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Vieira, Maria Gabriela de Oliveira.

V658 O mercado ilícito de ópio e a guerra estadunidense no Afeganistão
(2001-2021)/ Maria Gabriela de Oliveira Vieira. – São Paulo, 2022.

122 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Paulo José dos Reis Pereira.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2022.

1. Afeganistão, Guerra do (2001-2021). 2. Ópio. 3. Drogas ilícitas.
4. Drogas – Comércio – Afeganistão. 5. Narcóticos – Controle –
Cooperação internacional. I. Título.

CDD 958.1047

Maria Gabriela de Oliveira Vieira

O mercado ilícito de ópio e a guerra estadunidense no Afeganistão (2001-2021)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Segurança Internacional, Segurança Regional, novos temas e abordagens”, sob orientação do Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Dr. Luiz Guilherme Mendes de Paiva (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento)

São Paulo, 13 de dezembro de 2022

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 – 88887.491250/2020-00 e 88887.634409/2021-00

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001 - 88887.491250/2020-00 and 88887.634409/2021-00

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) pelo apoio financeiro que permitiu o desenvolvimento do presente trabalho. Sendo assim, as opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

Ao meu orientador, Prof. Paulo Pereira, agradeço pela paciência, pelo incentivo e pelo conhecimento compartilhado ao longo de todo mestrado. Em extensão, agradeço aos professores do programa que contribuíram para minha formação enquanto internacionalista atenta e crítica ao mundo que nos cerca. Aos colegas que ingressaram na turma de 2020, por compartilharem as angústias em relação ao Brasil em que vivemos e a esperança no Brasil que queremos e no Brasil que ainda pode ser. Aos companheiros do Núcleo de Estudos Transnacionais da Segurança, sou profundamente grata pelas trocas, pela motivação para a pesquisa em tempos pandêmicos e pela inspiração enquanto pesquisadores íntegros e comprometidos.

Também agradeço às companheiras da confraria da escrita, Elisa, Rafaela, Valeska, Katiele e Thaís com quem pude compartilhar inseguranças e ansiedades, mas também boas risadas. À Gabriela Ferreira pelo apoio desde o início do processo seletivo até a defesa deste trabalho. À Amabilly, amiga que mesmo longe nunca deixou de estar perto, agradeço o apoio e amizade incondicionais desde o início da graduação. À Luísa, pela escuta, companheirismo e inspiração em ser agente da mudança. Agradeço também à Gabriela, Iasmini e Vitória pelo apoio. À Maria, pelo companheirismo ao longo de todo mestrado.

Agradeço aos meus pais, Itamar e Luciana, e à minha irmã, Ana Beatriz, por serem fonte inesgotável de afeto e motivação, especialmente nos momentos de dúvida. Por fim, agradeço ao William pelo amor e companheirismo durante o processo de escrita deste trabalho e por me lembrar que o que a vida quer da gente é coragem.

Servimos como desculpa para o vazio e a solidão de sua própria sociedade, que vivem em meio a bolhas de drogas. Escondemos seus problemas que se recusam a consertar, é melhor declarar guerra à selva, suas plantas, seu povo, enquanto eles deixam a selva queimar, enquanto os hipócritas perseguem as plantas com venenos para esconder os desastres de sua própria sociedade. Pedem cada vez mais carbono, cada vez mais petróleo para acalmar o outro vício, o do consumo, o do poder, o do dinheiro.

Gustavo Petro em discurso à Assembleia Geral da ONU em 20 de setembro de 2022

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar o papel do mercado ilícito de ópio na evolução do processo de invasão das forças da OTAN ao Afeganistão a partir de 2001. Apesar de ser considerado o maior produtor ilícito de ópio do mundo desde 1998, a produção afegã ganhou relevância na agenda internacional em um contexto de Guerra Global ao Terror após os ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos. De modo mais específico, quando o cultivo de papoula para produção de ópio passou a ser considerado um meio para o financiamento da *jihad* talibã. EUA e Reino Unido, endossados pela UNODC, foram os principais responsáveis pelo estabelecimento de tal causalidade. A partir das contribuições da literatura sobre a Economia Política dos Conflitos aplicadas à guerra estadunidense no Afeganistão foi possível problematizar esta associação e responder à pergunta de pesquisa, qual seja, de que forma a orientação proibicionista em relação à produção de ópio contribuiu para o aprofundamento da insegurança no país? Para além de financiar as ações dos atores beligerantes, o empreendimento de campanhas de erradicação da papoula em um contexto de ausência de meios de subsistência alternativos afastou a população do governo afegão arquitetado em Bonn e aproximou-os de figuras de poder paralelas, sejam elas insurgentes ou senhores da guerra. Nesse sentido, o fato de o ópio ser um elemento importante nas dinâmicas de poder no país permitiu apreender que o proibicionismo, cristalizado nas campanhas de erradicação e nas operações de interdição, contribuiu para acelerar a retomada do processo histórico de empoderamento da periferia-rural em relação ao centro-urbano no Afeganistão.

Palavras-chave: Afeganistão; Insurgência; Ópio; Guerra às drogas

ABSTRACT

This work aims to analyze the role of the illicit opium market in the evolution of the process of invasion in Afghanistan in 2001 by NATO forces. Despite being considered the largest illicit opium producer in the world since 1998, Afghan production has gained relevance on the international agenda in a context of the Global War on Terror following the September 11, 2001, attacks on the United States. More specifically when opium poppy production came to be considered a means of financing Taliban *jihad*. The US and UK, endorsed by UNODC, were primarily responsible for establishing such causality. From the contributions of the literature on the Political Economy of Conflicts applied to the US war in Afghanistan, it was possible to problematize this association and answer the research question, that is, how the prohibitionist orientation in relation to the opium production contributed to the deepening of the insecurity in the country? In addition to funding the actions of the belligerent actors, the undertaking of poppy eradication campaigns in a context of lack of alternative livelihoods distanced the population from the Afghan government engineered in Bonn and brought them closer to parallel power figures, be they insurgents or warlords. In this sense, the fact that opium is an important element in the dynamics of power in the country made it possible to understand that prohibitionism, crystallized in eradication campaigns and in interdiction operations, contributed to accelerating the resumption of the historic process of empowerment of the rural periphery in relation to the urban center in Afghanistan.

Keywords: Afghanistan; Insurgency; Opium; War on drugs

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el papel del mercado ilícito de opio en la evolución del proceso de invasión de las fuerzas de la OTAN en Afganistán a partir de 2001. A pesar de ser considerado el mayor productor de opio ilícito del mundo desde 1998, la producción afgana cobró relevancia en la agenda internacional en el contexto de la Guerra Global contra el Terror después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Más específicamente, cuando el cultivo de amapola para la producción de opio pasó a ser considerado un medio para financiar la yihad talibán. Estados Unidos y el Reino Unido, respaldados por la UNODC, fueron los principales responsables de establecer dicha causalidad. A partir de los aportes de la literatura sobre la Economía Política de los Conflictos aplicada a la guerra de EE. UU. en Afganistán, fue posible problematizar esta asociación y responder a la pregunta de investigación, es decir, ¿cómo la orientación prohibicionista en relación con la producción de opio contribuyó a la profundización de la inseguridad en el país? Además de financiar las acciones de los actores beligerantes, la realización de campañas de erradicación de la amapola en un contexto de falta de medios de vida alternativos alejó a la población del gobierno afgano diseñado en Bonn y la acercó a figuras de poder paralelas, ya fueran insurgentes o señores de la guerra. En ese sentido, el hecho de que el opio sea un elemento importante en la dinámica de poder en el país permitió comprender que el prohibicionismo, cristalizado en campañas de erradicación y en operativos de interdicción, contribuyó a acelerar la reanudación del proceso histórico de empoderamiento de la periferia rural en relación con el centro urbano en Afganistán.

Palabras clave: Afganistán; Insurrección; Opio; Guerra contra las drogas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Produção de ópio (em toneladas) no Afeganistão entre 2001 e 2021	15
Figura 2	Porção territorial controlada pela Aliança do Norte no ano 2000	26
Figura 3	Cultivo de papoula para produção de ópio no Afeganistão em 2002	32
Figura 4	Situação do Afeganistão após a invasão de 2001	36
Figura 5	Situação do Afeganistão em 2009 (pré- <i>Surge</i>)	39
Figura 6	Produção de ópio no Afeganistão em 2009	42
Figura 7	Situação do Afeganistão em 2012 (pós- <i>Surge</i>)	44
Figura 8	Cultivo de papoula para produção de ópio no Afeganistão em 2012	45
Figura 9	Expansão do Talibã (2020-2021)	48
Figura 10	Situação do Afeganistão no ano 2000	61
Figura 11	Produção de ópio no Afeganistão no ano 2000	62
Figura 12	Evolução do processo de retomada da produção de ópio no Afeganistão	65
Figura 13	Expansão da insurgência Talibã no Afeganistão entre 2002-2006	66
Quadro 1	As economias da Economia do ópio no Afeganistão	67
Figura 14	Cultivo de papoula e produção de ópio (1998-2020)	69
Figura 15	O modelo do capital político das economias ilícitas	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEF	Afghan Eradication Force
ANA	Afghan National Army
ANDCS	Afghan National Drug Control Strategy
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
ATTA	Afghan Transit Trade Agreement
CEPC	Central Eradication Planning Cell
CIA	Central Intelligence Agency
CND	Counter Narcotics Directorate
COT	Crime Organizado Transnacional
CR	Comando Regional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DEA	Drug Enforcement Administration
DoD	Departament of Defense
DoS	Departament of State
ECOSOC	Economic and Social Council
ELN	Exército de Libertação Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Revolucionárias da Colômbia
FOE	Força de Operações Especiais dos EUA
GWOT	Global War on Terror
INCB	International Narcotics Control Board
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
ISAF	International Security Assistance Force
IS-K	Islamic State Khorasan
ISI	Inter-Services Intelligence
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria
NUG	National Unity Government
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado Atlântico Norte
PNIS	Programa Nacional de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito

PRT	Provincial Reconstruction Team
RSS	Reforma do Setor de Segurança
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
TPP	Tehreek-e-Taliban Pakistan
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNGASS	Seção Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas
UNODC	Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime
US-CNSA	U.S. Counternarcotics Strategy for Afghanistan
USAID	United States Agency for International Development
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	INVASÃO, VIOLÊNCIA E ÓPIO: DINÂMICAS E ATORES DA GUERRA ESTADUNIDENSE NO AFGANISTÃO (2001-2021)	21
2.1	A Guerra ao Terror e o início do processo de invasão ao Afeganistão (2001-2005)	21
2.2	A reorganização do Talibã e a retomada da jihad (2005-2008)	30
2.3	O reengajamento dos EUA, a crise no Talibã e as fissuras do arranjo político de 2002 (2009-2012)	36
2.4	O Governo da Unidade Nacional, as negociações com o Talibã e a retirada das tropas invasoras do Afeganistão (2013-2021)	45
2.5	Considerações finais	49
3	A PRODUÇÃO DE ÓPIO E AS ESTRATÉGIAS DE COMBATE ÀS DROGAS DURANTE A GUERRA ESTADUNIDENSE NO AFGANISTÃO	51
3.1	Drogas para guerra e guerra para drogas: A interação entre drogas e conflito armado no século XXI	52
3.2	As guerras e as drogas no Afeganistão: inserção internacional pelo mercado ilícito de ópio	56
3.3	Guerra ao terror e às drogas: o combate ao ópio na luta contra o Talibã	69
3.3.1	As estratégias de combate às drogas durante a Guerra do Afeganistão (2001-2021)	70
3.3.2	Desdobramentos do combate às drogas na luta contra o Talibã	74
3.4	Considerações finais	79
4	O MERCADO ILÍCITO DE DROGAS E A RECONSTRUÇÃO PÓS-CONFLITO: DROGAS, SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO	81
4.1	A experiência colombiana: as drogas e o processo de reconstrução pós-conflito	82
4.2	O futuro do ópio afegão: dilemas e desafios	89
4.2.1	A guerra às drogas e a opção pelo controle	90
4.2.2	Os programas de desenvolvimento alternativo e a tentativa de encontrar um meio termo	91
4.2.3	A regulação da produção de ópio afegão e a ruptura com o proibicionismo?	93
4.3	O debate sobre drogas e desenvolvimento	97
4.4	Considerações finais	100
5	CONCLUSÃO	101
	REFERÊNCIAS	109

1 INTRODUÇÃO

Inserida no campo dos estudos que investigam as dinâmicas das guerras contemporâneas, esta pesquisa se propõe a analisar o papel do mercado ilícito de ópio na evolução do processo de invasão das forças da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) ao Afeganistão a partir de 2001. A coincidência territorial entre grandes áreas de cultivo ilícito e a ocorrência de conflitos armados prolongados, apontada principalmente pelos acadêmicos norte-americanos, sugere a existência de uma interação bastante significativa entre a economia de guerra e a economia das drogas nesses países. O Afeganistão é um dos principais exemplos, pois, desde o final dos anos 1970 é assolado pela violência exacerbada de guerras e invasões e desde 1998 é o maior produtor ilícito de ópio do mundo, alcançando, em 2017, a marca histórica de 9.000 toneladas produzidas.

Apesar de os primeiros registros de cultivo de papoula em território afegão datarem dos anos 1930, foram durante as duas primeiras décadas dos anos 2000 que a produção de ópio alcançou níveis bastante elevados, em média 5.100 toneladas anuais (em comparação às 1.500 toneladas médias das décadas de 1980 e 1990) (UNODC, 2005; 2021). Durante esse mesmo período, o Afeganistão foi palco da mais longa guerra estadunidense no exterior. Em 07 de outubro de 2001, os Estados Unidos da América (EUA) e aliados da OTAN, a partir da operação *Enduring Freedom*, deram início ao processo de invasão do país. Motivados, não pela agenda do combate às drogas, mas sim, pela recém-inaugurada Guerra Global ao Terror (GWOT, sigla do inglês, *Global War on Terrorism*), a coalizão internacional depôs o governo dos talibãs após estes se recusarem a entregar o mentor dos atentados ao *World Trade Center*, Osama bin Laden (BIRD; MASHAL, 2011; DORANI, 2019).

Com a expulsão dos principais líderes talibãs para o Paquistão, em dezembro de 2001, diferentes facções *mujahideen*¹ firmaram um acordo de paz, conhecido como Acordo de Bonn, encerrando o conflito iniciado nos anos 1990 e estabelecendo as bases para a construção de uma democracia liberal no Afeganistão – os vencidos talibãs foram excluídos de todo este processo. Além de reorganizar o sistema político afegão, com vistas à realização de eleições presidenciais e parlamentares, EUA, Alemanha, Reino Unido, Itália e Japão se comprometeram também a reformar o setor de segurança do país (NASSER, 2021; JALALI, 2016). Foi no âmbito da Reforma do Setor de Segurança (RSS) que as drogas foram incorporadas na agenda

¹ *Mujahideen* é o nome dado a guerrilha conservadora e religiosa que lutou contra o governo socialista do Afeganistão nos anos 1970-1980 (VISENTINI, 2013).

das potências invasoras para o Afeganistão. Nesse primeiro momento, a agenda antidrogas era periférica em relação à GWOT (RUBIN, 2020).

Entre 2002 e 2008, paralelamente às operações de contraterrorismo foram levadas a cabo agressivas campanhas de erradicação dos cultivos ilícitos de papoula, tanto pelo governo interino quanto pelas forças invasoras – notadamente Reino Unido e EUA. A despeito disso, durante esse período, foram produzidas, em média, cerca de 4.800 toneladas de ópio por ano (UNODC, 2021). Nesse ínterim, as lideranças talibãs que estavam abrigadas no Paquistão buscavam reorganizar o movimento, fortalecendo sua posição nas províncias do sul, leste e norte, para, então, expandir a insurgência para o restante do país. As forças de segurança afegãs e a Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF, sigla do inglês, *International Security Assistance Force*) buscavam conter a expansão do Talibã, os confrontos derivados ocasionaram muitas baixas civis e acabaram tensionado a relação entre a população e o governo de Hamid Karzai (GIUSTOZZI, 2019).

Na medida em que os talibãs se fortaleciam e os confrontos se intensificavam, o ópio passou a assumir um lugar de maior importância na agenda das potências invasoras, especialmente dos EUA. Isto, pois, os relatórios do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC, 2005; 2006; 2007) apontavam uma sobreposição entre os territórios de maior influência e atuação do Talibã e os territórios com as maiores extensões de cultivo ilícito de papoula. O ópio, portanto, oferecia os recursos necessários para o grupo retomar a *jihad*. Em 2006, o Comandante Geral das Forças do Exército dos EUA no Afeganistão, General Dan K. McNeill, reforçou tal percepção ao afirmar publicamente que o ópio financiava a insurgência (RUBIN, 2020). O combate às drogas, assim, passou a ser percebido pelas forças invasoras e pelo governo do Afeganistão como uma pré-condição para a consolidação da paz: “destruir os cultivos e destruir a principal fonte de financiamento da insurgência²” (SIGAR, 2018, p.34, tradução nossa).

No começo de 2009, quase oito anos após a assinatura do Acordo de Bonn, o Talibã já reivindicava o controle de 7 capitais e possuía influência em graus substancial e moderada em 12 das 34³ províncias afegãs (FDD’s LONG WAR..., 2022). Frente a este cenário, os EUA abandonam o contraterrorismo dos primeiros anos, materializado na estratégia da “pegada leve”, para então adotar uma estratégia pautada pela contrainsurgência, que envolvia uma presença terrestre significativa (BIRD; MARSHAL, 2011). Mesmo que o envio adicional de

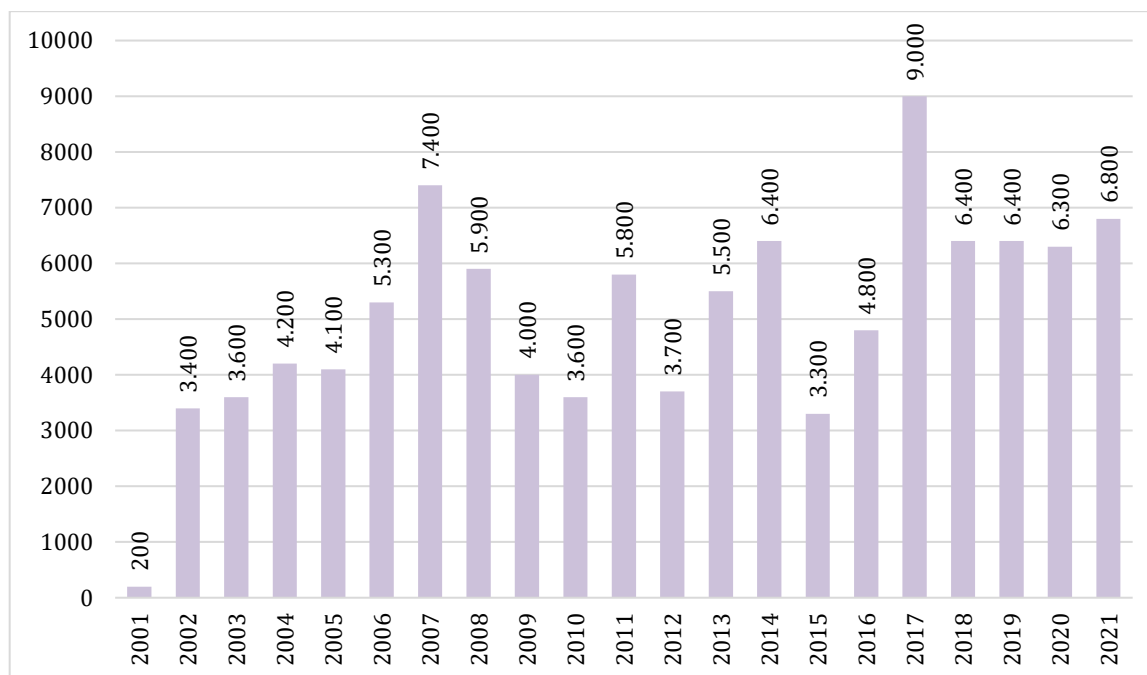
² No original: *[d]estroy the crop and destroy the insurgency’s primary source of funds*.

³ Até 2004 o Afeganistão era subdividido em 32 províncias.

tropas em 2009 (mais de 50.000 militares) e o assassinato de Osama bin Laden em 2011 pela Força de Operações Espaciais dos EUA tenham contido a insurgência apenas momentaneamente, o fôlego extra dado às forças do governo afegão viabilizou o início do processo de desengajamento das potências invasoras em 2012 (CONNAH, 2021; WHITLOCK, 2021).

Entre 2014, data planejada para a transferência total das responsabilidades securitárias às forças afegãs, e agosto de 2021, data da retirada do último contingente de tropas estadunidenses, o objetivo de derrotar os insurgentes foi substituído pelo anseio de encontrar a melhor saída possível em meio a um Talibã cada vez mais presente. Após vinte anos de ocupação estrangeira e mais de US\$ 2 trilhões gastos pelas potências invasoras, o Talibã reestabelece o Emirado Islâmico do Afeganistão, encerrando a guerra (HELMAN; TUCKER, 2021). A respeito do ópio, cabe mencionar que desde 2013 a agenda das drogas foi marginalizada pelas potências da OTAN ainda engajadas no país (SIGAR, 2019). Estima-se que, entre 2014 e 2020, tenham sido produzidas, em média, 6.000 toneladas de ópio anualmente – cerca de 85% da produção de ópio ilícito do mundo (UNODC, 2021). Apesar dos US\$9 bilhões gastos no combate às drogas no Afeganistão por EUA e Reino Unido desde 2002, em 2021, foram produzidas 6.800 toneladas de ópio (UNODC, 2021; BERRY, 2021).

Figura 1 – Produção de ópio em toneladas no Afeganistão entre 2001 e 2021



Fonte: Elaborado pelos autores com base em UNODC (2005; 2021)

A partir do contexto apresentado, buscaremos responder a seguinte pergunta: de que forma a orientação proibicionista em relação à produção de ópio contribuiu para o aprofundamento da insegurança no país? Três fatos evidenciam a importância da análise proposta: (i) o elevado montante de ópio produzido no período entre 2001 e 2021 (Figura 1), apesar dos US\$9 bilhões gastos com o combate às drogas no país; (ii) a economia do ópio corresponder à 9-14% do PIB do Afeganistão (UNODC, 2021); e (iii) a existência de cerca de 23 milhões de afegãos enfrentando fome aguda após a retirada das tropas (UNDP, 2021). A fim de auxiliar no desenvolvimento e estruturação desta pesquisa, definimos três objetivos específicos: (i) realizar uma análise ópio-centrada do conflito armado de 2001 a 2021; (ii) identificar e analisar as dinâmicas e atores que participam e constituem o mercado ilícito de ópio afegão; e (iii) problematizar, a partir de uma comparação semiestruturada do caso colombiano, a relação entre drogas e desenvolvimento.

Sendo uma pesquisa qualitativa na área de Relações Internacionais, recorreremos ao levantamento bibliográfico em fontes primárias e secundárias, tanto em formato físico quanto eletrônico, como meio de obtenção das informações necessárias para responder ao questionamento e os objetivos propostos. Este trabalho tem o caráter explicativo e, portanto, o levantamento de dados foi orientado no sentido de identificar os fatores que influenciaram na ocorrência do fenômeno em estudo, qual seja, o papel desempenhado pelo combate às drogas na deterioração da segurança no Afeganistão pós-invasão. Para tanto, recorreremos também ao método do *process-tracing*, uma vez que este permite que identifiquemos os atores envolvidos no processo de construção da indústria do ópio afegão, bem como dos eventos, domésticos e internacionais, que suscitaram a transformação do Afeganistão no maior produtor ilícito de ópio do mundo.

Apresentado por Collier (2011) como uma ferramenta analítica fundamental às pesquisas qualitativas, o autor define tal método como um exame sistemático de evidências diagnósticas selecionadas e analisadas à luz das questões levantadas pelo investigador. A captura de mecanismos causais por meio do rastreamento de processos que se conectam em uma cadeia de causalidade, como propõem Bennet e Checkel (2015), permite a visualização de atores, eventos e processos que explicam a existência e persistência da produção de ópio no Afeganistão. A partir disso, é possível examinar a economia das drogas para além do período entre 2001 e 2021 e, portanto, verificar (i) o papel histórico desempenhado pelo cultivo ilícito nas dinâmicas sociais e políticas do país, e (ii) (re)dimensionar tanto a contribuição dos talibãs quanto das potências invasoras no aumento das quantidades de ópio produzidas e na deterioração securitária, social, política e econômica do Afeganistão.

Após um contato preliminar com trabalhos sobre a produção de ópio no Afeganistão durante o conflito armado de 2001-2021, realizamos um levantamento bibliográfico no sentido de encontrar as ferramentas teórico-metodológicas que nos auxiliassem na compreensão da interação entre drogas e conflitos armados. Encontramos nossas principais referências no subcampo da Segurança Internacional e nas contribuições da Economia Política dos Conflitos. As contribuições de Kaldor (2012), Duffield (2000; 2001), Collier (2000) e Collier, Hoeffler e Rohner (2009) foram centrais para a visualização da complexa rede de atores e interesses e das dinâmicas que derivam da interação entre estes. Em seguida, recorremos a uma literatura específica que nos possibilitou (i) compreender de que forma as drogas e as guerras se influenciam reciprocamente (ANDREAS, 2019; KAN, 2009; CORNELL, 2005; 2007; DOUMA, 2003); e (ii) visualizar os atores e interesses que estimulam a produção de drogas durante um conflito armado (RUBIN; GUÁQUETA, 2007; FELBAB-BROWN, 2010; 2016; MEEHAN, 2011).

A contribuição destes autores, orientada por uma literatura que reflete sobre a guerra estadunidense no Afeganistão entre 2001 e 2021 (DORANI, 2019; BRID; MARSHALL, 2011; WHITLOCK, 2021; NASSER, 2021; MALKASIAN, 2021), permitiu que delimitássemos as dinâmicas a serem privilegiadas em nossa análise. A esse respeito, os trabalhos de Goodhand (2004; 2005) e Mansfield (2016) foram fundamentais. Os autores destacam a presença de outros vetores de incentivo à produção de ópio durante o conflito armado no Afeganistão, quais sejam, a demanda dos mercados globais por drogas ilícitas e a demanda da população rural afegã por recursos para subsistência. A multifuncionalidade do ópio expressa na análise desses autores é essencial para a compreensão de como o combate às drogas contribuiu para o agravamento do conflito armado. Da mesma forma, as reflexões sobre o caráter fragmentado e de tendência centrífuga do poder no país (SHARANI, 2013; GOODHAND; MANSFIELD, 2013; MACGINTY, 2010; GIUSTOZZI; ORSINI, 2009, GIUSTOZZI, 2007) também foram relevantes para entender como e por que o proibicionismo provocou efeitos contraprodutivos às campanhas de contra-insurgência das potências invasoras.

A recuperação do processo histórico de formação da indústria do ópio no Afeganistão é pertinente para o desenvolvimento da pesquisa, pois permite que posicionemos o país dentro das dinâmicas internacionais da produção e tráfico de drogas. Explorado por diferentes autores, cada qual privilegiando a influência de uma variável diferente, a exemplo de Bradford (2015; 2019) e a conformação do regime internacional do controle de drogas; de McCoy (2003), Chouvy (2010) e Scott (2003) e a geopolítica do ópio; e de Mercille (2013) e as invasões e guerras, foi possível perceber que a existência de uma economia ilícita de tamanha magnitude

no país é resultado da sobreposição de eventos e processos domésticos e internacionais. Esse movimento reforçou o entendimento de que o processo que respondeu a interesses de diversos atores (não sendo exclusivo aos interesses insurgentes) e antecedeu à guerra estadunidense no Afeganistão (não sendo particular a momentos de violência exacerbada).

A abordagem histórica também informa sobre as limitações existentes quando de uma eventual mudança na postura do governo afegão em relação as drogas. Isto, pois, conforme evidenciado pela literatura apresentada acima, há uma função econômica no lugar de maior produtor ilícito de ópio do mundo, que beneficia atores e interesses transnacionais. A observação desse componente estrutural se deu por meio de uma comparação semiestruturada com o caso colombiano (MANCINI; SATI, 2017; FELBAB-BROWN, 2009). Tais constrangimentos tornam-se ainda mais inquietantes quando percebemos a dificuldade desses países periféricos e produtores em alcançar o desenvolvimento econômico. Nesta etapa utilizamos as contribuições de Pereira e Nasser (2012), Cockayne e Pfister (2008), Cockayne e Lupel (2013), Buxton (2020), Brombacher e David (2020) e Mansfield (2020) para problematizar a literatura que tradicionalmente associa a produção de drogas como um desdobramento da ausência de desenvolvimento.

A revisão e análise da literatura apresentada acima foram acompanhadas de um balanço com o material empírico levantado. As informações a respeito da extensão da área destinada ao cultivo de papoula e a quantidade de ópio produzido foram coletadas nos relatórios da UNODC, o *World Drug Report* e o *Afghanistan Opium Survey*, do período entre 2001 e 2021. Paralelamente realizamos o recenseamento dos dados que informam sobre a situação geral da economia afegã durante os eventos – uma condição mediadora importante, segundo o modelo de Felbab-Brown (2010). Os dados da economia foram obtidos em fontes secundárias, na literatura específica a respeito da história econômica do Afeganistão e de relatórios produzidos pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, sigla do inglês, *United Nations Development Program*). As estratégias publicizada pelos EUA para o combate às drogas no Afeganistão foi obtida nos relatórios elaborados pelo Escritório do Inspetor Geral Especial para a Reconstrução do Afeganistão (SIGAR) e em menor medida por relatórios e/ou comunicados do Departamento de Estado dos EUA.

Os dados obtidos em fontes jornalísticas, como Al Jazeera, BBC, RT e TOLO News, foram fundamentais para o exercício de avaliação do que fora realizado ao longo das duas décadas de ocupação. Os materiais produzidos por *think tanks* como o *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), o *United States Institute of Peace* (USIP), o *Brookings Institution*, e o *Transform Drug Policy Foundation* (TDPF) também foram de grande valor no processo de

obtenção de dados empíricos. Frente a impossibilidade de realização de um estudo de campo no Afeganistão, buscamos utilizar contribuições de autores como Jonathan Goodhand (2002; 2005), David Mansfield (2016) e Vanda Felbab-Brown (2007; 2009; 2016) que realizaram estudos de campo e publicaram uma densidade de materiais sobre suas experiências. Ambos trabalham com a questão do ópio e sua relação com a (in)segurança no país.

O desenvolvimento da pesquisa está organizado em três capítulos. No primeiro capítulo apresentamos o contexto no qual está inserida a problemática da pesquisa. Para tanto, recuperamos o processo de invasão do Afeganistão iniciado em 2001 e encerrado em 2021. Sendo a produção de ópio o objeto central deste trabalho, analisamos, paralelamente, o processo de incorporação do ópio na agenda das potências invasoras ao longo do conflito. Na primeira seção (2.1) narramos os embates em torno da decisão de intervir e apresentamos os principais eventos dos anos iniciais da ocupação. Salientamos que o combate às drogas foi limitado pela agenda da GWOT. Em seguida (2.2), examinamos a reorganização dos talibãs e o consequente reposicionamento do ópio na agenda das potências invasoras, a partir de 2006, quando o combate às drogas passou a ser considerado uma condição para derrotar o Talibã. Demonstramos que, em meio as campanhas de erradicação, a produção de ópio e o Talibã permaneceram se expandindo. Na terceira seção (2.3), averiguamos a mudança na estratégia dos EUA para o Afeganistão e o esforço para conciliar o combate às drogas e as operações de contra-insurgência. Por fim, na última seção (2.4), descrevemos o processo de desengajamento das potências invasoras e o abandono da agenda do combate às drogas a partir de 2013.

No segundo capítulo, analisamos detalhadamente a interação entre o mercado ilícito de ópio e a guerra estadunidense no Afeganistão. A fim de problematizar a associação entre drogas e insurgência, na primeira seção (3.1) apresentamos uma síntese da literatura que examina a evolução deste nexos até a atualidade, atentando para o papel desempenhado pelas drogas nos conflitos armados contemporâneos *vis-à-vis* os incentivos da violência armada para a expansão dos cultivos ilícitos. À luz dessa bibliografia, na segunda seção (3.2), analisamos o processo de formação da indústria do ópio no Afeganistão, destacando a influência de atores internos e externos e a contribuição de eventos domésticos e internacionais. Por fim, na última seção (3.3), detalhamos as estratégias de combate às drogas levadas a cabo pelas potências invasoras (Reino Unido e EUA) durante o conflito, refletindo quanto aos desdobramentos políticos – especialmente nas relações históricas entre o centro e a periferias do Afeganistão.

No terceiro e último capítulo, refletimos sobre as limitações impostas pelo regime internacional do controle de drogas no que tange o desenvolvimento econômico dos países produtores em situação de reconstrução pós-conflito. Em função da ausência no regime

internacional no controle de drogas de orientações quanto a postura a ser adota nesses contextos, na primeira seção (4.1) a partir da exposição de caso colombiano buscamos traçar um paralelo que justifique às críticas à dinâmica internacional das drogas. Na segunda seção (4.2) retomamos as experiências já adotadas no Afeganistão, seus limites e desdobramentos. Dividimos entre as estratégias proibicionistas voltadas ao controle da produção (4.2.1) e a estratégia de regulação das drogas (4.2.1). Sendo o desenvolvimento econômico central para o processo de reconstrução, na última seção (4.3) apresentamos uma síntese do debate sobre drogas e desenvolvimento.

2 INVASÃO, VIOLÊNCIA E ÓPIO: DINÂMICAS E ATORES DA GUERRA ESTADUNIDENSE NO AFGANISTÃO (2001-2021)

A retirada das tropas estadunidenses do território afegão, em agosto de 2021, encerrou a mais longa e custosa guerra além-mar da história dos Estados Unidos. Uma análise atenta da atual situação do Afeganistão indica que os objetivos inicialmente declarados pela coalizão internacional não foram alcançados. Isto pois, após vinte anos de ocupação, os Talibãs não apenas retornaram ao poder como novos atores passaram a insurgir no país – a exemplo do Estado Islâmico – Província de Khorasan (IS-K, sigla do inglês, *Islamic State – Khorasan Province*). Ademais, a conjuntura socioeconômica do país beira o colapso, uma vez que, com a saída dos invasores, houve uma redução drástica nos fluxos de ajuda internacional. De acordo com o UNDP (2021), atualmente há 23 milhões de afegãos passando fome.

A rapidez com que o Talibã assumiu o controle das 32 províncias afegãs, suscitou questionamentos quanto ao que realmente foi feito ao longo das duas décadas de ocupação estrangeira no Afeganistão. Se em termos subjetivos, a derrota dos EUA trouxe dúvidas quanto aos reais objetivos e motivações políticas da GWOT (DORANI, 2019). Em termos objetivos, as indagações são no sentido de identificar os fatores que viabilizaram esse regresso. A produção e o tráfico de ópio, neste cenário, foram identificados como responsáveis por fornecer os recursos financeiros necessários para o retorno do grupo ao poder. Esse argumento reforça a narrativa que atribui a derrota a erros na execução e não à forma e ao conteúdo do acordo de paz elaborado (NASSER, 2021).

Sendo assim, o presente capítulo realiza uma análise do conflito armado de 2001-2021 no Afeganistão que seja atenta à expansão da produção de ópio desse período. Buscamos, assim, visualizar o contexto no qual nosso objeto de pesquisa está inserido. De modo mais específico, buscamos analisar a percepção dos atores no conflito em relação à economia ilícita do ópio e o consequente processo de incorporação do ópio na agenda das potências invasoras para o Afeganistão.

2.1 A Guerra ao Terror e o início do processo de invasão ao Afeganistão (2001-2005)

Após os atentados em 11 de setembro de 2001, a invasão do Afeganistão foi a primeira de uma série de ações lançadas pelos EUA contra o que considerava ser o terrorismo internacional. Para os formuladores de política estadunidenses, esse fenômeno seria promovido por fanáticos religiosos e irracionais, organizados em grupos e redes transnacionais que, a partir

do território de Estados considerados falidos, treinavam militantes e planejavam ataques contra o Ocidente (NASSER, 2021). O caráter difuso e abstrato com que essa “nova ameaça” foi apresentada, pretendeu um novo tipo de guerra. A declaração de Guerra Global contra o Terrorismo de George W. Bush sinalizou um novo momento na política externa americana – com consequências profundas para os países do Oriente Médio (DORANI, 2019; MALKASIAN, 2021).

A justificativa da GWOT baseou-se em um novo tipo de terrorismo, perpetrado por atores externos e que teriam a capacidade de atingir o território estadunidense. No entanto, não há uma definição universal sobre o que seria o terrorismo internacional e nem clareza na caracterização de quem seriam os atores-terroristas. A definição do que seria essa “nova ameaça” é feita de maneira indireta, a partir da definição de um conjunto de ações violentas praticada por indivíduos e organizações específicas, os quais seriam condenados pela comunidade internacional por representarem uma ameaça à segurança internacional (SUAREZ, 2012). A ausência de clareza na caracterização do inimigo garante flexibilidade na elaboração de estratégias e/ou doutrinas voltadas ao combate ao terrorismo internacional, permitindo, inclusive, que elas sejam adequadas de acordo com a conjuntura e os interesses dos EUA – os principais promotores desta agenda. Bird e Marshall (2011) afirmam que

[e]mbora fosse óbvio desde o início que a Al-Qaeda no Afeganistão, e o Talibã caso atrapalhasse, seriam pelo menos parte do foco inicial, a resposta certamente seria mais ampla e difusa do que isso. A questão implícita que atormentaria a intervenção nos dez anos seguintes começava a tomar forma. Como o Afeganistão e sua vizinhança se encaixaram em uma visão geopolítica mais ampla de mudança que aumentaria a segurança dos EUA, de seus aliados e da “comunidade internacional” em geral? ⁴ (BIRD; MARSHALL, 2011, p.56, tradução nossa).

No dia seguinte aos ataques aos EUA, as diretrizes que orientariam a retaliação já estavam elaboradas, quais sejam, ‘autodefesa preventiva’, ‘não-distinção’ e ‘levar a guerra até o inimigo’ – mais tarde transformada na Guerra Preventiva de Bush. Apesar das divergências quanto a forma de operacionalizar a nova guerra, o entendimento de que seria necessário empreender uma ação militar contra a Al-Qaeda e seus apoiadores era praticamente um

⁴ No original: *While it was obvious from the outset that Al-Qaeda in Afghanistan, and the Taliban if it got in the way, would be at least part of the initial focus, the response was clearly going to be broader and more diffuse than this. The implicit question that would plague the intervention over the next ten years was beginning to take shape. How did Afghanistan and its neighbourhood fit into a broader geopolitical vision of change that would increase the security of the US, its allies and the ‘international community’ more generally?*

consenso entre os congressistas⁵ estadunidenses, sugerindo forte apoio popular (WHITLOCK, 2021). Desde o princípio, debateu-se a possibilidade de incluir o Iraque nessa primeira campanha da GWOT. No entanto, a possibilidade de a coalizão deixar de apoiar caso o Iraque fosse incluído, alertada pelo Departamento de Estado (DoS) dos EUA, refreou os mais ambiciosos (DORANI, 2019; BIRD; MARSHALL, 2011).

Optou-se, portanto, por evitar uma guerra em duas frentes. Estando definido que o Afeganistão seria o alvo da primeira campanha na GWOT, faltava determinar no que consistiria essa ação militar. Enquanto o Departamento de Defesa (DoD) dos EUA advogava por uma ação militar que conjugasse a eliminação da Al-Qaeda e do regime Talibã⁶, figuras ligadas ao DoS, como Colin Powell⁷, advogavam por uma estratégia que desmantelasse a Al-Qaeda sem necessariamente promover uma troca de regime (DORANI, 2019). Isto, pois, desde os anos 1990 a CIA mantém conversações com as lideranças talibãs. A ascensão do regime foi vista inicialmente como uma possibilidade de estabilização do país (CRISTOL, 2019).

Além da questão Osama bin Laden, os cultivos ilícitos de papoula foram outro ponto que pautou as relações entre a administração Bill Clinton e o Talibã (CRISTOL, 2019). Se durante os anos 1980 o Afeganistão havia sido integrado ao mercado internacional das drogas, foi nos anos 1990 que o país se consolidou enquanto maior produtor de ópio ilícito do mundo (FELBAB-BROWN, 2006). Estima-se que durante a década de 1990 tenham sido produzidas, em média, 2.590 toneladas de ópio anualmente (UNODC, 2005). Em um memorando encaminhado ao DoS, o diplomata Karl F. Inderfurth apontou o combate ao cultivo, processamento e tráfico de drogas ilícitas como uma das condições para negociar o reconhecimento do regime Talibã (INDERFURTH, 2007).

A chegada de Osama bin Laden ao Afeganistão após os atentados da Al-Qaeda às embaixadas estadunidenses no Quênia e na Tanzânia, em 1998, tensionou as já desgastadas

⁵ No dia 14 de setembro de 2001, em uma votação quase unânime, o Congresso autorizou o uso da força militar contra a Al-Qaeda e seus apoiadores. Entre as duas casas, somente a Democrata Barbara Lee votou contrariamente à legislação proposta. A congressista afirmava que essa legislação concedia poderes excessivamente amplos para fazer guerra ao presidente (WHITLOCK, 2021).

⁶ A origem do grupo majoritariamente pashtun e liderado por Mullah Omar não é um consenso entre os estudiosos do Afeganistão: enquanto uns atribuem a um processo orgânico ligado ao desejo de libertar o país do banditismo dos senhores da guerra, outros acreditam que o grupo tenha sido criado, organizado e armado pelo serviço de inteligência paquistanês (ISI) com o objetivo de assegurar (e controlar) forças amigas no país vizinho. Apesar da possível estabilização, algo positivo aos olhos das potências ocidentais, a postura em relação às mulheres, a rigorosa interpretação do Islã, a imposição da sharia e o cultivo de papoula fizeram com que a comunidade internacional mantivesse cautela em relação ao grupo (CRISTOL, 2019).

⁷ Político, diplomata e general das forças armadas estadunidenses. Foi Secretário de Estado dos EUA entre 2001 e 2005.

relações entre os EUA e o Talibã (CRISTOL, 2019; NASSER, 2021). Os talibãs recusavam-se a entregar o líder da organização às autoridades estadunidense, não apenas pelas boas relações de bin Laden com Mulá Omar, mas também porque com os experientes jihaístas da Al-Qaeda poderiam derrotar a Aliança do Norte (BRID; MARSHAL, 2011). Agravando o cenário, estima-se que, em 1999, tenham sido produzidas 4.600 toneladas de ópio (UNODC, 2005). O cenário internacional mostrava-se cada vez mais hostil ao regime. Assim, em julho de 2000 o Talibã impôs a proibição do ópio, decretada em agosto de 1997, como forma de atenuar a deterioração de sua imagem (BUREAU OF SOUTH ASIAN AFFAIRS, 2001).

A decisão do Talibã de erradicar os cultivos de papoula, de acordo com Felbab-Brown (2006), responderia a dois objetivos: (i) ampliar a legitimidade internacional para além de Paquistão, Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita; e (ii) impulsionar o valor do ópio afegão, consolidando o controle sobre o tráfico de heroína. A redução dos 82.000 hectares do ano 2000 para 8.000 hectares em 2001, no entanto, não trouxe o resultado esperado – mesmo que o valor do ópio (*farm-gate*), que em 2000 era de US\$28/kg, tenha chegado a US\$301/kg em 2001 (MANSFIELD, 2016; FELBAB-BROWN, 2006). O 11/9 e a GWOT transformaram o cenário internacional e, conseqüentemente, a relações do Afeganistão com o mundo. Sendo assim, as condições para o reconhecimento do regime não eram as mesmas de um ano atrás. A recusa em entregar Osama bin Laden tornou-se uma questão muito mais valiosa, anulando qualquer benefício que a proibição do ópio pudesse proporcionar.

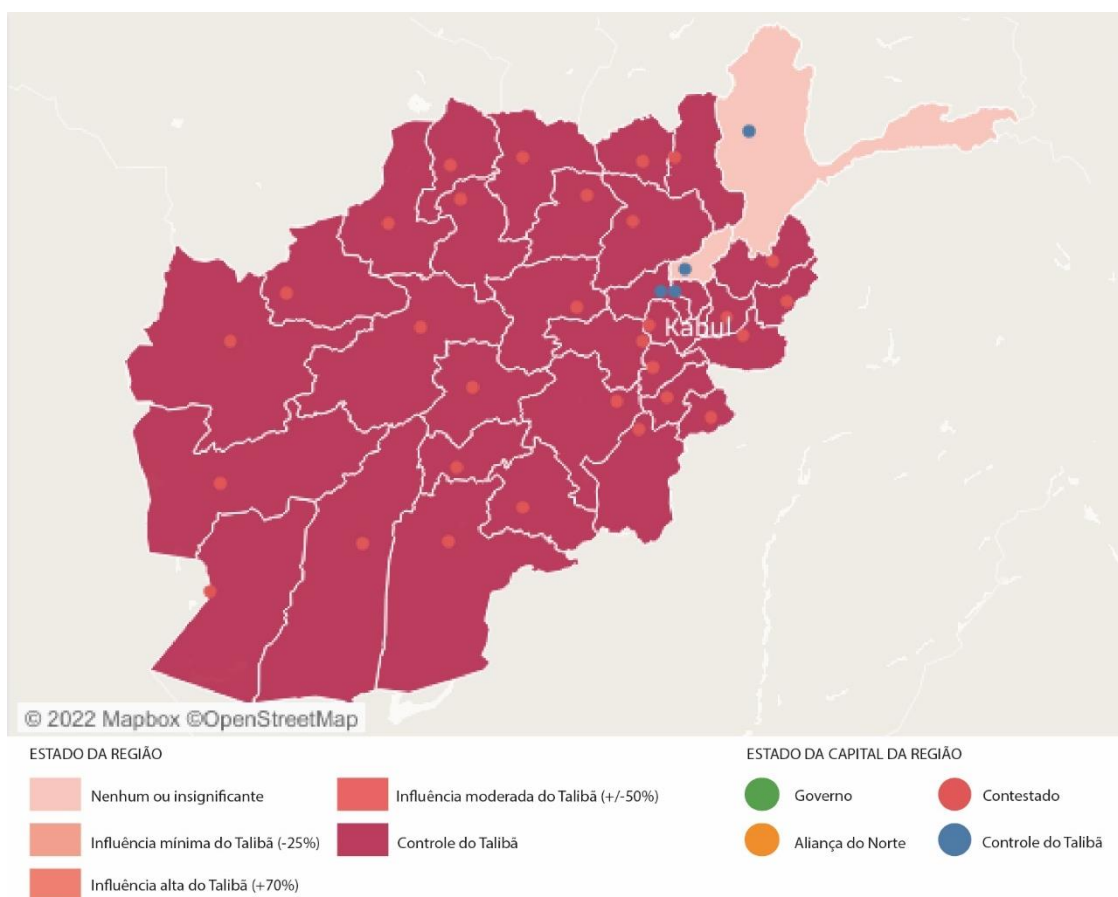
Os tomadores de decisão estadunidense não tinham clareza quanto à forma de engajamento no Afeganistão, uma vez que o território afegão havia sido palco de conflitos armados, nos quais grandes poderes militares acabaram sendo derrotados, como o Império Britânico e a URSS, consagrando a expressão de ser o “cemitério das Grandes Potências”. Os EUA, então, recorreram à Aliança do Norte – grupo de oposição ao Talibã desde seu surgimento nos anos 1990. A ofensiva proposta pela CIA consistia no envio de agentes ao território afegão para auxiliar a Aliança do Norte na luta contra os Talibãs. O grupo local facilitaria a entrada das Forças de Operações Especiais (FOE) dos EUA, que, assim, poderiam obter as informações necessárias para então executarem os bombardeios (DORANI, 2019; NASSER, 2021). Esse engajamento estava alinhado com a visão do DoD de que as Forças Armadas dos EUA não deveriam ser utilizadas para o policiamento ou para missões de paz (BIRD; MARSHALL, 2011).

A Resolução 1368 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) de 12 de setembro de 2001 ao “reconhecer o direito inerente, individual ou coletivo, à autodefesa [...]”⁸ e ao “expressar sua disposição para tomar todas as medidas necessárias para responder aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e combater todas as formas de terrorismo [...]”⁹ conferiu a legitimidade que os EUA precisavam para responder aos ataques (UNSC, 2001, tradução nossa). Assim, no dia 07 de outubro de 2001, os EUA lançam a operação *Enduring Freedom* dando início à invasão do Afeganistão. Até a metade de outubro, havia apenas um grupo de agentes da CIA em território afegão. Na medida em que os bombardeios aéreos pareciam não enfraquecer o Talibã – a geografia do país não favorecia uma campanha aérea tradicional – os EUA decidem enviar um novo contingente da FOE e um novo time da CIA para auxiliar no combate. Ao final de 2001 estavam em solo afegão apenas 2.500 soldados estadunidenses (WHITLOCK, 2021; MALKASIAN, 2021).

De início, a maior parte dos combates foi travado pelos cerca de 7.000 homens da Aliança do Norte concentrados na porção norte do Afeganistão (Figura 2), comandados por figuras como Abdul Rashid Dostum, Ismael Khan, Atta Mohammad Nur, Mohammad Fahim e Mohammed Mohaqiq (WHITLOCK, 2021; BELL, 2014). Três meses do lançamento da operação, os líderes talibãs já haviam deixado o Afeganistão e, assim, as potências invasoras precisavam arquitetar as etapas seguintes. Ao final de 2001, representantes da Aliança do Norte, da antiga monarquia afegã, pequenos grupos Pashtuns, delegações dos EUA, do Paquistão, da Índia, da Rússia e do Irã encontraram-se em Bonn na Alemanha para debater sobre o futuro do Afeganistão. Os Talibãs, já que derrotados, foram excluídos do processo (MALKASIAN, 2021; NASSER, 2021).

⁸ No original: *Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter.*

⁹ No original: *Expresses its readiness to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September 2001, and to combat all forms of terrorism, in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations.*

Figura 2 – Porção territorial controlada pela Aliança do Norte no ano 2000

Fonte: adaptado de FDD's LONG WAR... (2022)

O acordo proposto estabeleceu um governo transitório que seria responsável por conduzir o processo de reestruturação política do país. Hamid Karzai, um líder Pashtun que havia lutado (pela via política) contra os soviéticos durante a invasão de 1979, foi apontado como líder do governo interino. Membros da Aliança do Norte também ocuparam posições de destaque durante esse período. Dentre as principais figuras, destacamos Mohammed Fahim como Ministro da Defesa, Yunis Qanooni como Ministro do Interior e Abdullah Abdullah como Ministro das Relações Exteriores (MALKASIAN, 2021). As potências invasoras pretendiam transformar o Afeganistão em uma democracia constitucional com um sistema presidencialista. Hamid Karzai em outubro de 2004 foi eleito presidente (WHITLOCK, 2021).

A Reforma do Setor de Segurança (RSS) do Afeganistão foi outro aspecto observado pelas forças invasoras. EUA, Alemanha, Reino Unido, Itália e Japão compartilharam a responsabilidade na condução da reforma dos setores militar, policial, de combate às drogas, judiciário e DDR (desmobilização, desarmamento e reintegração dos ex-combatentes), respectivamente (JALALI, 2016; BIRD; MARSHAL, 2011). Esse processo seria assistido por

uma Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF, sigla do inglês, *International Security Assistance Force*) autorizada pela Resolução 1.386 do CSNU em 20 de dezembro de 2001 e liderada pela OTAN. Inicialmente limitada a atuar em Cabul (KATZMAN; THOMAS, 2010; 2017). É interessante notar que, apesar de a produção de ópio não ter sido mobilizada no momento da intervenção – muito em função da redução nos cultivos ilícitos após a proibição imposta pelo Talibã no ano 2000 –, a agenda de combate às drogas foi prontamente incorporada na agenda de reconstrução pós-conflito no Afeganistão.

De 2002 até 2004 os britânicos, responsáveis por elaborar um programa de combate aos narcóticos para o governo interino do Afeganistão, propuseram programas de erradicação compensada e operações de interdição (BIRD; MARSHALL, 2011). O foco, no entanto, foi a construção de instituições, como o Diretório de Combate aos Narcóticos (CND, sigla do inglês, *Counter Narcotics Directorate*) responsável por elaborar e coordenar as estratégias antinarcóticas (MANSFIELD, 2016). Apesar desses esforços, a produção de ópio foi rapidamente retomada após a redução histórica de 200 toneladas registrada em 2001. Entre 2002 e 2004, estima-se que tenham sido produzidas, em média, 3.700 toneladas de ópio anualmente. Paralelamente, os EUA – em especial o Escritório de Assuntos Internacionais sobre Narcóticos e Aplicação da Lei (INL, sigla do inglês, *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*) ligado ao DoD – pressionavam para uma postura mais agressiva em relação aos cultivos ilícitos (FELBAB-BROWN, 2009).

Realizar o combate ao ópio pretendido pela Administração de Fiscalização de Drogas dos EUA (DEA, sigla do inglês, *Drug Enforcement Administration*), pelo INL e pela UNODC implicava em um aumento no número de tropas empregadas no Afeganistão. Visto que o objetivo era manter um envolvimento baseado no emprego de capacidades de ataque à distância e forças de operações especiais, muitas vezes em apoio às forças terrestres indígenas, combater as drogas, naquele momento, significava realocar forças dedicadas ao combate ao terrorismo para as campanhas de erradicação de papoula (RUBIN, 2020). Em última análise, o combate às drogas (e a outras atividades ilícitas) exigiria um envolvimento mais abrangente dos EUA no Afeganistão, isto é, um comprometimento com um processo de *nation-building*¹⁰. A esse

¹⁰ A definição do que são operações de *nation-building* não é unânime, mas, de modo geral, a literatura que analisa esse tipo de intervenção /processo afirma que envolve a construção de instituições políticas democráticas e a promoção do desenvolvimento econômico, orientados pelo liberalismo político e econômico, como meio para estabilização dos países em conflito. É interessante notar que há autores que, a exemplo de Hamre e Sullivan (2002), utilizam o termo *state-building* para fazer referência a esse processo; uma vez que “construção da nação” envolveria a criação de símbolos e valores comuns (GOMES, 2009).

respeito, Dorani (2019) retoma a fala do Secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, argumentando que

[...] os EUA não estavam no Afeganistão para transformar uma ‘cultura islâmica profundamente conservadora em um modelo de modernidade liberal, ‘erradicar a corrupção ou acabar com o cultivo de papoula ou ‘apropriar-se dos problemas do Afeganistão’. Para Rumsfeld, os afegãos precisavam assumir o controle de ‘seu próprio destino e ‘construir sua sociedade da forma que quisessem’¹¹. (DORANI, 2019, p.43, tradução nossa).

É interessante notar que havia discordância entre as instituições estadunidense quanto ao próximo passo (BIRD; MARSHALL, 2011). Enquanto o DoS advogava por um engajamento mais amplo, no sentido de participar do processo de reconstrução pós-guerra para o estabelecimento de uma democracia liberal (*nation-building*); o DoD defendia a retirada das tropas assim que se encerrassem os combates, deixando o processo político a cargo das forças políticas domésticas (DORANI, 2019). Essa conduta é reflexo não apenas de uma suposta necessidade de dar prosseguimento à GWOT, isto é, intervir no Iraque, mas também de uma revolução nos assuntos militares dos EUA que estava em curso desde a Guerra do Golfo nos anos 1990. Bird e Marshall (2011) afirmam que

[a] orientação da transformação dos EUA, portanto, foi muito voltada para o rápido emprego da alta tecnologia e para missões de combate de curta duração, nas quais a vitória poderia ser alcançada rapidamente e as forças retiradas com agilidade a fim de evitar o atoleiro da ‘construção da nação’¹². (BIRD; MARSHALL, 2011, p.50-51, tradução nossa).

A invasão ao Afeganistão é apontada por Gomes (2009) como um caso paradigmático no que diz respeito a essa mudança no caráter e na forma de conduzir operações de paz. Isto, pois, ao mesmo tempo em que houve o emprego de drones e a redução no número de tropas engajadas, não foi possível esquivar-se completamente de um processo de *nation-building*. Uma vez que a vitória implica em um estado de paz no qual a população se encontre em condições melhores do que aquelas que antecederam ao conflito e que, portanto, por mais que a tecnologia tivesse assegurado uma vitória militar rápida, ela não garantia o término das operações. Assim, para manter o *status* de vitória seria necessário oferecer apoio para que os

¹¹ No original: *Rumsfeld argued that the US was not in Afghanistan to transform a ‘deeply conservative Islamic culture into a model of liberal modernity’, ‘eradicate corruption or to end poppy cultivation’, or ‘take ownership of Afghanistan’s problems’. For Rumsfeld, Afghans needed to take charge of ‘their own fate’ and ‘build their society the way they wanted’.*

¹² No original: *The direction of US transformation, therefore, was very much towards high-technology rapidly deployed, short duration combat missions, in which victory could be achieved quickly and forces speedily withdrawn to avoid the ‘nation-building’ quagmire.*

afegãos pudessem conduzir os assuntos domésticos por conta própria (HART, 1982; ALLIEZ; LAZZARATO, 2021).

Nesse contexto, o estabelecimento das Equipes de Reconstrução Provinciais (PRTs, sigla do inglês, *Provincial Reconstruction Teams*), em 2002, pode ser compreendido como uma alternativa ao dilema apresentado acima. As 26 PRTs espalhadas pelo território afegão eram pequenas equipes compostas por civis e militares, majoritariamente dos EUA, que trabalhavam para estabilizar o país, mais especificamente, auxiliando na segurança e no provimento de assistência humanitária em áreas com níveis altos de insegurança (MALEY, 2007; BURTON, 2008; RUNGE, 2009). Para o comandante estadunidense das operações, General David Barno, os projetos de rápido impacto poderiam ser utilizados como instrumento de contra-insurgência – respondendo mais aos interesses das potências invasoras do que da população afegã (BIRD; MARSHAL, 2011).

Assim, nos anos seguintes à invasão em 2001, o principal objetivo era garantir segurança para que o arranjo político elaborado em Bonn fosse cumprido. Nessa primeira fase, a postura dos EUA no Afeganistão era orientada pelo combate ao terrorismo internacional. A agenda do GWOT era a prioridade da política externa estadunidense daquele período, tanto que em 2003 ela já havia chegado ao Iraque. Não havia, portanto, vontade política para empreender uma operação de *nation-building* adequada (WIJK, 2020). A pressa em pacificar e estabilizar o Afeganistão acabou incentivando a pactuação de uma arquitetura securitária das forças invasoras com forças político-militares locais como os senhores da guerra¹³. Ao recorrer a tais figuras, as potências invasoras permitiram que a histórica autonomia da periferia afegã em relação ao centro fosse mantida e, conseqüentemente, que houvesse espaço político para o retorno dos talibãs. Nesse sentido, Nasser (2021) reflete que

[...] a estratégia dos senhores da guerra provou ser antiética para a construção da nação no Afeganistão. Cada senhor da guerra apoiado pela CIA tinha ambições poderosas e estava preparado para usar quaisquer meios para vê-las realizadas. **Eram homens corruptos, mercenários e violentos que se dedicavam à tortura, à produção e ao comércio de drogas.** Em todo o Afeganistão, os senhores da guerra intimidaram e reprimiram a população afegã, o que gerou mais ressentimento em relação à ocupação norte-americana e ajudou a fortalecer a insurgência liderada pelos Talibãs. Além de circunscrever os esforços de segurança da comunidade internacional, a estratégia do senhor da guerra impediu o estabelecimento de um aparato

¹³ MacGinty (2010) entende por “senhor da guerra” o ator político que detém homens armados sob seu comando (exércitos privados) e recursos econômicos próprios (lícitos e ilícitos) para a manutenção de seu poder. Giustozzi (2007) aproxima a figura do senhor da guerra da figura de um governante, cujo poder é baseado em sua força militar e/ou carisma entre a população civil. São independentes de qualquer autoridade superior e contam com um “exército privado”.

jurídico eficaz e um governo nacional com autoridade. (NASSER, 2021, p. 136-137, grifo nosso).

Os desdobramentos da opção pelo fortalecimento dessas figuras para o processo de *nation-building* (utilizado com o sentido de construção do Estado) no Afeganistão serão analisados mais atentamente na próxima seção.

2.2 A reorganização do Talibã e a retomada da *jihad* (2005-2008)

A vitória da coalizão sobre o Talibã, na prática, significou apenas a dispersão do grupo: os principais líderes foram para o Paquistão e os demais militantes buscaram abrigo em áreas mais remotas ao sul e sudeste do Afeganistão. Foram justamente nas províncias do sul e sudeste, na fronteira com o Paquistão, que ocorreram os primeiros esforços para reorganizar o grupo (WHITLOCK, 2021). Mencionamos, assim, a formação da *Gardi Jangal Shura* em abril de 2002. Composta majoritariamente por combatentes que permaneceram mobilizados após a invasão, ela era organizada em torno de oficiais intermediários na hierarquia Talibã que mantinham algum contato com os líderes no Paquistão. Foi a primeira rede do que viria a ser a “rede de redes” da insurgência talibã dos anos seguintes. As atividades concentravam-se nas províncias de Candaar, Helmande, Zabul e Oruzgan (GIUSTOZZI, 2019).

Além da porção sul do território afegão, os insurgentes na região do Waziristão (no Paquistão, mas na fronteira com o Afeganistão) também buscavam se reorganizar. Em fevereiro de 2003 foi formada a *Miran Shah Shura*, composta majoritariamente por ex-integrantes da Rede Haqqani¹⁴. Desde 2002 seus integrantes realizavam pequenas operações nas províncias de Paktia, Pakitka e Khost. De início, suas ações foram constrangidas pela escassez de recursos e pela falta de apoio entre a população. Com a intensificação do apoio paquistanês, puderam consolidar sua atuação no sudeste do Afeganistão, estabelecendo uma cadeia formal de comando que permitiu a expansão e sistematização do recrutamento, além do fortalecimento da logística entre dos grupos militares (NASSER, 2021; FRANCO; GIUSTOZZI, 2016).

¹⁴ A Rede Haqqani é um grupo insurgente islâmico afegão-paquistanês fundado em 1970 por Jalaluddin Haqqani. Após ter lutado contra os soviéticos nos anos 1980, integrou o governo Talibã durante os anos 1990. Após a invasão, os membros dispersos buscaram reorganizar a *jihad* e desde então tornaram-se um *hub* entre os diferentes grupos islâmicos, facilitando o intercâmbio material e ideológico para a *jihad* transnacional (BELL, 2014).

Apesar de pequenas e localizadas, o estabelecimento das *shuras*¹⁵ *Gardi Jangal* e *Miran Shah*, sinalizou para as potências invasoras que a insurgência ainda estava ativa – mesmo que estas forçassem um otimismo em relação à situação do Afeganistão. O estabelecimento da *Rahbari Shura* (Conselho de Liderança) em junho de 2003 em Quetta no Paquistão, por sua vez, representou um avanço significativo na retomada da *jihād*. Formada por lideranças apontadas por Mulá Omar, a *Quetta Shura* buscou conectar as redes existentes, estabelecendo uma estrutura, ainda que limitada, de cooperação e coordenação estratégica. Nesse momento inicial, o objetivo era pressionar por algum tipo de interlocução com o novo governo afegão ao mesmo tempo em que buscavam se adaptar ao novo ambiente securitário (NASSER, 2021; GIUSTOZZI, 2019).

A partir de 2005, o Talibã (Quetta Shura) buscou se expandir para além das áreas tradicionais de influência (Pashtuns). Para tanto, arquitetaram uma estrutura para auxiliá-los, com comissões, conselhos (*shuras*) e um sistema de recrutamento e mobilização. Na medida que a influência do grupo estava consolidada no sul do Afeganistão, passavam a transferir quadros militares (junto de combatentes) para áreas onde a insurgência era pouco desenvolvida ou inexistente¹⁶. A respeito da tática de recrutamento, Giustozzi (2019) descreve que, em um primeiro momento, os enviados aproximavam-se dos mulás e anciãos das aldeias em busca de abrigo, alimentos, armamentos e dinheiro. Com o tempo passavam a pregar contra o governo afegão e as forças invasora a fim de convencê-los a participar da *jihād* (GIUSTOZZI, 2019; BIRD; MARSHAL, 2011; NASSER, 2021).

A expansão articulada por Quetta Shura encontrou resistência na porção leste do Afeganistão. Isto, pois, *Peshawar Shura* já havia reorganizado a insurgência na região. O conselho foi formado em 2006 por ex-membros do Hezb-e Islami¹⁷, cuja experiência combatendo os soviéticos nos anos 1980 culminou em um modelo de organização “hierárquico baseado em uma presença capilar no campo com quadros implantados e financiados pela liderança central¹⁸” (FRANCO; GIUSTOZZI, 2016, p. 261). As unidades militares de combate

¹⁵ O termo *shura* (conselho) é usado para todos os tipos de estruturas representativas do Talibã, tanto a nível superior quanto para os níveis regional, local, provincial e distrital (GIUSTOZZI, 2019).

¹⁶ A Guarda Revolucionária Iraniana desempenhou um papel de destaque na expansão do Talibã para as províncias do oeste do Afeganistão. Isto pois, as linhas de suprimento do Irã permitiram um deslocamento mais seguro e eficiente de recursos, facilitando a cooptação dos comandantes e integrantes de outras insurgências (NASSER, 2021).

¹⁷ O Hezb-e Islami foi um grupo insurgente fundado em 1976 por Gulbuddin Hekmatyar. Atualmente é um partido político.

¹⁸ No original: [...] *a hierarchical model based on a capillary presence in the field of cadres deployed, and funded, by the central leadership* (FRANCO; GIUSTOZZI, 2016, p.261).

eram controladas por comandantes locais, sendo os oficiais nomeados treinados no Paquistão, recebendo noções militares básicas, além de conhecimento básico em tecnologia da informação e do idioma inglês (FRANCO; GIUSTOZZI, 2016).

A estrutura policêntrica e a ausência de uma estrutura administrativa e operacional centralizada que pudesse coordenar adequadamente o movimento de insurgência, dificultou, de início, o processo de sua expansão. Mesmo que Quetta Shura tenha assumido uma função de liderança, a coordenação e cooperação entre as unidades militares dependia quase integralmente do carisma e liderança pessoal de determinados talibãs. Isto, pois, a rivalidade entre os comandantes das unidades militares (*loy mahaz*¹⁹) e destes com as lideranças políticas talibãs (governadores provinciais e distritais) dificultava o estabelecimento de uma cadeia de comando formal que permitisse uma verdadeira expansão do Talibã (FRANCO; GIUSTOZZI, 2016). De acordo com Nasser (2021),

[a] liderança central tinha de operar por consenso e dispunha de pouco poder para impor decisões em redes individuais; de fato, os comandantes de campo receberam ordens através do representante das redes nas províncias. Durante o período de 2005-2008, a organização se desenvolveu e se aperfeiçoou em comparação com o que existia antes, mas não se transformou efetivamente em um sistema de comando e controle, servindo mais para possibilitar e incrementar ações nas localidades (NASSE.R, 2021, p.167).

Paralelamente a reorganização talibã, as potências invasoras buscavam meios para garantir um ambiente securitário favorável ao fortalecimento das instituições afegãs concebidas no acordo de Bonn e reforçado no Pacto do Afeganistão de 2006 (AFGHANISTAN COMPACT, 2006; BIRD; MARSHAL, 2011). Em outubro de 2003 e Resolução 1510 do CSNU ampliou o mandato da ISAF (sob comando da OTAN) para além de Cabul. Entre 2003 e 2006, a ISAF/OTAN, assumindo a liderança das PRTs, passou a operar, gradualmente, nas províncias do norte, do oeste, do sul e do leste, até assumir, ao final de 2006, a responsabilidade pela segurança de todo Afeganistão. Os 4 Comandos Regionais (CR) engajaram-se no combate aos insurgentes em apoio às Forças de Segurança Nacional do Afeganistão (ANSF) (NATO, 2022; MALEY, 2007).

As limitações relacionadas à coordenação da insurgência não impediram que a expansão talibã colocasse à prova a arquitetura de segurança elaborada pelas potências invasoras. A partir de 2005, a retomada da capacidade insurgente do Talibã já era visível. Entre 2006 e 2007 os ataques aumentaram em frequência e intensidade, colocando as forças em terra

¹⁹ A *loy mahaz* é um front semiautônomo com cadeia de comando e liderança próprios (GIUSTOZZI, 2017).

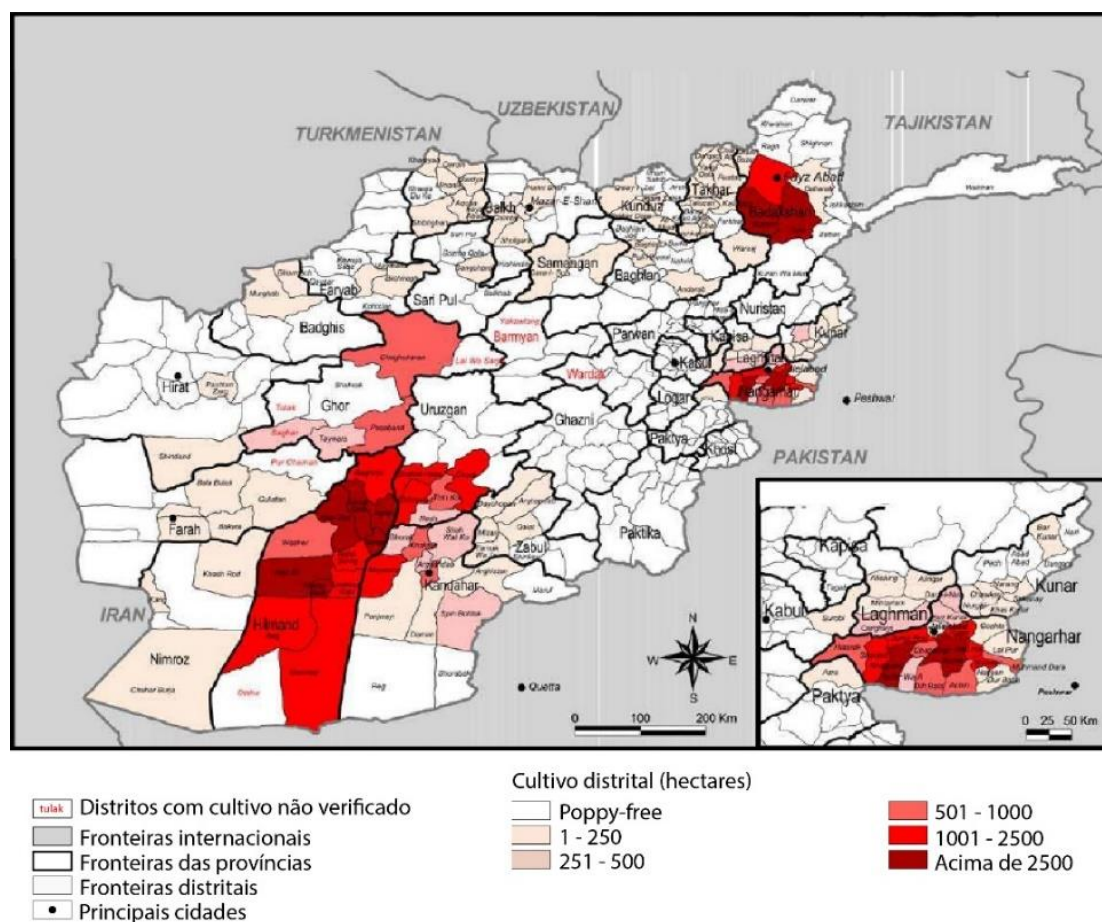
da ISAF e ANSF em posições defensivas. O aumento no número de baixa civis, junto à crescente percepção de que o governo em Cabul era um fantoche das forças invasoras, tensionavam ainda mais a situação doméstica (BIRD; MARSHAL, 2011). A insatisfação da população com o governo e a presença estrangeira no território afegão contribuiu para a aproximação do Talibã com a população afegã. As campanhas de erradicação de papoula, nesse sentido, foram um importante ponto neste processo. Movidos pelo ressentimento em relação às autoridades que haviam destruído sua fonte de renda, os indivíduos que trabalhavam nas plantações convidavam talibãs para seus distritos e/ou envolviam-se com a insurgência (GIUSTOZZI, 2019; BIRD; MARSHAL, 2011).

Conforme mencionado, a produção de ópio foi retomada logo em 2002: estima-se que tenham sido produzidas 3.400 toneladas naquele ano (Figura 3). O cultivo ilícito de papoula foi verificado em 24 das 32 províncias afegãs, sendo Helmande, Nangarhar, Badakhshan, Oruzgan e Candaar responsáveis por 95% dessa produção. A rápida recuperação após a histórica redução em 2000 foi avaliada pela ONU como consequência da inexistência de uma autoridade capaz de promover o combate e a erradicação do ópio no período entre a invasão e o estabelecimento da autoridade interina afegã (UNODC, 2002). Logo em 2003, as campanhas de erradicação foram retomadas; o cultivo de papoula, à época, poderia ser verificado em 28 das 32 províncias (UNODC, 2003). Entre 2002 e 2007, estima-se que tenham sido produzidas, em média, 4.600 toneladas de ópio por ano (UNODC, 2021). Paralelamente, esforços de erradicação eram empreendidos pelo governo afegão e pelos governadores das províncias onde os cultivos ilícitos haviam sido identificados (BIRD; MARSHAL, 2011).

Em 2006, o governo do Afeganistão divulga a Estratégia Nacional Afegã de Controle de Drogas (ANDCS, sigla do inglês, *Afghan National Drug Control Strategy*) – uma atualização da primeira ANDCS elaborada em 2003 – reconhecendo que a redução substancial do cultivo, da produção, do tráfico e do consumo de drogas era primordial para a consolidação da paz. Para tanto,

[n]os próximos três anos nos concentraremos [nossos esforços] em traficantes e comerciantes do topo do comércio; fortaleceremos e diversificaremos os meios de subsistência rurais legais; reduziremos a demanda por drogas ilícitas e melhoraremos o tratamento à usuários problemáticos; e desenvolveremos instituições estatais no centro e nas províncias vitais para a execução de nossa estratégia de combate às drogas²⁰. (MCN, 2006, p. 6, acréscimo nosso).

²⁰ No original: *In the coming three years we will focus on targeting the trafficker and the top end of the trade; strengthening and diversifying legal rural livelihoods; reducing the demand for illicit drugs and improving the treatment of problem drug users; and developing state institutions at the central and the provincial vital to the delivery of our counter narcotics strategy.*

Figura 3 – Cultivo de papoula para produção de ópio no Afeganistão em 2002

Fonte: adaptado de UNODC (2005)

Há uma literatura específica que reforça a ideia de que a produção e o tráfico de drogas são um empecilho aos processos de paz e de reconstrução pós-conflito. Isto, pois, seriam a principal fonte de financiamento das forças insurgentes (SNYDER, 2006; MILI, 2007; RUBIN; SHERMAN, 2008; KAN, 2009; FELBAB-BROWN, 2010; MERCILLE, 2013; COYNE; BLANCO; BURNS, 2016). Negligenciando a complexidade da situação pós-conflito, os autores argumentam que a economia ilícita das drogas fortalece figuras que contestam o processo de paz, criando, assim, um ciclo de instabilidade política e insegurança. O combate às drogas seria, assim, uma pré-condição para o sucesso na construção da paz. Em um relatório publicado em 2005 pelo Banco Mundial, *Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*, destacou-se que a economia das drogas representava um risco para o restabelecimento da segurança e para a agenda de reconstrução do ocidente. Na mesma linha, em 2006, o Comandante Geral do Comando das Forças do Exército dos EUA no

Afeganistão, General Dan K. McNeill, associou publicamente o financiamento da insurgência com o cultivo de papoula (RUBIN, 2020).

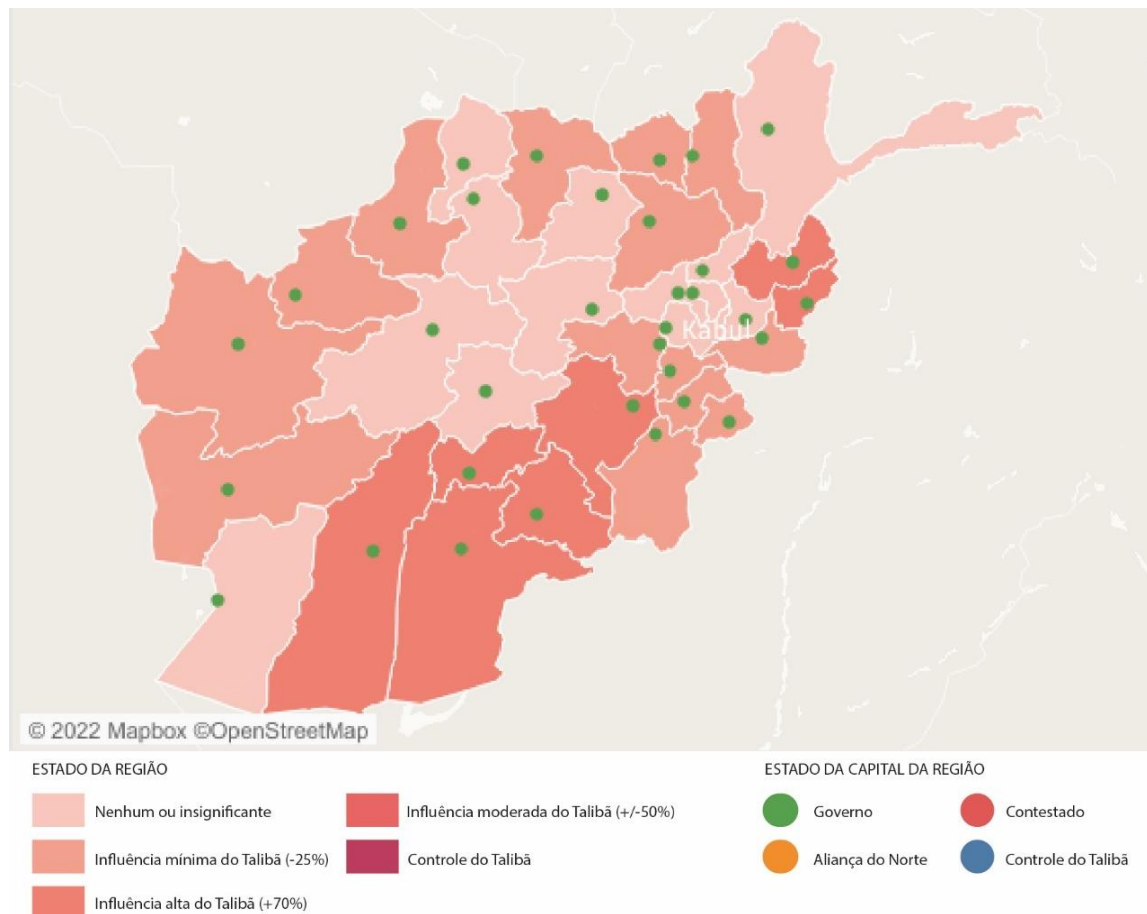
O *Afghanistan Opium Survey* de 2007 apresentou uma nova conjuntura da produção de ópio no país. Em primeiro lugar, ela não estaria mais associada à pobreza, uma vez que as províncias pobres do norte estavam abandonando os cultivos ilícitos e as províncias do sul, ricas e férteis, permaneciam como as principais produtoras. Em segundo lugar, o relatório apontou que a produção de ópio estaria intimamente ligada à insurgência, pois o Talibã controlaria territórios produtores. Por fim, indicou que o Talibã estaria, novamente, extraindo recursos da economia do ópio para atender aos seus interesses (recursos para armas, logística e pagamento de milícias) (UNODC, 2007). Tal cenário, levou o governo afegão a adotar uma postura mais agressiva de erradicação – uma resposta às pressões ocidentais, principalmente do Congresso estadunidense (MANSFIELD, 2016; BIRD; MARSHAL, 2011).

No plano internacional, os grupos insurgentes envolvidos com a produção e o tráfico de drogas passaram a ser considerados narcoterroristas. Popularizado na década de 1990, a junção de duas “novas ameaças”, de motivações intrinsecamente distintas, sinalizou para uma “nova” dimensão, na qual as organizações seriam inteiramente criminosas (LAMMERHIRT; MEROLA, 2017). A mobilização de tal termo teria a função de anular as motivações político-ideológicas do Talibã e, então, tornar o envolvimento do grupo na guerra uma função apenas de busca pelo lucro. Uma vez que, em um contexto de eclosão e prolongamento do conflito, as atividades econômicas ilícitas, como a produção e o tráfico de drogas, tendem a florescer. E, nesse sentido, a violência da guerra torna-se funcional para os atores envolvidos com esses mercados e a preservação dos lucros serve como incentivo para a manutenção do conflito (CORNELL, 2005; 2007).

No mapa da situação do Afeganistão em 2002 (Figura 4) elaborado pelo *FDD's Long War Journal* é possível perceber que a influência do Talibã, ainda que moderada, permaneceu ativa mesmo após a expulsão de suas lideranças para o Paquistão. De forma gradual e pouco coordenada, o grupo logrou reorganizar-se. A arquitetura de paz pós-Bonn mostrou ser incoerente com a realidade afegã, facilitando, assim, a aproximação dos militantes com a população civil. A erradicação dos cultivos ilícitos de papoula foi um dos fatores motivadores dessa aproximação. Como mostrado acima, a produção de ópio havia sido retomada em 2002, de maneira expressiva, em regiões das províncias de Helmande, Ghor, Nangarhar e Badakhshan (Figura 3). Somente na primeira província a influência talibã era significativa. A partir disso, podemos observar que – ao menos de início – outros fatores que não a insurgência

talibã estimularam a retomada da produção de ópio e a reintrodução do país no mercado ilícito global.

Figura 4 – Situação do Afeganistão após a invasão de 2001



Fonte: adaptado de FDD's LONG WAR... (2022)

2.3 O reengajamento dos EUA, a crise no Talibã e as fissuras do arranjo político de 2002 (2009-2012)

Durante a corrida pela presidência estadunidense de 2008 a guerra no Afeganistão foi pauta nos debates eleitorais. Com fortes críticas à administração Bush, os democratas reforçavam a ideia de que o republicano havia sido incompetente e imprudente ao intervir no Iraque às custas do Afeganistão – guerra considerada boa e necessária para a luta contra o terror (NASSER, 2021). Após sete anos de guerra, o poder no Afeganistão estava dividido entre o governo afegão, as forças internacionais de intervenção, as organizações criminosas e o Talibã. A insegurança sob a qual a população afegã estava submetida era consequência das disputas de poder entre esses atores (DORANI, 2019).

A fim de conter a crescente ameaça talibã e de responder as pressões e críticas domésticas, em setembro de 2008, George W. Bush anunciou a realocação de 5.000 militares do Iraque para o Afeganistão, além do envio, em novembro do mesmo ano, de um batalhão naval junto de uma brigada de combate (MACASKILL, 2008; DORANI, 2019). A necessidade de revisão do engajamento também era sentida no Congresso, como demonstra o estabelecimento, também em 2008, do gabinete do Inspetor Geral Especial para a Reconstrução do Afeganistão (SIGAR, sigla do inglês, *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*) para supervisionar o uso dos fundos direcionados a reconstrução do Afeganistão. Mais especificamente, o SIGAR realiza auditorias, inspeções e investigações para promover a eficiência e eficácia dos programas de reconstrução e para detectar e prevenir desperdício, fraude e abuso do dinheiro dos contribuintes (SIGAR, 2022).

A revisão da estratégia dos EUA para o Afeganistão, no entanto, só ocorreu após a eleição de Barack Obama. Apesar de manter o republicano Robert Gates no cargo de Secretário de Defesa, logo nos primeiros meses de seu mandato, sinalizou a mudança no tratamento dado pelos EUA à guerra no Afeganistão: em março de 2009 autorizou o envio de 21.000 militares ao território afegão para auxiliar e treinar as forças de segurança afegãs; e em junho de 2009 nomeou o general Stanley McChrystal para comandante das tropas estadunidenses no Afeganistão. De acordo com a avaliação do recém-nomeado comandante seriam necessários mais 60.000 homens para a condução de uma campanha de contrainsurgência²¹. Em dezembro de 2009, Obama anunciou, então, o envio de mais 30.000 militares, totalizando um contingente de 100.000 (NASSER, 2021; WHITLOCK, 2021).

O aumento no número de militares estadunidenses no Afeganistão, episódio conhecido como *The Surge*, estava alinhado ao objetivo da nova administração, qual seja, o desmantelamento e a derrota da Al-Qaeda no Afeganistão e no Paquistão, impedindo, dessa forma, que viessem a ameaçar os EUA futuramente. Para tanto, o governo de Barack Obama estipulou três objetivos para essa nova fase de engajamento no Afeganistão, quais sejam: (i) negar refúgio à Al-Qaeda; (ii) reverter as conquistas do Talibã, bem como enfraquecer sua

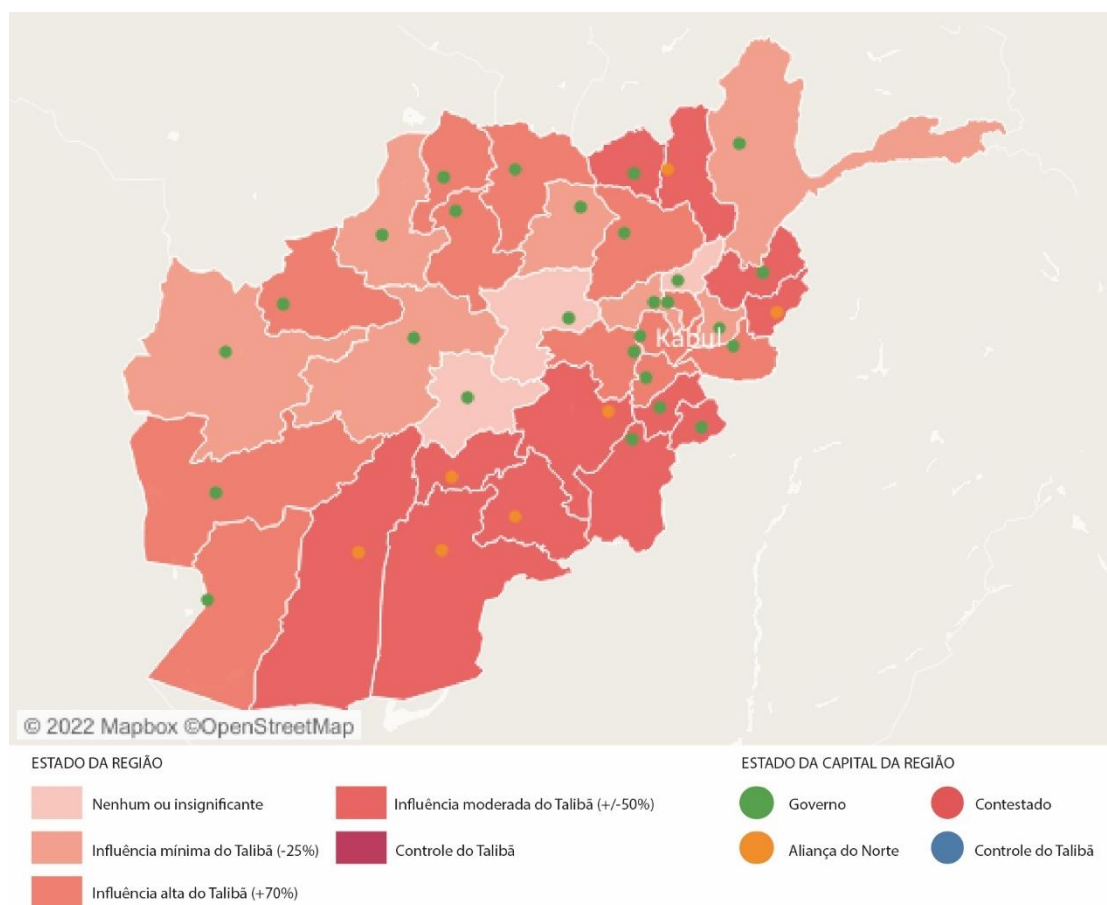
²¹ Os que advogavam por uma campanha de contraterrorismo, isto é, acelerar o treinamento das forças afegãs a fim de transferir o mais cedo possível a responsabilidade securitária ao governo afegão e caçar a Al-Qaeda por meio de intensas campanhas de ataque por drones (principalmente na fronteira AF-PK). O lobby da contrainsurgência afirmava que essa estratégia (light footprint) já havia sido adotada e demonstrou se ineficiente. Além disso, ressaltavam que sem uma presença terrestre significativa, seria impossível adquirir a inteligência detalhada necessária para orientar a campanha de ataque de drones (BIRD; MARSHAL, 2011).

capacidade militar; e (iii) fortalecer o governo afegão e a capacidade de suas forças para que assumam total responsabilidade pela segurança do país (DORANI, 2019).

Para responder ao terceiro objetivo, as forças invasoras buscaram acelerar o processo de reconstrução da ANSF. Para os comandantes McChrystal e Petraeus, seria necessário um número maior de militares para conter a insurgência. Ademais, seria necessário um número superior aos 70.000 militares inicialmente projetados para que o governo do Afeganistão fosse capaz de assumir responsabilidade pela própria segurança a partir de 2011 (BIRD; MARSHAL, 2011). Até 2005, o Exército Nacional Afegão (ANA) e a Polícia Nacional Afegã (ANP) somavam juntas 60 mil homens, os quais não estavam adequadamente capacitados para enfrentar ameaças insurgentes (CFR, 2022). Somente a partir de 2009, o desenvolvimento da ANA e da ANP foram tratados com a devida importância pelas forças invasoras²² (JALALI, 2016; MCW, 2014). Antes do prazo previsto para retirada das tropas estrangeiras o ANA contava com 134.000 militares e a ANP com 115.000 (NASSER, 2021).

Paralelamente, o Talibã intensificava seus ataques nas regiões sul e leste do país, aumentando o número de baixas da ISAF e das forças de segurança afegãs (NASSER, 2021). O mapa abaixo (Figura 5) demonstra que em 2009, *pré-surge*, a influência (alta e moderada) talibã se estendido significativamente para mais de 20 províncias, sendo que em o grupo contestava o controle da capital de 7 delas (FDD'S LONG WAR..., 2022). À época, a CIA estimava que o Talibã contava com uma força de cerca de 25.000 homens (ALJAZEERA, 2009). Segundo Malkasian (2021) esse número poderia chegar a 46.000.

²² Segundo a doutrina militar de contrainsurgência, o tamanho das forças de segurança é determinado pela proporção de um militar para cada cinquenta civis.

Figura 5 – Situação do Afeganistão em 2009 (pré-Surge)

Fonte: adaptado de FDD'S LONG WAR... (2022)

A superação da fragmentação político-militar do Afeganistão pode ser apontada como um dos principais desafios à construção da ANSF – e a própria reconstrução do Estado afegão. A dispersão do poder entre diferentes unidades políticas, e a consequente autonomia da periferia em relação a um centro, é um traço característico da história afegã (MALEY, 2002; SHAHRANI, 2013). A consequente autonomia da periferia em relação ao centro, quando não “periferizava” o centro, forçava- a negociar sua própria posição de ‘centro’ com os polos de poder existentes no território afegão. A estrutura institucional de governança estabelecida no acordo de Bonn baseava-se em um sistema executivo forte e altamente centralizado na figura de um presidente. Alguns dos senhores da guerra que haviam servido aos interesses da coalizão de derrubar o regime Talibã puderam manter sua posição de poder ao serem alocados em cargos oficiais ou transferindo suas milícias para unidades regulares do exército e da polícia (SCHETTER; GLASSNER, 2012; CHANDRA, 2006).

O fortalecimento desses indivíduos promovido pelas forças invasoras reforçou a posição da periferia em relação ao centro e, consequentemente, do sistema de poder baseado

nos senhores da guerra (*warlordism*). É interessante notar que após a eleição de Hamid Karzai como presidente, ele buscou restringir o poder dessas figuras para, assim, aprofundar a centralização do poder estatal – indispensável, segundo o projeto das potências invasoras, para garantir a segurança do Afeganistão. A partir de 2006, quando o Talibã retoma as atividades no país, a estratégia dos EUA passa a ser reconquistar o apoio dos senhores da guerra como forma de conter a expansão da insurgência (FRIESENDORF, 2011; MACGINTY, 2010; GIUSTOZZI, 2007; NASSER, 2021).

É interessante notar que o poder dos senhores da guerra deriva majoritariamente do compartilhamento e distribuição de recursos, o que permite a manutenção de uma rede de relações de clientelismo mesmo durante os esforços de centralização político. Os senhores da guerra das províncias produtoras de ópio obtinham recursos com essa economia (CHANDRA, 2006; SCHETTER; GLASSNER, 2012). Conforme já mencionado, as drogas foram identificadas como o principal motor da reinsurgência do Talibã e, portanto, o combate às drogas era visto como uma pré-condição para derrotar os insurgentes. Nesse sentido, é curioso que mesmo cientes do envolvimento de senhores da guerra com o mercado ilícito de ópio, os EUA tenham recorrido a eles em busca de apoio para derrotar os talibãs tanto em 2001 quanto em 2006 (MERCILLE, 2013).

Mercille (2013) chama a atenção para essa aparente contradição ao afirmar que os talibãs apreendem cerca de 5% do total gerado com o mercado ilícito de ópio, os produtores que vendem aos traficantes apreendem cerca de 20% e

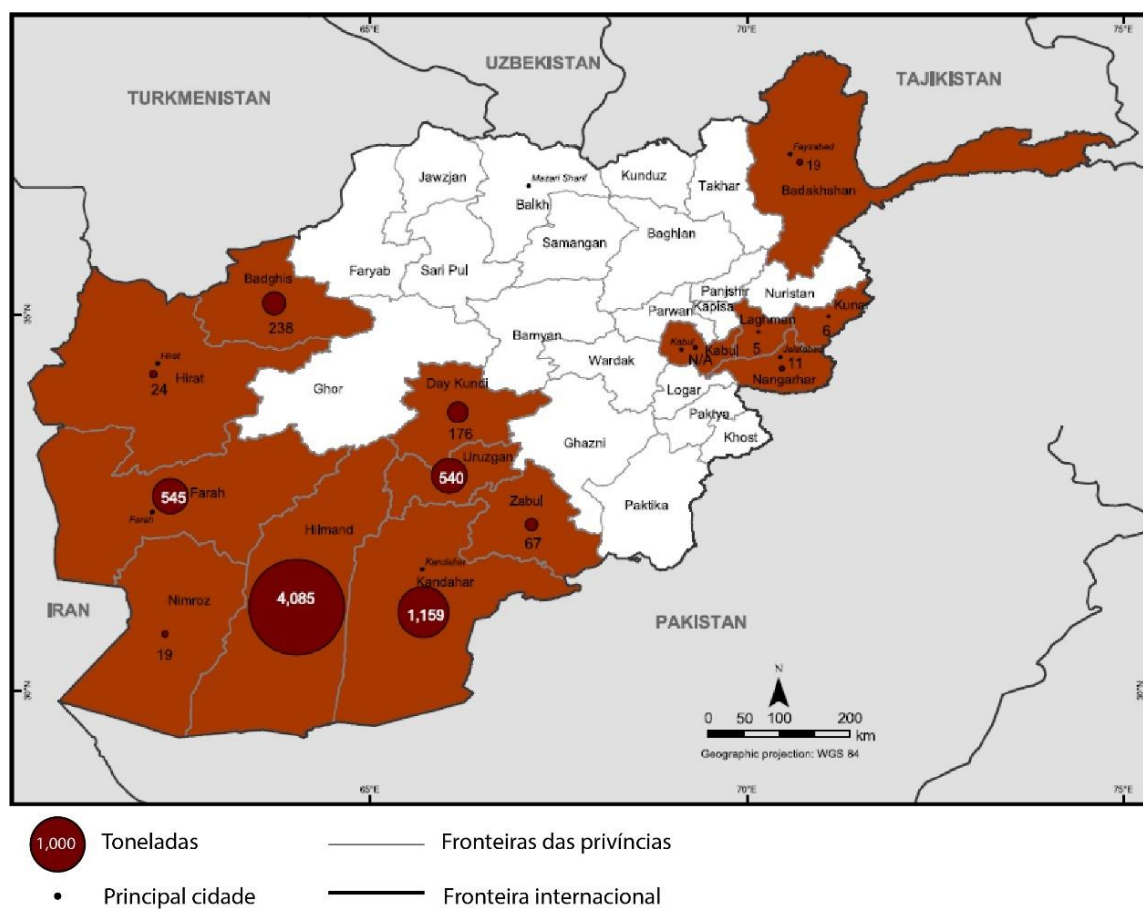
[...] os 75% restantes são capturados por traficantes, funcionários do governo, polícia e agentes de poder locais e regionais – em suma, muitos dos grupos agora apoiados ou tolerados pelos Estados Unidos e pela OTAN são atores importantes no tráfico de drogas (embora isso não significa que os aliados dos EUA capturem 75% das receitas de drogas, porque alguns indivíduos são bastante independentes [...])²³. (MERCILLE, 2013, p.82).

²³ No original: *The total revenue generated by opiates within Afghanistan is about \$3 billion per year. According to UNODC data, the Taliban get only about 5 percent of this sum. Farmers selling their opium harvest to traffickers get 20 percent. And the remaining 75 percent? Al Qaeda No: the report specifies that it “does not appear to have a direct role in the Afghan opiates trade,” although it may participate in “low-level drugs and/or arms smuggling” along the Pakistani border. Instead, the remaining 75 percent is captured by traffickers, government officials, the police, and local and regional power brokers—in short, many of the groups now supported or tolerated by the United States and NATO are important actors in the drug trade (although this does not mean that US allies capture 75 percent of drug revenues, because some individuals are rather independent, as will be seen shortly).*

Neste cenário, o combate às drogas significou seletividade nas campanhas de erradicação e nas operações de interdição. Enquanto extraíam pagamentos dos agricultores em troca da não-destruição das plantações, àqueles envolvidos com o tráfico de drogas os oficiais do governo ofereciam proteção. A interrupção de investigações quando estas aproximavam-se de figuras políticas importantes, muitos dos quais possuíam conexões com Hamid Karzai (como seu irmão Ahmad Wali Karzai e o ex-ministro da defesa e ex-vice-presidente Marshal Fahim Khan), são um exemplo disso (RUBIN, 2020; WHITLOCK, 2021). A seletividade na execução das políticas de combate ao ópio, desse modo, tensionou ainda mais a relação entre a população rural e o governo afegão que já estava abalada desde a conturbada reeleição de Hamid Karzai em 2009²⁴ (BIRD; MARSHAL, 2001; NASSER 2021).

Em 2009, estima-se que tenham sido produzidas 4.000 toneladas, mais de 80% dessa produção concentrada no sul do Afeganistão (Figura 6). As campanhas de erradicação ocorreram em 12 províncias e destruíram cerca de 5.351ha de papoula (UNODC, 2009). A destruição dos cultivos ilícitos, no entanto, deixava a população afegã hostil as forças invasoras e ao governo afegão, aproximando-a do Talibã. O combate às drogas ainda era considerado um pré-requisito para acabar com a insurgência. Assim, para que as operações de contra-insurgência funcionassem, seria necessário adotar uma postura distinta em relação às drogas. A administração Obama para o Afeganistão priorizou operações de interdição e programas de desenvolvimento rural alternativo, deixando a cargo dos governadores das províncias (SIGAR, 2018).

²⁴ Hamid Karzai foi reeleito presidente do Afeganistão após o candidato opositor, Abdullah Abdullah, retirar sua candidatura alegando ausência de transparência e fraudes no processo eleitoral.

Figura 6 – Produção de ópio no Afeganistão em 2009

As limitações do sistema policêntrico do Talibã sem um comando centralizados, a partir de 2009, também foram evidenciadas. As dificuldades de Quetta Shura em recolher e distribuir os recursos para as unidades militares foram agravadas com o aumento de forças invasoras no sul do Afeganistão. Se antes as *loy mahazes* recorriam a fontes de receita doméstica para financiar suas atividades, à exemplo das taxas cobradas a traficantes de drogas, com o incremento da presença da ISAF, também nas áreas de cultivo de papoula, as unidades militares talibãs passaram a depender de fontes de financiamento externas. As críticas do sistema de inteligência paquistanês (ISI) em relação à Quetta Shura (especificamente à Mulá Baradar) foram traduzidas em um aumento nos recursos direcionados à Peshawar Shura (porção leste do Afeganistão), que a partir de 2011, passou a ser o centro da insurgência talibã. É interessante notar que, entre 2009 e 2011, o Paquistão já não era a única fonte de assistência externa do

Talibã, a Guarda Revolucionária Iraniana desempenhava um papel bastante significativo (GIUSTOZZI, 2019).

As campanhas de contrainsurgência empreendidas pelas forças da ISAF concentraram-se nos distritos das províncias do sul e do leste do Afeganistão. A operação Mostarda, conduzida na cidade de Marjah em Helmande, em fevereiro de 2010, contou com aproximadamente 20.000 homens, inaugurando a fase de operações com o emprego massivo de militares. Segundo Nasser (2021),

[n]os três primeiros anos de seu governo, Obama conseguiu pacificar as cidades e distritos mais importantes do Afeganistão, deu novo vigor ao exército e à polícia afegã, angariou apoio de líderes afegãos e reduziu sensivelmente a capacidade de ação da Al-Qaeda. (NASSER, 2021, p.184).

O sucesso das campanhas, no entanto, foram pontuais e os custos bastante elevados: cerca de 1.500 homens foram mortos, 15.000 feridos e mais de US\$ 100 bilhões foram gastos (NASSER, 2021). Na medida em que os EUA se reengajavam no Afeganistão, o Talibã buscava se readaptar ao novo ambiente securitário. Isto significou, na prática, em um aprimoramento das táticas de guerrilha: sistema de bases e postos móveis/temporários e do uso de explosivos fabricados industrialmente (IEDs) (GIUSTOZZI, 2019). O grupo, assim, permaneceu ativo, promovendo ataques contra as forças da ISAF/OTAN e do governo afegão. Em junho de 2010, o presidente Obama nomeou o general David Petraeus, idealizador da estratégia americana de contrainsurgência, como comandante das forças dos EUA no Afeganistão. Petraeus orientou, então, as forças sob seu comando a “protegerem a população, viverem entre a população, manterem o que foi retomado, patrulharem e atuarem em parceria com o exército e as forças policiais²⁵” (MALKASIAN, 2021, p.442).

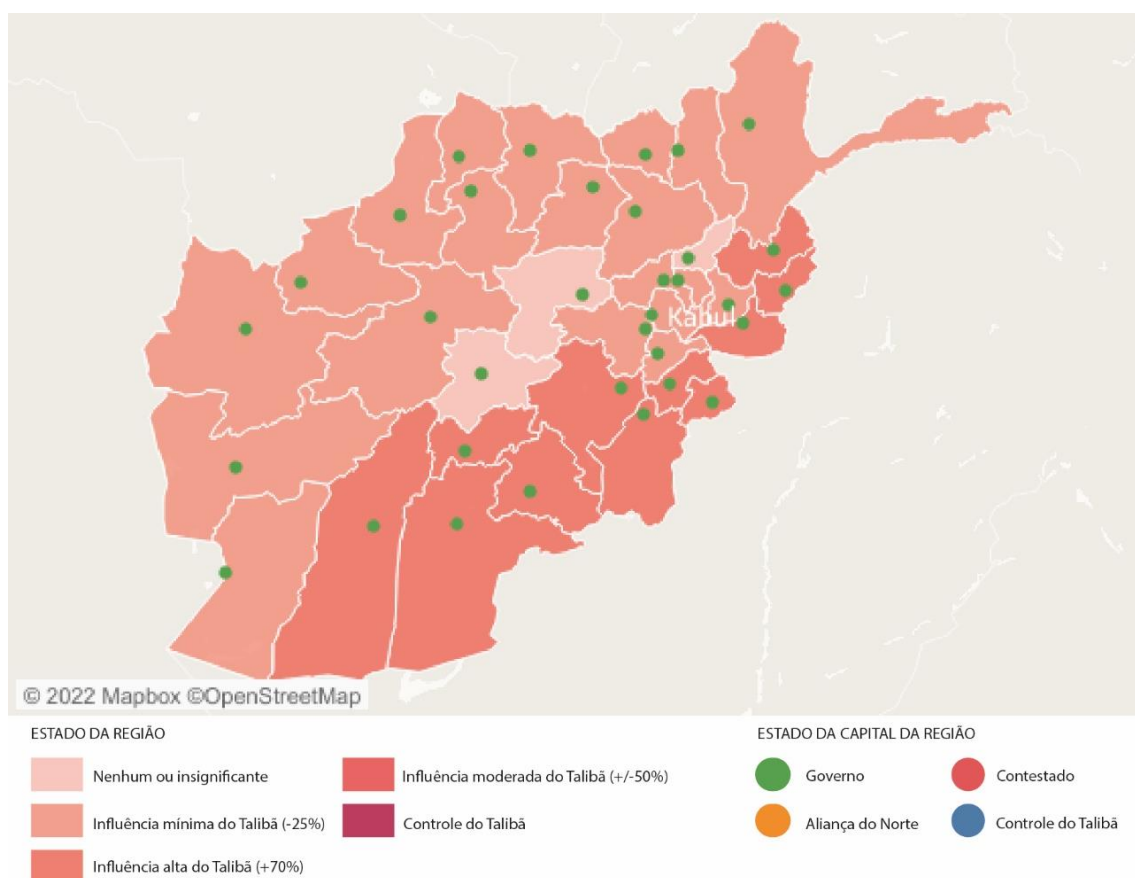
O assassinato de Osama bin Laden por homens da Força de Operações Especiais (US Navy SEALs), em maio de 2011, inaugurou uma nova fase do envolvimento dos EUA no Afeganistão. Ademais, o fato permitiu que os EUA sustentassem a narrativa de sucesso na GWOT (KALDOR, 2012). Na prática, representou apenas uma vitória tática que viabilizou a retomada dos debates sobre a retirada das tropas estadunidenses do Afeganistão – promessas de campanha de Obama (CONNAH, 2021; WHITLOCK, 2021). Com a proximidade das eleições presidenciais de 2012, a questão tornou-se mais urgente e os debates, nesse sentido, passaram a ser quanto ao ritmo desse processo. O desafio era acomodar as pressões domésticas de modo que não comprometesse a frágil arquitetura de paz do Afeganistão: até o final de 2011

²⁵ No original: *He issued counterinsurgency guidance to his forces to secure the population, live among the people, hold what was cleared, foot patrol, and partner with the army and police.*

seriam retirados 10.000 militares, mais 23.000 até dezembro de 2012 e, a partir de 2014, permaneceria em solo afegão apenas um pequeno contingente para conduzir operações de contraterrorismo e oferecer assistência às ANSF (DORANI, 2019).

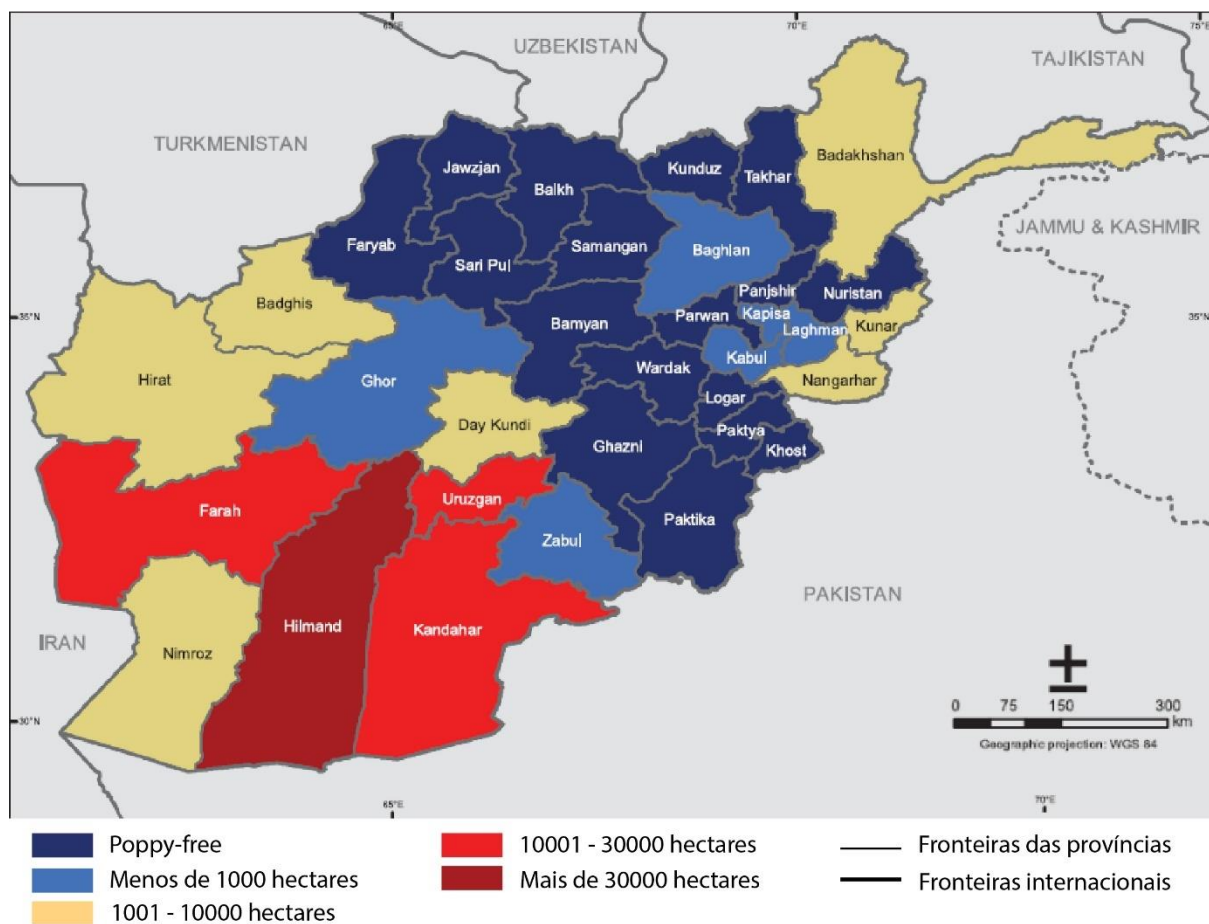
Entre 2010 e 2012, estima-se que tenham sido produzidas cerca de 4.366 toneladas de ópio anualmente (UNODC, 2021). Nesse mesmo período, as campanhas de erradicação dos cultivos ilícitos, conduzidas pelos governadores e apoiadas pelas forças internacionais, foram responsáveis pela destruição de, em média, 5.266ha por ano (UNODC, 2010; 2012). É interessante notar que, em 2012, apesar de uma maior presença da ISAF e de um retraimento da influência do Talibã (Figura 7), estima-se que aproximadamente 154.000ha tenham sido dedicadas ao cultivo de papoula, concentradas principalmente nas regiões sul e oeste (Figura 8). Além disso, verificou-se um aumento dos cultivos ilícitos em praticamente todas as províncias produtoras e a retomada da produção em províncias anteriormente classificadas como *poppy-free* (UNODC, 2012).

Figura 7 – Situação do Afeganistão em 2012 (pós-Surge)



Fonte: adaptado de FDD'S LONG WAR... (2022)

Figura 8 – Cultivo de papoula para produção de ópio no Afeganistão em 2012



Fonte: adaptado de UNODC (2012).

A partir do que foi exposto nesta seção é possível inferir que a situação securitária do país estava, em realidade, muito mais comprometida do que as potências invasoras alegavam. Ademais, os dados sugerem que (i) as outras fontes de financiamento da insurgência eram tão (ou mais) importantes do que o ópio, visto que mesmo com a perda de controle de áreas produtoras o grupo se manteve ativo; e, conseqüentemente, (ii) o cultivo de papoula não é produto apenas dos interesses talibãs.

2.4 O Governo da Unidade Nacional, as negociações com o Talibã e a retirada das tropas invasoras do Afeganistão (2013-2021)

Com a morte do líder religioso do Talibã, Mulá Omar, em 2013, Akhtar Mohammad Mansour, assumiu como Emir, apoiado por diferentes lideranças dentro do movimento (NASSER, 2021). Apesar das pressões da ala política do grupo para uma reconciliação com Cabul, a ala militar, veementemente contrária a essa aproximação, assegurou a continuidade

da *jihad*. Assim, mesmo com a declaração de encerramento das operações de combate dos EUA no Afeganistão em 2014, o Talibã permaneceu em guerra com a ANSF (GIUSTOZZI, 2019; WHITLOCK, 2021). Após acusações generalizadas de fraude nas eleições presidenciais de 2014, como forma de evitar a retomada da violência armada, negociou-se a formação do Governo da Unidade Nacional (NUG, sigla do inglês, *National Unity Government*), no qual Ghani e Abdullah compartilhariam o poder, sendo o primeiro presidente e o segundo chefe do executivo (BYRD, 2015; MALKASIAN, 2021).

A proclamação de um novo califado pelo Estado Islâmico no Iraque e na Síria (ISIS, sigla do inglês, *Islamic State of Iraq and Syria*), em junho de 2014, merece atenção. Isto, pois, esses militantes passaram a questionar a legitimidade do movimento talibã (MALKASIAN, 2021). Os primeiros militantes do ISIS foram recrutados no sul do Afeganistão (província de Nangarhar) em redes insurgentes já existentes, como o Talibã paquistanês (TPP), o Talibã afegão e a Rede Haqqani (CSIS, 2018). É interessante observar, como assinalou Malkasian (2021) que

[o] Estado Islâmico estabeleceu base no sopé e nas montanhas do sul de Nangarhar – a mesma área que tradicionalmente tem sido um problema para a erradicação da papoula e a mesma área (o *Spin Ghar*) onde Osama bin Laden lutou sua famosa batalha no complexo de cavernas de Tora Bora²⁶. (MALKASIAN, 2021, p.575).

Em 2015 foi fundado o Estado Islâmico de Corassam (IS-K, sigla do inglês, *Islamic State Khorasan*), o qual contava com uma porção territorial do norte do Afeganistão. Em razão dos confrontos com o governo afegão e com o Talibã, entre 2015 e 2016, o ISIS foi momentaneamente afastado do Afeganistão (NASSER, 2021).

Concomitantemente à chegada do ISIS no Afeganistão, as ofensivas talibãs contribuíram para a deterioração do ambiente securitário afegão. Até a metade de 2015, os avanços do Talibã concentravam-se em distritos e províncias remotas. A partir de agosto de 2015, passaram a promover ofensivas coordenadas no norte, leste e sul do Afeganistão, tendo como alvo as capitais e seus distritos vizinhos (MALKASIAN, 2021). Em setembro, o Talibã tomou a primeira capital: a cidade de Kunduz na província de mesmo nome. Apesar da derrota tática, já que o governo e as forças da coalizão retomaram o controle da cidade, para o grupo

²⁶ No original: *The Islamic State lodged a foothold in the foothills and mountains of southern Nangarhar—the same area that traditionally had been a problem for poppy eradication and the same range (the Spin Ghar) where Osama bin Laden had fought his famous battle at the cave complex of Tora Bora.*

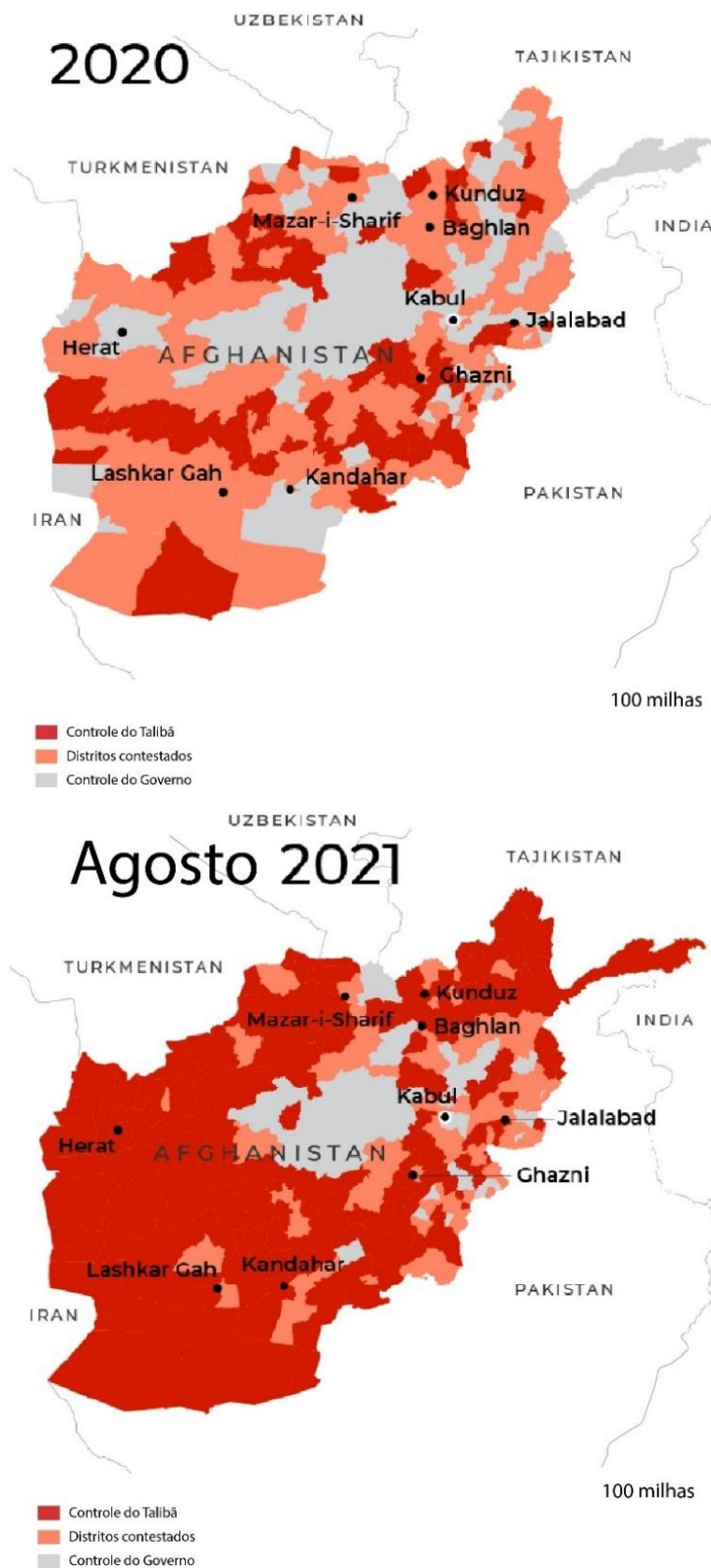
representou uma vitória estratégica, uma vez que as forças invasoras estavam em processo de desengajamento do conflito. A vulnerabilidade do governo afegão e de suas forças de segurança tornou-se, assim, incontestável. Ambos os eventos forçaram a administração Obama a reformular sua política para o Afeganistão (NASSER, 2021).

O primeiro passo foi a elaboração de um novo cronograma para retirada das tropas. No Acordo Bilateral de Segurança firmado em setembro de 2014 entre os governos dos EUA e do Afeganistão foi determinada a permanência de 9.800 militares junto às 2.000 tropas da OTAN para auxiliar às ANSF no combate ao Talibã, até o final de 2016 (EVANS, 2014). Em julho de 2016, no entanto, Obama anunciou que 8.400 permaneceriam em território afegão até 2017 (MASON; LANDAY, 2016). A chegada de Donald Trump à presidência dos EUA, em 2017, trouxe novos desdobramentos para o conflito. O anúncio, em setembro de 2017, do envio de mais 3.000 militares para auxiliar, por terra e por ar, as forças afegãs na luta contra o Talibã e o IS-K (WARD, 2017). Além disso, o novo presidente prometeu ser mais ‘duro’ com o Paquistão (DORANI, 2019).

A contínua deterioração política e securitária do Afeganistão pressionaram por uma nova mudança estratégica: tanto os líderes Talibã quanto os EUA (especificamente o DoD) mostravam-se dispostos a negociar. Após um longo período de conversações, em fevereiro de 2020 foi assinado um acordo de paz entre os EUA e o Talibã. Por parte do governo de Trump houve o comprometimento da retirada de 4.400 militares até julho de 2020 e o restante das tropas em até 14 meses. Os talibãs, por sua vez, comprometeram-se em impedir que organizações terroristas internacionais, como Al-Qaeda e ISIS, usassem o território do Afeganistão como base para suas atividades (GRAHAM-HARRISON *et al.*, 2020; NASSER, 2021).

O compromisso assumido por Donald Trump foi compartilhado com Joe Biden. Em 14 de abril de 2021, 3 meses após sua eleição, ele iniciou o processo de retirada das tropas estadunidenses do Afeganistão. O prazo final para retirada total das tropas, no entanto, foi postergado para 11 de setembro de 2021 (PETERS, 2021). O acordo de paz firmado entre os EUA e o Talibã não se desdobrou em um compromisso com o governo afegão, pelo contrário, as forças insurgentes permaneceram se expandindo, atacando e controlando novos territórios (Figura 9). A chegada dos talibãs em Cabul no dia 15 de agosto pode ser considerada a vitória do Talibã após vinte anos de guerra (SHARMA, 2021). No dia 30 de agosto de 2021, os últimos militares estadunidenses deixaram o território afegão encerrando o conflito mais longo de sua história (ZUCCHINO, 2021).

Figura 9 – Expansão do Talibã (2020-2021)



Fonte: adaptado de SHARMA (2021).

Desde 2013, com a perspectiva de desengajamento do Afeganistão, as potências invasoras deixaram de se envolver diretamente com as campanhas de erradicação de papoula e as operações de interdição de envolvidos com a produção e o tráfico de ópio e derivados, sinalizando para o abandono da agenda do combate às drogas no Afeganistão. Entre 2013 e 2020, estima-se que tenham sido produzidas cerca de 6.000 toneladas de ópio por ano (UNODC, 2021b). De acordo com o relatório elaborado pela SIGAR em 2018, a partir de 2013, com o desengajamento das potências invasoras e de organismos multilaterais, a questão do ópio foi amplamente negligenciada. Os ataques aéreos dos EUA e da ANSF contra instalações destinadas à produção de narcóticos, entre agosto e dezembro de 2017, foram uma resposta às pressões internacionais frente ao recorde histórico de 9.000 toneladas produzidas naquele ano (SIGAR, 2018). Em 2021, estima-se que foram produzidas 6.800 toneladas, em 23 das 34 províncias afegãs – aproximadamente 85% da produção global de ópio ilícito do mundo (UNODC, 2021a).

2.5 Considerações finais

O presente capítulo realizou uma análise descritiva do conflito armado que se desdobrou no Afeganistão após a invasão liderada pelos EUA em 2001. Para além de apresentar o contexto no qual nosso objeto de estudo se insere, buscamos investigar o desenvolvimento da produção de ópio paralelamente à evolução do conflito e a consequente incorporação da agenda do combate às drogas na luta contra o Talibã. Ademais, o estudo ópio-centrado da guerra estadunidense no Afeganistão permitiu a visualização de uma rede complexa de atores locais e transnacionais que se conectam pela economia do ópio e que se beneficiam de forma assimétrica dela. É justamente em razão da existência dessa trama complexa que os cultivos ilícitos não só persistiram em meio às políticas de combate como também foram um ponto de descontentamento com o novo governo e com as forças de ocupação.

Mesmo que o Talibã tenha obtido recursos e benefícios nesse contexto, foram os senhores da guerra que se beneficiaram de maneira mais significativa durante as duas décadas de invasão. Além de oferecer proteção para os agricultores contra as campanhas de erradicação (serviço também oferecido pelos militantes islâmicos), esses atores buscaram estabelecer acordos com as autoridades em Cabul que assegurassem sua autonomia política, econômica e militar – em muitas situações, barganhavam a imposição da erradicação das plantações de papoula. É interessante notar que a preservação desse poder após a expulsão dos talibãs foi consagrada pelos termos do Acordo de Bonn. É nesse sentido que pontuamos que os esforços

de combate às drogas realizados pelo governo afegão e apoiados pelas forças invasoras mostraram-se contraprodutivos aos objetivos declarados das potências invasoras no Afeganistão. Por fim, podemos afirmar ainda que tais esforços, em última análise, auxiliaram no restabelecimento da predominância da periferia-rural em relação ao centro-urbano no país. No próximo capítulo será feita uma análise detalhada da economia do ópio no Afeganistão e das interações dos atores do conflito (beligerantes ou não) com o cultivo de papoula para produção de ópio.

3 A PRODUÇÃO DE ÓPIO E AS ESTRATÉGIAS DE COMBATE ÀS DROGAS DURANTE A GUERRA ESTADUNIDENSE NO AFGANISTÃO

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a partir da segunda metade dos anos 2000, as forças invasoras passaram a associar a produção e o tráfico de ópio no Afeganistão como um obstáculo para a consolidação da paz. Essa narrativa encontrou embasamento nas literaturas que investigam a interação entre drogas e guerra (ANDREAS, 2019; KAN, 2009; CORNELL, 2005; 2007) e mais especificamente a interação entre drogas e insurgência (RUBIN; GUÁQUETA, 2007; FELBAB-BROWN, 2010; 2016; MEEHAN, 2011). Essa literatura avalia que as guerras tendem a provocar um movimento de expansão da produção, em função do envolvimento de determinados atores com o mercado ilícito de drogas, acarretando, assim, no prolongamento do conflito armado. Dado o caráter ilícito e violento da atividade, países em guerra tornam-se mais suscetíveis aos interesses transnacionais dos mercados ilícitos, isto é, oferecem vantagens comparativas no fornecimento da ilegalidade, tanto em função da erosão da capacidade dos governos de suprimir tal atividade, quanto da destruição das bases econômicas lícitas.

Vale mencionar, contudo, que o cultivo de papoula ocorre desde os anos 1930 no país e, até o final dos anos 1970, a produção de ópio não esteve associado a um contexto de violência generalizada dos conflitos armados. Tal fato sugere que essa produção não responde apenas aos interesses e demandas dos beligerantes (BRADFORD, 2019; GOODHAND, 2005; MANSFIELD, 2016). Reconhecer a existência de outros atores não-beligerantes como agentes que influenciam e são influenciados pelo mercado ilícito de ópio permite que se dimensione o lugar e a importância dessa produção para as dinâmicas sociais, políticas e econômicas do Afeganistão e para o conflito armado que se desenrolou após a invasão por forças internacionais em 2001.

Assim, para analisar a interação entre o mercado ilícito de ópio e a guerra estadunidense no Afeganistão organizamos o capítulo em três momentos. Na primeira seção apresentamos uma síntese da principal literatura que examina essa interação. Na segunda seção, à luz da bibliografia previamente introduzida, analisamos a produção de ópio no Afeganistão durante a invasão iniciada em 2001, atentando às particularidades históricas que influenciaram na (e foram influenciadas pela) expansão do cultivo de papoula. Por fim, na terceira seção detalhamos a postura das potências invasoras (Reino Unido e EUA, notadamente) e do governo afegão em relação à produção de ópio ao longo do conflito, refletindo quanto aos

desdobramentos políticos da postura proibicionista em relação a essa economia – especialmente no que tange às relações centro-periferia no Afeganistão.

3.1 Drogas para guerra e guerra para drogas: A interação entre drogas e conflito armado no século XXI

As drogas e as guerras interagem há séculos nas relações internacionais. O primeiro grande evento internacional envolvendo a vinculação drogas-guerra foram as Guerras do Ópio no século XIX. O conflito foi uma resposta à proibição chinesa do consumo do ópio produzido nas Índias britânicas – responsável por manter o saldo da balança comercial da Grã-Bretanha em relação à China positivo (SPENCE, 1995). À época, o ópio era uma mercadoria como qualquer outra, não havendo restrições a sua circulação. As drogas, portanto, estavam inseridas nas dinâmicas de expansão dos impérios e do próprio sistema capitalista, processos marcados pela violência e pela guerra. Além da função financiadora, as drogas desempenhavam outras funções durante os conflitos armados. Durante as Guerras Mundiais, por exemplo, o consumo de drogas era incentivado, tanto para aliviar dores, estresse e traumas quanto para manter os combatentes alertas. Em termos econômicos, foram uma importante fonte de recursos para diferentes atores tanto em países do centro e quanto da periferia do sistema internacional (COURTWRIGHT, 2001; ANDREAS, 2019).

A expansão na demanda por drogas incentivou a emergência de novas fontes produtoras, como o Afeganistão no fornecimento de matéria-prima para produção de morfina, e, conseqüentemente, houve um aumento na disputa por mercados entre os países produtores (BRADFORD, 2019). Paralelamente à guerra pelas drogas, o crescente abuso no consumo dessas substâncias no pós-guerra passou a ser alvo de campanhas pela restrição e controle desse mercado. Os EUA foram o principal expoente na promoção da agenda de guerra às drogas (SILVA, 2013). Nos anos 1950 foram ensaiados os primeiros instrumentos para restringir a circulação e o consumo de drogas. Mas, foi a partir dos anos 1960 que as drogas passaram a ser diferenciadas juridicamente entre lícitas e ilícitas; sendo as primeiras produzidas, comercializadas e controladas pelas grandes corporações farmacêuticas das potências do centro do sistema internacional, como os EUA; e as últimas produzidas e comercializadas por atores não-estatais, que por meio de redes transnacionais exercem um controle descentralizado desse mercado (REISS, 2014; PEREIRA, 2021).

A diminuição na ocorrência dos conflitos interestatais no final dos anos 1980 acabou posicionando os conflitos intraestatais no centro dos debates internacionais. A respeito desses conflitos, Kaldor (2012) avalia que seriam um desdobramento da intensificação de conexões

transnacionais, as quais aprofundariam processos já em curso, como a perda de legitimidade e a erosão do monopólio da violência pelo Estado. Tais processos, por sua vez, seriam um desdobramento da aproximação de atores locais e transnacionais por meio do compartilhamento de queixas e/ou causas político-ideológicas e da facilidade com que os atores do conflito passaram a acessar os mercados globais. Nessa perspectiva, os conflitos locais estariam mais suscetíveis a pressões (e agendas) externas.

Duffield (2000; 2001) corrobora a perspectiva apresentada por Kaldor (2012) de que a globalização dos anos 1990, compreendida como a liberalização dos mercados a partir da adoção de políticas neoliberais, aprofundou e expandiu as atividades transfronteiriças, lícitas e ilícitas. Essa facilitação viabilizou a projeção e expansão de influência de diversos atores para além de seus territórios. A respeito das atividades ilícitas, Cepik e Borba (2012) afirmam que, durante esse período, as organizações envolvidas com tais atividades, como o tráfico de drogas, reorganizaram sua cadeia produtiva e logística em direção aos países periféricos que haviam feito o ajuste neoliberal, uma vez que houve um enrijecimento do controle nos países centrais. O processo de expansão e fortalecimento dessas redes na periferia influenciou nas disputas políticas pelo controle do aparelho estatal, facilitando o acesso aos recursos necessários para o escalonamento de tensões política para um conflito armado (KALDOR, 2012).

Assim como os conflitos armados, as intervenções internacionais levadas a cabo pela Organização das Nações Unidas (ONU) passaram por transformações importantes no final dos anos 1980. Se durante a Guerra Fria as operações de paz tinham como objetivo a preservação da paz entre Estados no pós-conflito, sendo pautadas pelo consentimento, imparcialidade e uso de meios coercitivos somente para legítima defesa; no modelo atual assumiram um caráter mais abrangente, objetivando o estabelecimento da paz dentro dos Estados (GOMES, 2009). Com frequência, o alvo dessas intervenções são Estados em que o governo perdeu o monopólio da violência dentro de suas fronteiras, tornando-se espaços atrativos às organizações terroristas e às organizações criminosas transnacionais – representando uma ameaça à segurança internacional (NASSER, 2021). Mais do que interromper a violência exacerbada, importaria estabelecer condições estruturais para uma paz duradoura, isto é, reconstruir o Estado com todas suas prerrogativas jurídicas.

O crime organizado transnacional (COT) e, especificamente, a produção e o tráfico de drogas criariam, portanto, “um ambiente operacional muito mais desafiador às operações de

paz e aos próprios processos de paz²⁷” (COCKAYNE; PFISTER, 2008, p.14). Conforme mencionado, as redes criminosas transnacionais passam a acessar esses espaços de frágil autoridade estatal por meio do estabelecimento de conexões locais – consequência direta da liberalização e desregulação dos mercados. Durante o conflito armado, as economias ilícitas tendem a desempenhar um papel financiador das causas político-ideológicas de determinados grupos. Como analisado por Collier, Hoeffler e Rohner (2009), a viabilidade financeira é essencial para determinar a ocorrência de um conflito armado.

A economia das drogas consideradas ilícitas, apesar de não ser a causa de uma guerra, desempenha um papel notável no que tange à perpetuação da violência generalizada e, consequentemente, ao desenvolvimento de uma economia de guerra – intimamente relacionada à maneira pela qual os atores beligerantes buscam alcançar seus objetivos estratégicos (DOUMA, 2003; CRAMER, 2002). Segundo Cornell (2005; 2007), o envolvimento de um grupo rebelde com o mercado ilícito de drogas fortaleceria sua capacidade de insurgência, tanto em termos militares quanto políticos. O envolvimento dos insurgentes poder variar entre tributar os agricultores e traficantes até fornecer proteção às atividades e lavar o dinheiro. O lucro obtido seria utilizado para diversificar os armamentos e expandir o número de combatentes à disposição da insurgência. É interessante notar que é justamente em função da hipertrofia no valor das drogas provocado pelos custos da comercialização em contextos de proibição que as drogas se tornaram um bom negócio para esses atores, que encontram os recursos necessários para financiar suas causas fora da estrutura regulatória do Estado. Para além dos recursos físicos, o mercado de drogas ilícitas confere uma maior autonomia às unidades militares insurgentes, o que em função da ausência de um comando centralizado, característico do Talibã, seria extremamente relevante para a expansão da luta armada, viabilizando a realização de seus objetivos táticos e estratégicos (FELBAB-BROWN, 2010).

Assim como os diamantes, as drogas são *commodities* valiosas dentro da dinâmica de um conflito, pois são mercadorias que possuem demanda garantida nos mercados internacionais, fora da zona do conflito (DUFFIELD, 2000; 2001). Apesar de a produção de drogas não ser uma atividade exclusiva das situações de conflito armado, ela tende a prosperar em espaços de violência (CORNELL, 2005). Os lucros obtidos nesse mercado pelos atores beligerantes estariam diretamente relacionados à manutenção do conflito, ou seja, há uma função econômica na violência da guerra que beneficia a indústria das drogas e,

²⁷ No original: *Organised crime operating in conflict situations thus creates a more challenging operational environment for peace operations and peace processes.*

consequentemente, incentiva a perpetuação do conflito (KAN, 2009). Felbab-Brown (2010) aponta para a possibilidade de muitos atores inicialmente motivados por questões ideológicas se tornarem meros criminosos. Logo, ao se tornar um bom negócio, a indústria das drogas reduziria os incentivos à negociação. Este, no entanto, não é o único estímulo à manutenção da violência.

A interdependência entre zonas de guerra e zonas de paz, ligadas por relações de poder internacionais, é uma característica marcantes da economia política dos conflitos armados contemporâneos (MOURA, 2010). Essa fluidez permite que outras agendas econômicas, não atreladas necessariamente às motivações política, incentivem a manutenção da violência. Para além das indústrias que verificam uma expansão de suas atividades em tempos de guerra, Collier (2000) aponta que novas oportunidades de lucro podem se manifestar durante o conflito armado, transformando tal evento em um bom negócio. Os atores beneficiados economicamente em situações de violência exacerbada têm, portanto, interesse no prolongamento da guerra. Shearer (2000) acrescenta às análises sobre o prolongamento dos conflitos os fluxos de ajuda internacional, uma vez que estes podem ser desviados, roubados e taxados pelas partes.

Por se tratar de uma interação, isto é, de uma influência recíproca entre uma coisa e outra, devemos examinar a influência do conflito armado na produção de drogas, invertendo, assim, o sentido da análise apresentada acima. A partir de um estudo empírico, Cornell (2005; 2007) concluiu que, apesar de não estar ligado à origem do conflito armado, nos casos observados (México, Afeganistão, Mianmar, Colômbia e Peru), a já existente produção de narcóticos cresceu, transformou-se e diversificou-se no período que se seguiu ao início da exacerbação da violência. Verificou também que os quatro maiores produtores de narcóticos estiveram envolvidos em longos conflitos, sinalizando para uma correlação entre a magnitude da produção de drogas e o prolongamento dos conflitos. Segundo o autor, essa interação seria consequência da dificuldade e/ou incapacidade do Estado em monitorar e combater a produção de narcóticos em conflitos intensos e prolongados, oportunizando que um número cada vez maior de atores se envolva com o mercado ilícito de drogas.

Mesmo em tempos de conflito, a produção de drogas não responde unicamente às demandas dos beligerantes; há um componente microeconômico ligado à decisão da população rural em plantar cultivos ilícitos para a produção de drogas que é de suma importância para nossa análise. Cultiva-se papoula, pois, para muitos, é a única maneira de complementar a renda destinada à alimentação e à segurança social após décadas de inflação induzida pelas guerras e de destruição da economia tradicional rural (RUBIN; SHERMAN 2008). O

envolvimento da população torna-se, portanto, inevitável dada a conjuntura de extrema pobreza e insegurança. A dimensão microeconômica do cultivo de papoula para a produção de narcóticos deve ser compreendida especialmente dentro das particularidades históricas e econômicas de formação do Afeganistão enquanto um país da periferia do sistema internacional. Para tanto, cumpre analisar a interação drogas-conflito armado no Afeganistão.

3.2 As guerras e as drogas no Afeganistão: inserção internacional pelo mercado ilícito de ópio

Conforme demonstrado na seção anterior, os conflitos armados, apesar de alterarem a magnitude da produção de drogas ilícitas de um determinado país, não dão origem a ela. No Afeganistão, os primeiros registros do cultivo de papoula datam dos anos 1930, período marcado pelo domínio britânico na produção e comercialização lícita de ópio (BRADFORD, 2019). O aumento da demanda por ópio para a produção de morfina durante as Guerras Mundiais provocou o aumento no cultivo de papoula em países não tradicionalmente envolvidos no abastecimento do mercado internacional. A ruptura dos canais convencionais daquela época permitiu que o Afeganistão fosse transformado em uma importante fonte de ópio bruto para os grandes produtores de medicamentos, como EUA e Alemanha (MANSFIELD, 2016).

Antes do final da Segunda Guerra Mundial, os países produtores de ópio junto aos EUA, no âmbito da Liga das Nações, buscaram restringir sua produção e uso para fins médicos e científicos sem que houvesse perdas financeiras aos produtores ou escassez de matéria-prima aos fabricantes (PEREIRA; VIEIRA, 2022). Até então, estavam em vigor apenas duas convenções sobre o assunto: a Convenção de Haia de 1912 e a Convenção para limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Drogas Narcóticas de 1931. Entre as décadas de 1950 e 1960, os debates, liderados pela diplomacia estadunidense, para o estabelecimento de um sistema internacional de controle das drogas foram retomados (MCALLISTER, 2000). Dois modelos de limitação da produção de ópio foram propostos, enquanto o primeiro advogava pelo estabelecimento de um monopólio internacional para a determinação do preço do ópio a ser comercializado, o segundo pleiteava que o preço fosse determinado pelas forças do mercado (COLLINS, 2015; PEREIRA; VIEIRA, 2022).

O interesse das principais potências internacionais da época pela segunda proposta, notadamente os EUA, culminou no estabelecimento do Protocolo do Ópio de 1953. O sistema de regulação do mercado internacional de ópio foi baseado em estimativas e estatísticas, facilitando o controle e o monitoramento das quantidades produzidas e consumidas. O

documentou também restringiu a exportação de papoula a apenas sete países: Bulgária, Grécia, Índia, Irã, Iugoslávia, Turquia e URSS (UN, 1953). Ao longo dos anos 1950, o governo do Afeganistão realizou esforços no sentido de integrar a *Afghan Opium Company* a esse seleto grupo. Contudo, a qualidade do ópio afegão, a ratificação ao Protocolo em 1955 e as proibições de 1956 (*Opium Act*) e de 1958 (imposição da proibição na província de Badakhshan) não foram suficientes para garantir a incorporação do Afeganistão à lista (BRADFORD, 2015; 2019; PEREIRA; VIEIRA, 2022).

No ano de 1961, frente a necessidade de simplificar o arcabouço jurídico-institucional do controle de drogas, promulgou-se a Convenção Única sobre Entorpecentes da ONU. Apesar de não tornar nenhuma droga explicitamente ilícita, o estabelecimento de listas de controle e de mecanismos para tal, incentivou a criminalização da produção e consumo de substâncias psicoativas nos espaços nacionais (BEWLEY-TAYLOR; JELSMA, 2012). No que tange ao cultivo de papoula para produção de ópio, classificado como uma substância com alto potencial de abuso, determinou-se que qualquer país poderia cultivar, produzir e comercializar ópio licitamente, desde que respeitando as regras definidas pela Convenção de 1961. Os países considerados produtores tradicionais²⁸, isto é, que produziram ópio na década que antecedeu a elaboração da convenção, foram automaticamente autorizados a produzir. Turquia e Índia foram os únicos países enquadrados por essa classificação, sendo beneficiados, ainda, pela Regra 80/20 que garantiu competitividade às suas indústrias no mercado internacional (UN, 1961; COLLINS, 2015). Essa regra foi elaborada pela ECOSOC em 1979, e aderida pelos EUA. Segundo ela, 80% do ópio importado por um país deve ser proveniente de produtores tradicionais, e os 20% restantes importados dos demais países produtores (JELSMA, 2005; FELBAB-BROWN, 2020).

O Afeganistão, que havia sido excluído pelo Protocolo do Ópio de 1953, permaneceu fora do grupo de países autorizados a produzir ópio para o mercado de drogas lícitas. Internamente, a década de 1960 marcou o início de um período conturbado para o Afeganistão, cujos efeitos se prolongam até hoje. A insatisfação em relação as políticas liberais adotadas pela monarquia foram duramente criticadas pelo movimento socialista (impulsionado pela

²⁸ Foram considerados tradicionais produtores os países que “[...] durante dez anos imediatamente anteriores à 1 de janeiro de 1961, tenha[m] exportado o ópio que produzi[ram], [...]” (UN, 1961). Para o INCB, apenas Turquia e Índia estão qualificados a exportar, uma vez que o fizeram durante todo o período. O documento *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961* (1973) aponta para a possibilidade de outra interpretação, segundo a qual os países que tivessem produzido e exportado ópio em algum momento durante o período estipulado também poderiam ser considerados produtores tradicionais e, assim, serem automaticamente autorizados.

aproximação com a URSS) e pelo movimento radical islâmico. Ambos buscavam reformar o país, no entanto, a ajuda econômica oferecida pelos soviéticos fortaleceu os socialistas afegãos. Os EUA, por sua vez, ainda percebiam o Afeganistão com uma importância estratégica reduzida em comparação aos demais países da região (MARDSEN; SAMMAN, 2000). Em 1973, o então primeiro-ministro, Daoud Khan, destituiu o rei e seu primo, Zahir Shah, abolindo a monarquia e instaurando a República do Afeganistão, da qual tornou-se presidente (RUBIN, 2002).

Com o tempo, Daoud Khan se afastou daqueles que haviam lhe apoiado na deposição do monarca. Tanto que, da insatisfação de seus ex-aliados comunistas decorreu, em 1978, a Revolução de Saur. As reformas modernizadoras levadas a cabo pelo novo regime socialista aprofundaram as tensões sociais no país, especialmente na dinâmica centro-periferia (SHAHRANI, 2013). As propostas de reforma agrária e de formação de um Estado secular tocavam em pontos sensíveis à população afegã, que passou a nutrir grande insatisfação em relação aos socialistas. A negligência destes foi mobilizada pela oposição islâmica, que passou a organizar a resistência armada ao regime (MALEY, 2002). A supressão da oposição, as disputas internas no partido da revolução, o Partido Democrático do Povo Afegão (PDPA), a impopularidade e resistência às reformas do regime deixaram o Afeganistão à beira do colapso (VISENTINI, 2013; HALLIDAY; TANIN, 1998).

Apesar da assistência econômica, militar e logística oferecida pela URSS, a intensificação da insurgência agravou a situação do regime socialista afegão. Ademais, o (re)tensionamento das relações URSS-EUA no plano internacional e a revolução iraniana de abril de 1979 contribuíram para a decisão da URSS de intervir militarmente no Afeganistão em dezembro de 1979 (BARFIELD, 2010). A invasão soviética marcou uma mudança na resistência rural que, a partir dos anos 1980, passou a ser mobilizada em torno da ideia de uma *jihad* contra os invasores infiéis. Os *mujahideen*, isto é, aqueles que praticam a *jihad*, foram auxiliados por Paquistão, Arábia Saudita e Estados Unidos (MALEY, 2002). Foi justamente durante esse período de guerra entre os socialistas e os *mujahideen* que a indústria do ópio afegão ganhou relevância global.

A expansão do cultivo de papoula durante os anos 1980 respondeu, em grande medida, aos interesses políticos e econômicos dos senhores da guerra locais e regionais²⁹; os quais

²⁹ Vale destacar que o Afeganistão é considerado parte do chamado Crescente Dourado, que junto de Irã e Paquistão. Desde os anos 1970 a região do Pathanistan, na fronteira entre Afeganistão e Paquistão, é considerada a maior fonte produtora de ópio do mundo; sendo responsável por 70% da produção global já nos anos 1980 (SWAIN; CORTI, 2009).

impunham taxas sobre o cultivo e comércio e, em alguns casos, envolviam-se diretamente com o tráfico, estabelecendo redes de patrocínio (PEREIRA; VIEIRA, 2021). De certa forma, àqueles que detinham capital e meios violentos puderam expandir sua influência política e militar através da economia do ópio, em um processo de reajuste das relações centro-periferia (MANSFIELD, 2016; GOODHAND et al., 2012). A CIA atuou ativamente no processo de expansão da indústria do ópio do Afeganistão. Isto, pois, parte das operações secretas em apoio aos *mujahideen* foram financiadas através da lavagem de dinheiro do tráfico de drogas em diversas instituições bancárias e empresas anônimas. Ademais, o envolvimento direto da resistência islâmica com a produção e o tráfico de ópio e heroína foi ignorado pela agência. O principal objetivo à época era o combate ao comunismo e não às drogas (MCCOY, 2003; SCOTT, 2003; CHOSSUDOVSKY, 2005).

Vale destacar que a expansão da produção, conforme apresentado na seção anterior, não respondeu unicamente à demanda dos atores armados do conflito. Na ausência de um Estado que promovesse o crescimento econômico por meio da promoção de atividades lícitas, a papoula, especialmente nas áreas rurais, tornou-se o cultivo ideal, pois, além de ser resistente à seca e de contar com mão-de-obra intensiva, o ópio é considerado uma mercadoria de alto valor e de fácil transporte pelas precárias estradas afegãs. Tais vantagens comparativas do ópio permitiram que a população rural obtivesse renda e acesso à terra para cultivar culturas para troca e para sua subsistência (MANSFIELD, 2016; RUBIN; GUÁQUETA, 2007). Assim, a produção que até os anos 1970 era estimada em menos de 200 toneladas, no ano de 1988 estima-se que 1.000 toneladas de ópio tenham sido produzidas no Afeganistão (CORNELL, 2007; UNODC, 2005).

A retirada das tropas soviéticas do Afeganistão em 1989 não representou o fim do conflito armado entre os *mujahideen* e o governo socialista. O regime resistiu até 1992 graças a um movimento de “retorno ao Islã” feito pelo líder Najibullah, em um esforço para construir um governo de coalizão com os *mujahideen*. As rivalidades dentro da resistência, a força das lealdades locais e a fraca estrutura institucional do Estado impossibilitaram a concretização desse plano. Após a desintegração do regime, a inexistência de uma força *mujahideen* com capacidade coercitiva para suprimir as demais mergulhou o país em uma guerra civil (VISENTINI, 2013). A década de 1990 foi marcada por confrontos constantes entre os senhores da guerra que haviam se fortalecido na década de 1980. As conexões transnacionais asseguraram os recursos para a manutenção de seus exércitos particulares e a renda para a população sob seu domínio (RUBIN, 2000).

Além do apoio de países vizinhos (como Paquistão, Rússia e Irã), a economia do ópio foi uma importante fonte de financiamento do poder dessas figuras. Os senhores da guerra mais proeminentes (Mohammad Nasim Akhundaza, Gulbuddin Hekmatyar, Ahmed Shah Massoud, Rashid Dostum, Ismail Khan e Burhanuddin Rabbani) beneficiavam-se política e militarmente com a taxaço do cultivo de papoula e/ou da produço e tráfcio de ópio. Os lucros obtidos a partir do envolvimento com esse mercado, bem como o decorrido apoio populacional, asseguraram o controle militar local e a manutenção de sua posição de poder (FELBAB-BROWN, 2006). A expanso da economia do ópio foi, portanto, um desdobramento dos continuados enfrentamentos entre esses senhores da guerra e sua busca pela manutenção da posição de poder. Em 1991 o Afeganistão superou Mianmar como o maior produtor de ópio do mundo e, em 1994, estima-se a produço de ópio tenha alcançado a marca de 3.400 toneladas (UNODC, 2005; CHANDRA, 2006).

A economia do ópio no Afeganistão permaneceu em expanso após o Talibã assumir o controle de Cabul em 1996. A partir da implementaço de políticas anti-modernizadoras e antiocidentais baseadas na interpretaço radical do islã, o grupo buscou pacificar o Afeganistão. De acordo com McCoy (2003), tais políticas estimularam, direta e indiretamente, a expanso do cultivo de papoula. Indiretamente, destacam-se a mão-de-obra ociosa das mulheres que haviam sido proibidas de estudar e trabalhar, a migraço forçada de mão-de-obra de áreas produtoras para outros territórios e a remoço dos *checkpoints* (MCCOY, 2003; RASHID, 2000; MANSFIELD, 2016). A literatura também aponta que o Talibã impunha taxas sobre o cultivo, a produço e o comércio de ópio, ainda que não houvesse um sistema unificado de arrecadaço. Chouvy (2010) e Rubin (2000) salientam que os talibãs não foram os primeiros a recorrerem à *zakat*³⁰ e ao *usher*³¹ para financiar insurgências locais.

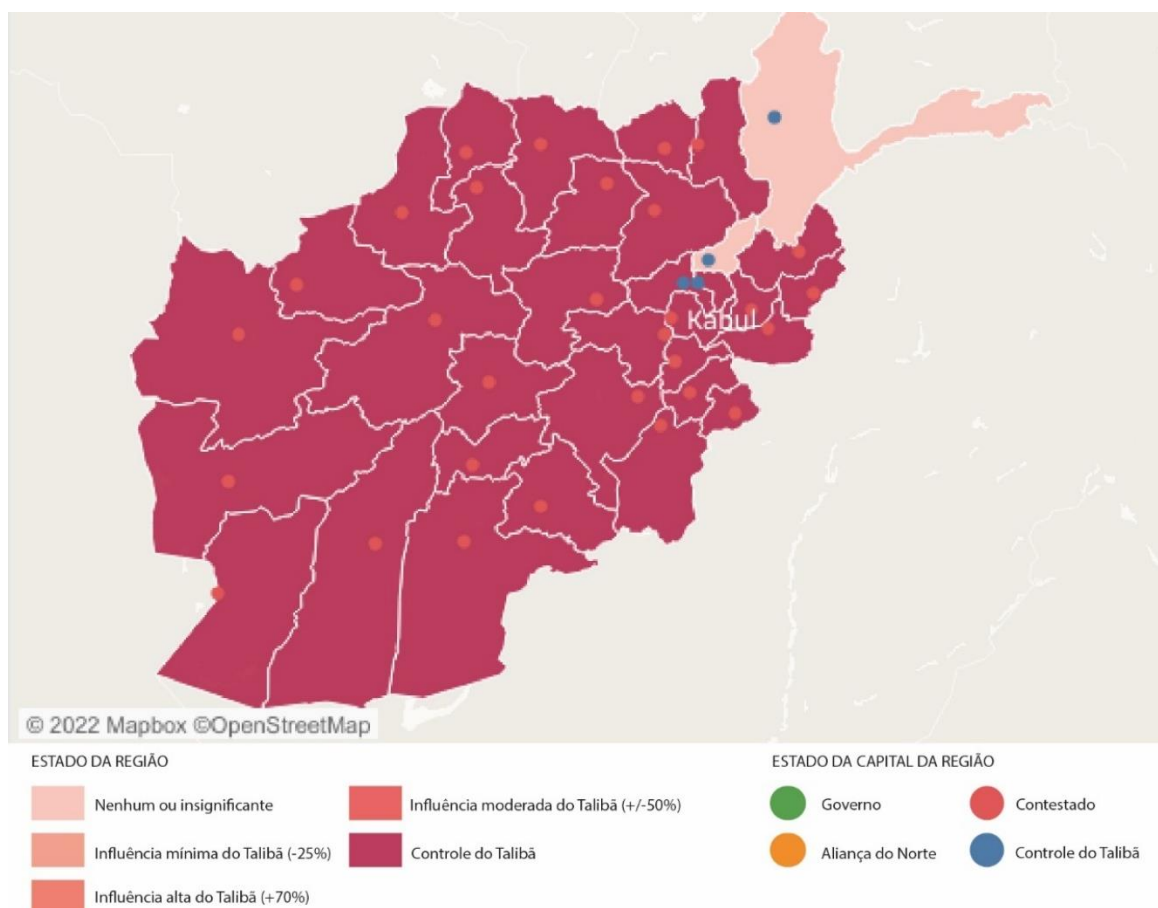
Entre 1996 e 2000, estima-se que tenham sido produzidas, em média, 3.120 toneladas de ópio por ano (UNODC, 2005). O mapa abaixo do ano 2000 (Figura 10) demonstra que o Talibã obteve o controle de praticamente todo território do Afeganistão (cerca de 90%) – ainda que negociando com lideranças políticas locais. Paralelamente, o mapa, do mesmo período, indicando as regiões produtoras de ópio no Afeganistão (Figura 11) permite concluir que o cultivo de papoula ocorria tanto nas províncias controladas pelos talibãs quanto nas províncias

³⁰ Segundo Chouvy (2010, p. 51) *zakat*, ou purificação, é o terceiro pilar do Islã e, como um imposto cobrado sobre a maioria dos bens, diz respeito a todos os muçulmanos. Uma vez cobrado, é redistribuído aos pobres, aos governantes e aos santos combatentes da *jihad*.

³¹ O *usher*, ou dízimo, é o imposto islâmico cobrado especificamente sobre os produtos agrícolas. Metade vai para os pobres, e a outra metade é dividida entre os mulás locais e os governantes (ibid., p.52).

Badakhshan e Panjshiri controladas pela Aliança do Norte. Chouvy (2010) aponta que cerca de 30-40% dos recursos para a guerra contra os talibãs eram provenientes das taxas sobre o ópio. Estima-se que tenham sido produzidas 3.300 toneladas de ópio no ano 2000 (UNODC, 2005).

Figura 10 – Situação do Afeganistão no ano 2000

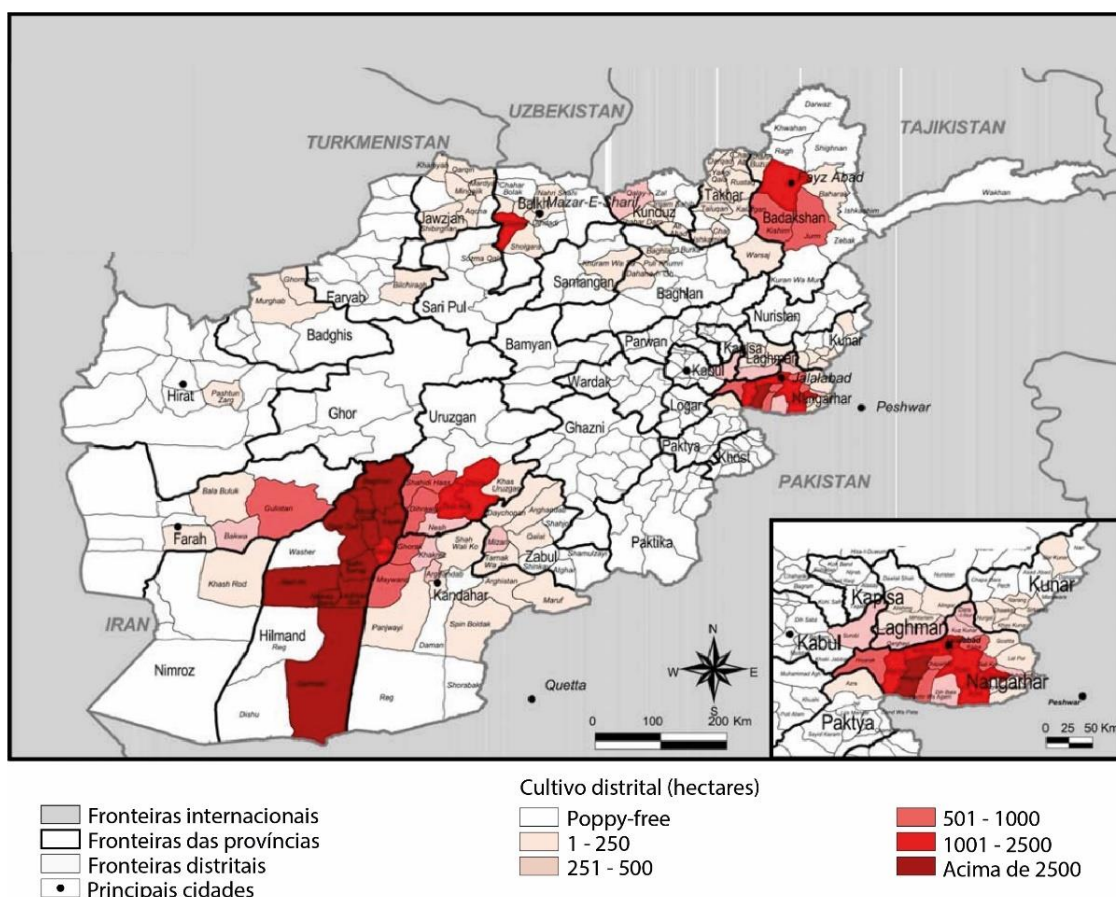


Fonte: adaptado de FDD'S LONG WAR... (2022).

Contrariando a postura adotada até então, em julho de 2000, o Talibã impôs a mais eficiente proibição de ópio da história do Afeganistão: as 3.300 toneladas registradas no ano 2000, foram reduzidas para apenas 185 toneladas em 2001 (UNODC, 2005). A literatura que analisa a relação do Talibã com a economia do ópio no Afeganistão (GOODHAND, 2005; 2007 FELBAB-BRWON, 2006; 2021; MANSFIELD, 2016; RUBIN, 2004) aponta que a decisão de impor a proibição, decretada ainda em 1997, respondeu à necessidade de reposicionar o regime no plano internacional e, assim, ter acesso à assistência para o desenvolvimento. Até então, o governo dos talibãs era apoiado por Paquistão, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos e tinham a tolerância dos demais países. Isto, pois, de início, muitos

países viam na ascensão do Talibã a possibilidade de pacificação após anos de guerra (CRISTOL, 2019; SCOTT, 2003). Em última análise, a radicalização do regime foi relativizada pelo ocidente até o momento em que as decisões do grupo foram de encontro aos interesses dos EUA – ressalta-se a recusa em entregar Osama bin Laden às autoridades estadunidenses.

Figura 11 – Produção de ópio no Afeganistão no ano 2000



Fonte: adaptado de UNODC (2005).

No final dos anos 1990, a situação do Afeganistão era bastante delicada. No plano externo, as sanções impostas pelo CSNU³² em 1998 e 1999 (Resolução 1267 e Resolução 1333, respectivamente) aprofundaram o isolamento do país, dificultando ainda mais o acesso à assistência financeira internacional. No plano interno, o descontentamento da população em relação ao Talibã era agudo e as crescentes divergências entre as lideranças do grupo pressionavam por mudanças. A urgência em reverter a imagem de pária internacional impeliu os talibãs a imporem a proibição do ópio em 2000. A partir disso, esperavam (i) sinalizar ao

³² À época, a Aliança do Norte, na figura de Burhanuddin Rabbani, representava o Afeganistão na ONU.

mundo que não dependiam financeiramente do ópio; (ii) obter assistência financeira para o desenvolvimento como reparação por terem priorizado os interesses dos países consumidores em detrimento das necessidades econômicas da população rural afegã (MANSFIELD, 2016).

Felbab-Brown (2006), Mansfield (2016) e Chouvy (2010) apontam como as principais fontes de receita do Talibã a tributação do contrabando de mercadorias ilícitas para o Paquistão pelo Acordo de Transito e Comércio Afegão (ATTA, sigla do inglês, *Afghan Transit Trade Agreement*) e os recursos provenientes de apoiadores internacionais. A opção por recorrer à agenda do combate às drogas como meio para obter recursos financeiros, por sua vez, é, antes de tudo, um desdobramento do próprio funcionamento do regime internacional do controle de drogas. Ao longo de praticamente toda a década de 1990, o apoio da UNODC³³ aos países produtores era baseado em programas de assistência condicionada (*poppy clause*) (RUBIN; SHERMAN, 2008; MANSFIELD, 2020). Em abril de 2001, os EUA destinaram um adicional de US\$43 milhões em ajuda humanitária ao Afeganistão (CHOUVY, 2010). É válido recordar que, durante os primeiros anos do governo dos talibãs, o combate ao ópio era considerado uma condição para a negociação do reconhecimento internacional.

Apesar da redução na quantidade de ópio produzida, agricultores (proprietários de terra e trabalhadores sazonais) perderam sua fonte de renda e, frente à ausência de meios de subsistência alternativos, passaram a buscar emprego fora do país e/ou recorreram a atividades ilícitas. Outro desdobramento econômico relevante foi o aumento exponencial da dívida denominada em ópio, resultado do aumento no preço do ópio (US\$300-500/kg). A associação desses efeitos engendrou uma escassez generalizada de alimentos. No entanto, aqueles que possuíam estoques de ópio foram beneficiados. A adesão de muitas dessas figuras à proibição foi pautada pela condicionalidade: erradicariam a papoula desde que tivessem acesso preferencial aos recursos da ajuda internacional. A não-proibição do tráfico de ópio e heroína também foi um movimento em busca de conciliação das pressões domésticas e internacionais. Ademais, os estoques e a continuidade dos cultivos nos territórios controlados pela Aliança do Norte garantiram a disponibilidade das drogas (FELBAB-BROWN, 2006; CHOUVY, 2010; MANSFIELD, 2016; WARD; BYRD, 2004).

A proibição de ópio se deu, portanto, à custa da população rural. O custo político de tal empreitada foi elevado, comprometendo o arranjo político que viabilizou a chegada do Talibã ao poder. Mansfield (2016) reflete que

³³ Até 1997 era o Programa Internacional de Controle de Drogas das Nações Unidas (UNDCP, sigla do inglês, *United Nations International Drug Control Program*).

[e]m última análise, a proibição do ópio alterou o acordo político que havia sido alcançado entre o Talibã e grande parte do Afeganistão rural durante seu governo. Se mantida, a proibição tinha potencial para desafiar a autonomia política e financeira da periferia, tornando-a dependente do patrocínio do centro. Sem o monopólio da violência e os fundos de desenvolvimento necessários para reforçar o apoio das elites locais e diminuir o impacto da proibição na população rural, havia poucas perspectivas de que a proibição fosse empreendida por mais um ano³⁴. (MANSFIELD, 2016, p.138, tradução nossa).

Como detalhado no primeiro capítulo, no período que sucedeu a invasão da coalizão internacional liderada pelos EUA, o cultivo ilícito de papoula foi prontamente retomado em 2002 (UNODC, 2005). Os fatores que incentivaram a rápida recuperação e a posterior expansão da produção de ópio vão além da demanda por recursos dos insurgentes. Antes de avançarmos no estudo dessas outras demandas que estimulam a economia do ópio, cabe avaliarmos a alegação de que a retomada e a expansão dos cultivos ilícitos de ópio era decorrência de incentivos talibãs. O grupo, por meio da taxação dos nós da cadeia produtora, obteve os recursos necessários para reiniciar a luta armada (UNODC, 2007; RUBIN, 2020). O ópio seria, assim, a principal fonte de financiamento da insurgência.

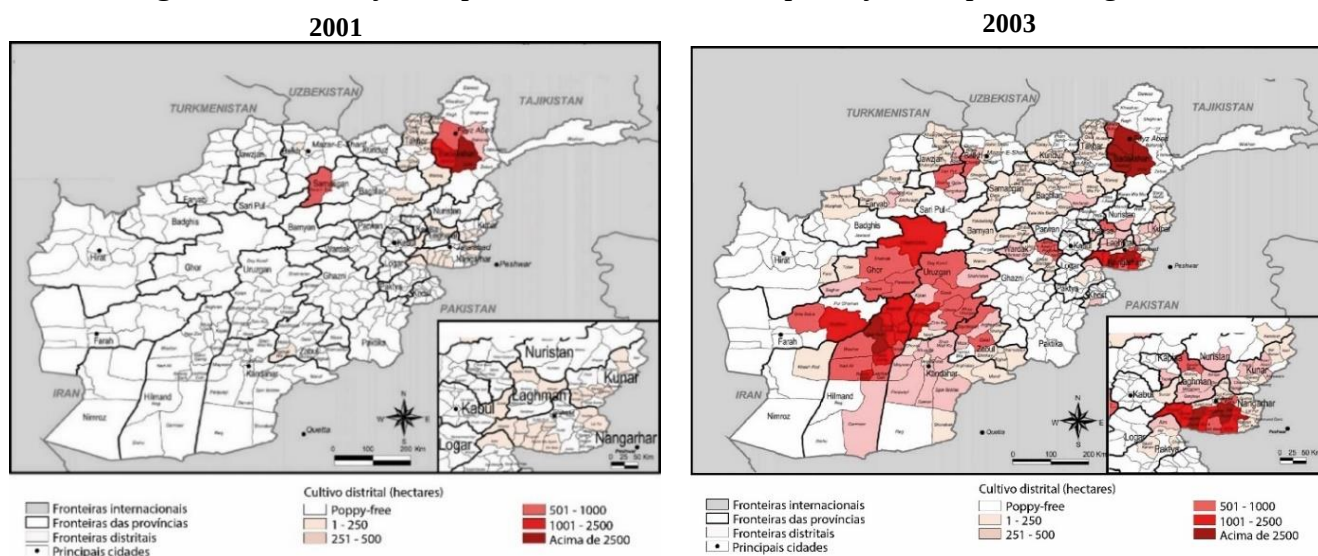
Auxiliados por autores que analisam a economia do ópio no Afeganistão, analisamos a forma pela qual o Talibã auferia recursos para financiar suas atividades. Peters (2009) e Faridi (2022) apontam o estabelecimento de um sistema de tributação por meio do qual o grupo impunha uma taxa de 10% sobre cada um dos nós da cadeia do ópio. No entanto, assim como nos anos 1990, não havia um sistema ou política de taxação uniforme, visto que o Talibã não detinha o controle necessário para tanto, a taxa, assim, raramente excedia 2% do valor da colheita, sendo ainda menor no processamento e tráfico (RUBIN, 2020). Ademais, a dificuldade logística no repasse de recursos permite afirmar que os benefícios eram localizados e situacionais (GIUSTOZZI, 2019). Felbab-Brown (2021) acrescenta que o recolhimento de tributos sobre o ópio não é diferente da postura adotada pelo Talibã em relação às demais atividades econômicas que ocorriam nos territórios sob seu controle. Nasser (2021) destaca a

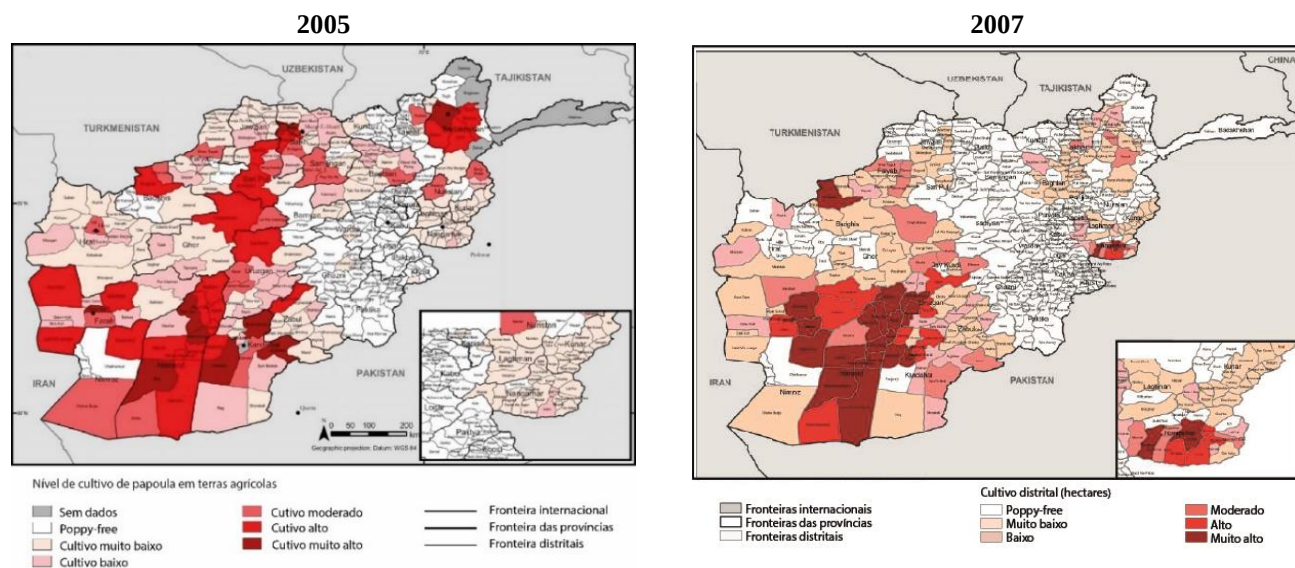
³⁴ No original: *Ultimately the ban on opium shifted the political settlement that had been reached between the Taliban and much of rural Afghanistan during their rule. If it had been sustained, prohibition had the potential to challenge the political and financial autonomy of the periphery, making them reliant on the patronage of the centre. Without the concentration of violence and the development funds needed to shore up the support of local elites and lessen the impact of the ban on large swathes of the rural population, there was little prospect of prohibition being pursued for another year*

importância das remessas vindas do exterior – a exemplo dos fluxos provenientes dos países do golfo, Irã e Paquistão.

Ao analisarmos a evolução da produção de ópio ao longo dos primeiros anos após a invasão de 2001 (Figura 12) é possível perceber que enquanto os cultivos de papoula foram rapidamente retomados (em um primeiro momento nos espaços tradicionais e depois para espaços onde as condições, muitas vezes, não eram favoráveis e o *know-how* era limitado), a reorganização e expansão do Talibã se deu em um ritmo muito mais vagaroso (Figura 13). Ainda, uma observação atenta dos mapas abaixo permite verificar que (i) a produção de ópio ocorria em territórios fora da influência talibã; e (ii) o nível de produção de ópio nos territórios sob influência era variado. Na medida em que os confrontos entre ISAF-ANSF e forças talibãs se intensificavam, a produção de ópio permaneceu em expansão, ultrapassando as 5.000 toneladas em 2008 e 2011, mesmo em meio ao aumento da presença estrangeira, suas políticas de combate ao ópio e a crise na liderança do Talibã (UNODC, 2021).

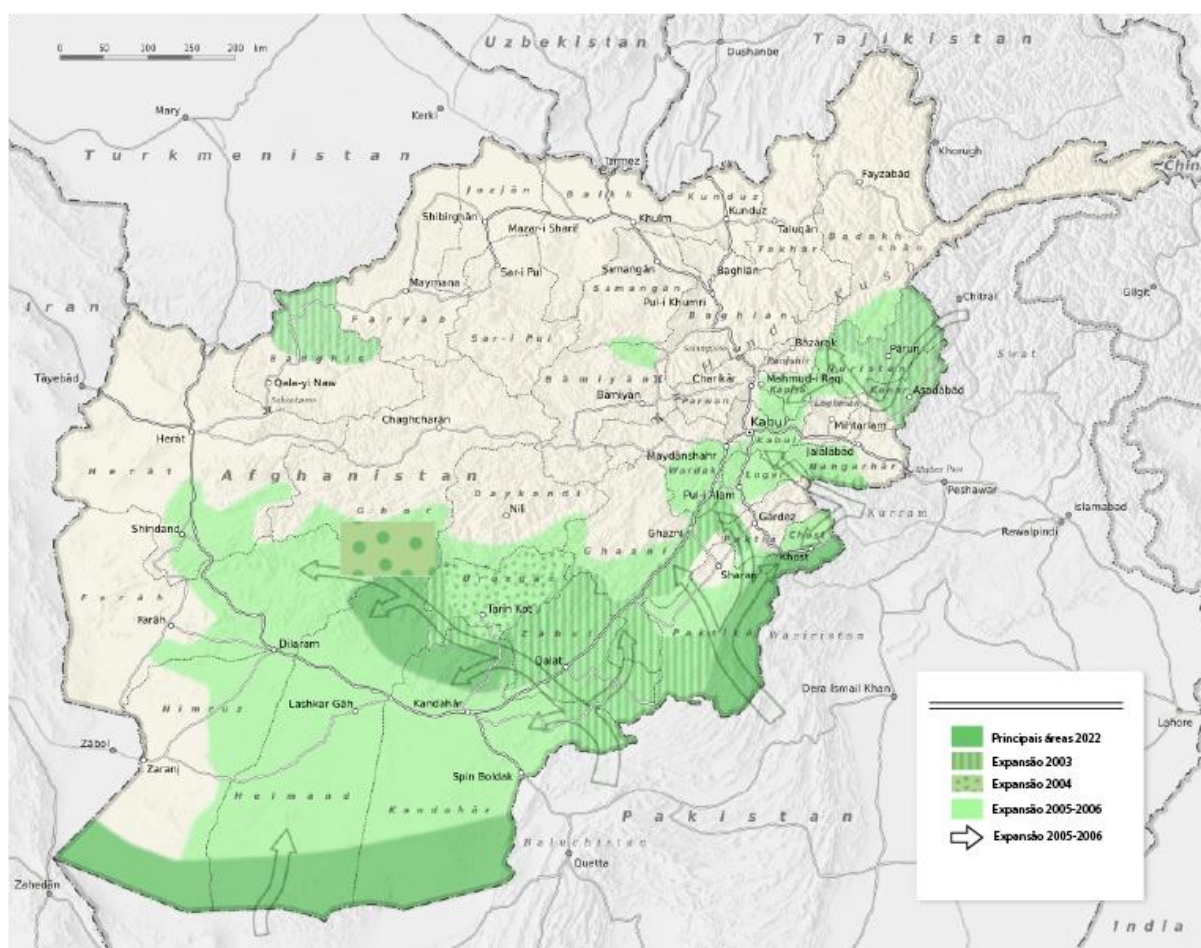
Figura 12 – Evolução do processo de retomada da produção de ópio no Afeganistão





Fonte: adaptado de UNODC (2005; 2007).

Figura 13 – Expansão da insurgência Talibã no Afeganistão entre 2002-2006



Fonte: adaptado de Sommerkom (2010)

Desse modo, apesar de haver correspondência entre a reorganização do Talibã e as áreas de cultivo de papoula, a retomada e a expansão da produção de ópio no pós-invasão não podem ser atribuídas apenas a demanda dos insurgentes talibãs. A partir da análise de Goodhand (2004; 2005) podemos perceber a existência (ou persistência, uma vez que transcendem o espaço e tempo da Guerra dos EUA no Afeganistão) de atores e interesses que incentivam o cultivo de papoula e a produção de ópio e derivados. O autor percebe a economia do ópio no Afeganistão como um ponto de intersecção entre diferentes economias (Quadro 1): a economia de combate, a economia paralela (*shadow economy*) e economia de subsistência (*coping economy*). Na prática, contudo, a delimitação entre as três economias não é clara, existindo sobreposição entre atores e interesses. Goodhand (2004) sintetiza,

[p]ara um agricultor com poucos recursos, a papoula faz parte da economia de subsistência ou sobrevivência; para o proprietário que arrenda sua terra ou para o comerciante do ópio, faz parte da economia paralela; e, para os comandantes que tributam a papoula, faz parte da economia de combate. O ópio é simultaneamente um bem de conflito, uma mercadoria ‘ilícita’ e um meio de sobrevivência³⁵. (GOODHAND, 2004, p.164, tradução nossa).

Quadro 1 – As economias da Economia do ópio no Afeganistão

	Economia de combate	Economia paralela	Economia de subsistência
Atores	Comandantes e combatentes, fornecedores de equipamentos militares, “empreendedores de conflito”.	Especuladores, homens de negócios, traficantes de drogas, atores de nós menos lucrativos da cadeia (transportadores, agricultores etc.).	Famílias e comunidades pobres.
Objetivos	Financiar o esforço de guerra, alcançar os objetivos militares.	Lucrar com o conflito e com uma economia altamente desregulada.	Manter a renda por meio de atividades de baixo risco e/ou sobreviver à perda de renda.
Interesses no encerramento do conflito	O fim da guerra, para alguns significa a perda de poder, <i>status</i> e renda. Para outros, no entanto, o encerramento do conflito pode ser interessante, desde que haja atividades econômicas alternativas.	O encerramento do conflito seria de interesse dos atores desde que houvesse outras oportunidades lícitas (atividades e investimentos de longo prazo) paralelamente à criminalização da economia paralela.	O encerramento do conflito permitiria que as famílias fossem além da subsistência.
Principais atividades	Taxação de atividades lícitas e ilícitas, impressão de dinheiro, bloqueio econômico de áreas dissidentes, destruição de meios econômicos, saques,	Economia do ópio, contrabando, extração de recursos naturais, <i>Hawalla</i> , desvio e apropriação das remessas de ajuda internacional.	Estratégias de subsistência para atenuar os riscos, agricultura de subsistência, pequenos negócios, trabalho assalariado dentro e fora das

³⁵ No original: *For a resource-poor farmer, poppy is part of the coping or survival economy; for the landowner leasing his land or for the opium trader, it is part of the shadow economy; and, for commanders that tax poppy, it is part of the combat economy. Opium is simultaneously a conflict good, an "illicit" commodity and a means of survival.*

	desvio e apropriação de ajuda internacional e do auxílio vindo do exterior.		plantações, migração laboral e remessas do exterior e assistência humanitária
Impacto	Perturbação dos mercados e destruição das bases de ativos econômicos, redistribuição violenta dos ativos, empobrecimento dos grupos politicamente vulneráveis, emigração, instabilidade política nos países vizinhos.	Concentração de poder e riqueza, inflação, aprofundamento das relações de clientelismo, prejuízo na arrecadação de impostos, e aumento no consumo de drogas.	'Coping' reforça algumas relações sociais, no entanto, 'sobreviver' pode levar a estratégias negativas, ausência de investimentos de longo-prazo, efeitos duradouros para o capital humano e social

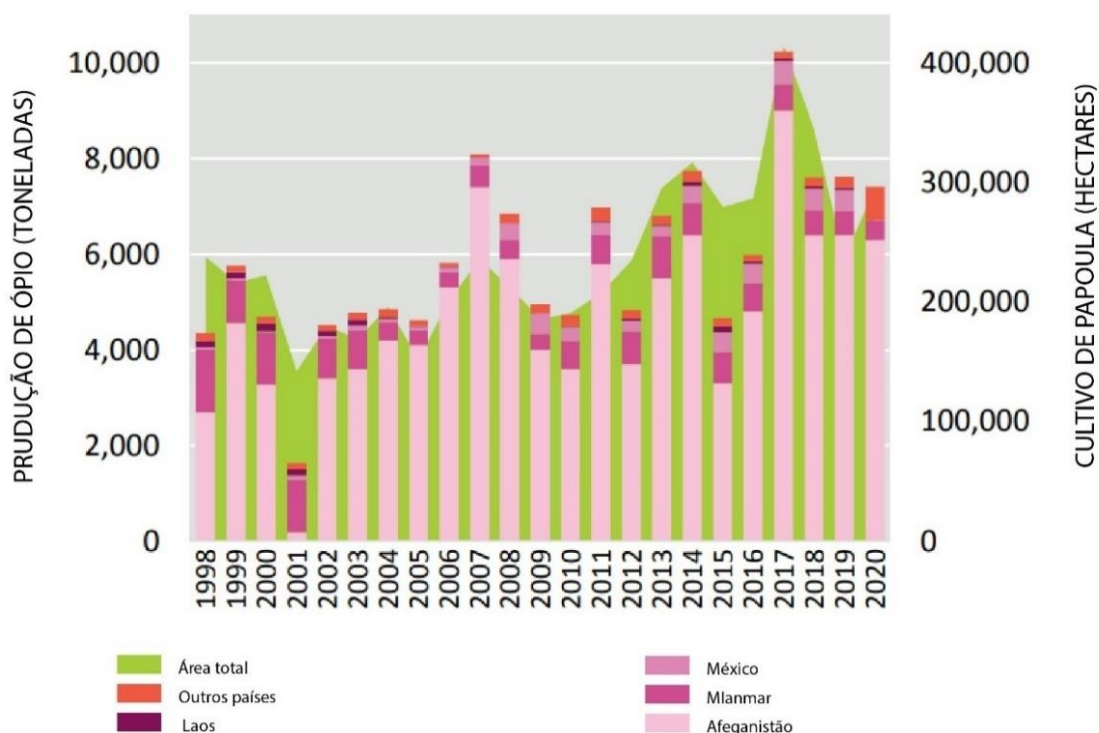
Fonte: elaborado pelos autores adaptado de GOODHAND (2004, p.156).

A partir da observação do quadro é possível perceber que a economia do ópio é um espaço comum a diferentes atores que perseguem diferentes objetivos motivados por interesses diversos. O envolvimento de cada um é, no entanto, variado. Enquanto alguns taxam os diferentes nós da cadeia de produção do ópio, obtendo montantes significativos de recursos, outros vendem sua mão-de-obra como meio de obter renda para sua subsistência. Isso significa dizer que o interesse desses atores no encerramento do conflito também varia. Se para alguns representa a possibilidade de ir além da subsistência com o envolvimento com outras atividades econômicas, para outros representa a perda de poder na sociedade. Vale notar que, conforme apontou Goodhand (2004), para os atores envolvidos na economia paralela com conexões internacionais, o fim da guerra seria interessante desde que houvesse a criminalização da economia paralela, permitindo que continuassem obtendo lucros com o tráfico do ópio produzido no Afeganistão.

O interesse na criminalização dessa economia após o encerramento do conflito armado é compartilhado pelos atores intermediários responsáveis por levar o ópio afegão para os mercados internacionais e que, dado o contexto proibicionista, apreendem a maior parcela de lucros. A esse respeito, em um relatório publicado em 2015, a UNODC decompôs a Rota dos Balcãs a fim de analisar a parcela de lucros obtida pelos países que a compõem. Vale destacar que apesar desta não ser a única rota, ela é um dos principais corredores responsáveis pelo escoamento das drogas produzidas no Afeganistão. Estima-se que nela seja gerado um lucro de US\$ 28 bilhões, sendo que 64.7% do montante originado nos mercados ocidentais. O estudo apontou que dos US\$ 18 bilhões de lucros gerados nos mercados da Europa ocidental e central, US\$ 5.1 bilhões na França, US\$ 3.4 bilhões no Reino Unido, US\$ 2.6 bilhões na Alemanha e US\$1.5 bilhão na Itália. Nos países intermediários, como Irã e Turquia, são gerados, respectivamente, US\$ 7.5 bilhões e US\$ 0.8 bilhão. O Afeganistão, por sua vez, apreende apenas US\$0.4 bilhões dos lucros gerados nesta rota (UNODC, 2015).

Logo, em concordância com a literatura brevemente revisada na primeira seção, podemos afirmar que os incentivos para que se cultive papoula para produção de ópio são externos e internos ao conflito armado e ao Afeganistão. Merece destaque, no que tange aos incentivos internos, a contribuição de Mansfield (2016). O autor afirma que, para os agricultores com pouco recursos e os indivíduos sem nenhuma terra (*sharecroppers*), o cultivo de papoula é uma escolha racional, uma vez que é resistente às secas e possuiu uma demanda assegurada no mercado internacional, em comparação ao trigo, por exemplo. Tal percepção auxilia-nos a compreender o porquê, à despeito dos esforços de erradicação realizados pelo governo do Afeganistão e pelas forças invasoras (Reino Unido e EUA), os cultivos de papoula permaneceram se expandindo nas duas décadas de invasão e guerra, apesar de flutuações anuais (Figura 13).

Figura 14 – Cultivo de papoula e produção de ópio (1998-2020)



Fonte: adaptado de UNODC (2021c, p.87)

De modo geral, a partir dos dados apresentados e à luz da bibliografia que descreve o processo histórico de formação da indústria do ópio no Afeganistão é possível identificar na persistência e aprofundamento das condições socioeconômicas, bem como das inseguranças associadas à violência exacerbada que assola o país desde o final dos anos 1970, os meios que

viabilizaram a expansão dos cultivos de papoula e a manutenção da posição de maior produtor de ópio ilícito do mundo. Na próxima seção serão analisadas as estratégias adotadas por Reino Unido e EUA para tratar da questão do ópio no Afeganistão, atentando para os resultados obtidos no que diz respeito ao impacto no mercado ilícito de ópio e para os desdobramentos político-securitários.

3.3 Guerra ao terror e às drogas: o combate ao ópio na luta contra o Talibã

O regime internacional do controle de drogas³⁶ é constituído por três convenções internacionais firmadas no âmbito da ONU, dentre elas a Convenção Única sobre Drogas Narcóticas de 1961 é central para compreender o lugar do ópio nas dinâmicas internacionais. Um primeiro aspecto a ser destacado desta convenção é a classificação das substâncias em listas segundo seu potencial de abuso e aplicações médicas. Por esse documento, o ópio, inserido na Lista I, seria uma substância altamente viciante e suscetível ao abuso. A existência de alcaloides analgésicos caros à indústria farmacêutica acarretou a elaboração do sistema de licenciamento da produção de ópio (UN, 1961). Desde que não desviem do propósito das convenções, os países são livres para interpretar os termos da convenção do modo que acharem apropriado. Na prática, contudo, as restrições incentivam a criação (ou reforço) de leis domésticas que criminalizam a produção e o consumo não-médico (BEWLEY-TAYLOR; JELSMA, 2012).

Apesar dessa liberdade, desde o século XX os EUA têm realizado um agressivo esforço diplomático em favor da criminalização da produção, da circulação e do consumo das drogas não-farmacêuticas, tomando sua experiência doméstica como modelo a ser exportado (MCALLISTER, 2000; ANDREAS; NEDELMANN, 2006). Parte importante da política da guerra às drogas dos EUA baseia-se na ideia de que a solução para o problema das drogas está na eliminação total da oferta de drogas. Alegadamente concentrada nos países periféricos, o movimento de exteriorizar a responsabilidade pelo consumo doméstico cumpriu um papel de legitimar operações internacionais sob o signo do combate às drogas (RODRIGUES, 2012). Assim, além de apoio militar e policial conferido aos governos, haveria o envolvimento direto

³⁶ Além da Convenção de 1961, compõe o regime internacional do controle de drogas a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. A operacionalização desse sistema de normas internacionais, por sua vez, é feita por três agências: a Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND), a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (INCB) e o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) (PEREIRA, 2017).

das instituições estadunidenses (THOMAS, 2006). Mesmo sendo de conhecimento da comunidade internacional o fato de que, desde 1998, o Afeganistão é o maior produtor de ópio do mundo, o combate às drogas não foi mobilizado como justificativa para intervenção – em razão do envolvimento da força *proxy*, Aliança do Norte (CHOUVY, 2010). Com a evolução da intervenção, no entanto, a postura adotada em relação à indústria do ópio afegão passou por transformações.

3.3.1 As estratégias de combate às drogas durante a Guerra do Afeganistão (2001-2021)

O combate às drogas está inserido no processo de reconstrução do Afeganistão desde a assinatura do Acordo de Bonn em 2002 e da concordância entre EUA, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Japão em reformar o setor de segurança do país. As drogas eram responsabilidade do governo britânico. Logo de início o Reino Unido lançou, em apoio ao governo interino, campanhas de erradicação compensada nas províncias de Nangarhar, Helmande e Badakhshan. Foram oferecidos US\$350 aos fazendeiros por área (um *jerib*) de papoula erradicada – no total foram destinados US\$70 milhões ao programa (BIRD; MARSHALL, 2011). A experiência foi desastrosa, pois, acabou incentivando a expansão das áreas cultivadas de modo a serem incorporados no programa (RUBIN; SHERMAN, 2008). Frustrados pelos resultados, a partir de 2004, intensificaram os esforços de interdição, isto é, na captura de grandes traficantes e na destruição de laboratórios de heroína (FELBAB-BROWN, 2016). No que tange à construção de instituições e mecanismos para o combate às drogas, em 2002 foi estabelecido o CND que mais tarde, em 2005, seria transformado em ministério (MANSFIELD, 2016).

Havia um entendimento entre os países doadores de que era importante – mas, não urgente – reduzir a produção de ópio. Desse modo, o interesse e o direcionamento de recursos para a adoção de políticas antidrogas variaram de acordo com os objetivos dos doadores internacionais. Ou seja, o engajamento era determinado em função da posição que o ópio ocupava em relação aos demais objetivos estratégicos (MANSFIELD, 2016). Esse descompasso é evidenciado nas relações anglo-estadunidenses sobre o tema. Se para os britânicos a destruição da indústria do ópio no Afeganistão era o objetivo secundário de seu engajamento no país, dado que 90% da heroína que circulava no Reino Unido era de origem afegã, para os EUA ela era inconsistente com os objetivos militares dos primeiros anos após a invasão – orientados principalmente pelo contraterrorismo apoiado nos senhores da guerra (BERRY, 2018).

O consistente aumento da produção de ópio entre 2002 e 2004, apesar dos esforços britânicos, chamou a atenção dos EUA para a questão – mais especificamente do Escritório de Assuntos Internacionais sobre Narcóticos e Aplicação da Lei (INL, sigla do inglês, *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*) ligado ao DoS. Frente as críticas feitas pelos estadunidenses, a partir de 2004, o governo afegão junto aos britânicos passou a empreender campanhas de erradicação manual forçada (FELBAB-BROWN, 2010; 2016). Não obstante, o assistente do Secretário de Estado na INL, Robert B. Charles, começou a pressionar por campanhas de erradicação mais agressivas, usando, inclusive, pulverização aérea (semelhante às campanhas realizadas na Colômbia). Além das negativas britânicas e afegãs, o DoD e o embaixador dos EUA no Afeganistão, Zalmay Khalilzad, também se mostraram contrários a tal abordagem (BERRY, 2018; MANSFIELD, 2016). O combate às drogas tornou-se um ponto de tensão entre os diversos atores envolvidos no conflito do Afeganistão.

Em 2005, os EUA divulgaram a primeira Estratégia para o Combate às Drogas no Afeganistão (US-CNSA, sigla do inglês, *U.S. Counternarcotics Strategy for Afghanistan*). A erradicação dos cultivos foi o foco da estratégia composta por cinco pilares³⁷ (SIGAR, 2018). As campanhas foram conduzidas pela Força Afegã de Erradicação (AEF, sigla do inglês, *Afghan Eradication Force*), gerida pela contratada da INL, *DynCorp International*. Em 2004, os EUA haviam firmado um contrato de US\$50 milhões com a empresa para treinar uma equipe de erradicação afegã composta por quatro unidades de 150 homens cada (FELBAB-BROWN, 2009; 2010). Cabe refletir que, segundo Paley (2014), o combate às drogas é um instrumento de expansão do capitalismo, facilitando o acesso de empresas transnacionais a novos mercados. Para tais empresas, as guerras, ao terror e às drogas, são um bom negócio. Em 2005, os EUA destinaram US\$782 milhões ao combate às drogas, mais do que os US\$380 milhões gastos entre 2002 e 2004 (BERRY, 2018). Além da AEF, a Célula de Planejamento Central de Erradicação (CEPC, sigla do inglês, *Central Eradication Planning Cell*) e a ANP também realizaram campanhas de erradicação nas províncias de Candaar e Helmande, e apoiaram as iniciativas promovidas pelos governadores das províncias de Nangarhar e Balkh (FELBAB-BROWN, 2010; RUBIN; SHERMAN, 2008).

Em 2006, o governo de Karzai lançou a ANDCS com o objetivo de garantir a redução sustentável do cultivo, da produção, do tráfico e do consumo de drogas ilícitas com vistas à completa eliminação. Com esse propósito, estabeleceu-se quatro prioridades: (i) interromper o

³⁷ São eles: eliminação ou erradicação (sob responsabilidade do DoS/INL), interdição (DEA, DoD e DoS/INL), reforma da justiça (DoJ e DoS/INL), informação pública (DoS/INL e DoD) e meios de subsistência alternativos (USAID).

tráfico de drogas por meio da interdição de traficantes e apoiadores; (ii) fortalecer e diversificar os meios de subsistência rurais lícitos; (iii) reduzir a demanda por drogas e tratar dependentes; e (iv) desenvolver instituições estatais com atuação no centro e nas províncias para a realização da estratégia. No documento foi estimado um custo de aproximadamente US\$2,4 milhões para a operacionalização da estratégia (MCN, 2006). Com o objetivo de auxiliar a implementação da ANDCS, os EUA lançaram em agosto de 2007, uma nova US-CNSA. O objetivo era coordenar o planejamento das operações de combate às drogas com as de contrainsurgência, além de aumentar os recursos destinados ao desenvolvimento de meios de subsistência lícitos (INDERFURTH, 2007; SIGAR, 2018).

Entre 2007 e 2008, o combate às drogas tornou-se uma prioridade na agenda dos EUA para o Afeganistão – ao menos retoricamente. Consoante ao apresentado na seção anterior, a alegação de conexões entre a insurgência talibã com a produção e o tráfico internacional de drogas justificou a mudança de prioridade (RUBIN, 2020). O relatório anual de 2007 sobre a produção de ópio no Afeganistão (*Afghanistan Opium Survey*) fortaleceu a narrativa das forças invasoras ao afirmar que o cultivo de papoula não estava mais associado à pobreza. Estima-se que tenham sido produzidas 8.200 toneladas³⁸, um aumento de 24% em relação ao ano anterior (UNODC, 2007; MANSFIELD, 2016). Novamente, a conjuntura pressionava por campanhas mais agressivas de erradicação nas regiões sul e sudeste. Merece destaque a proibição do cultivo de papoula na província de Nangarhar durante o período de plantio de 2007/2008. Diferentemente das campanhas 2004/2005, um conjunto de fatores favoráveis estavam postos, contribuindo para o sucesso.

Por meio de uma combinação de coerção (ameaças de erradicação dos cultivos e de prisão dos infratores) e negociação (cooptação de lideranças tribais e promessas de recursos para o desenvolvimento), o governador, Gul Aga Shirzai, apresentou-se como a liderança capaz de realizar uma proibição bem-sucedida. Além disso, a redução nos termos de troca entre o ópio e o trigo, em favor do último, impactaram diretamente na decisão dos agricultores do que produzir. Por fim, o montante de recursos direcionados à Nangarhar foi central para o sucesso da proibição; Estima-se o governador tenha recebido aproximadamente US\$100 milhões em 2009. Apesar de lograr manter a produção a baixos níveis, por pelo menos duas temporadas, muitos agricultores não foram contemplados pelos programas de renda e/ou subsistência alternativos, sofrendo perdas severas. A retomada da produção aos níveis anteriores à proibição

³⁸ No relatório *Afghanistan Opium Survey* de 2021 a produção de ópio do ano de 2007 correspondeu a 7.400 toneladas.

demonstra a insustentabilidade de tais políticas, especialmente em contextos de conflito armado (MANSFIELD, 2016; FELBAB-BROWN, 2016).

A administração Obama trouxe mudanças estratégicas para o combate às drogas no Afeganistão. Com a US-CNSA de 2010, os EUA deixaram de financiar campanhas de erradicação de larga escala, mas continuariam apoiando os esforços realizados pelos governadores. O foco passou a ser a interdição de traficantes ligados aos talibãs e os programas de desenvolvimento rural, de modo que o combate às drogas não comprometesse às campanhas de contrainsurgência (SIGAR, 2018). A desorganização temporária dos canais logísticos do Talibã foi o principal efeito das operações de interdição. Para a população afegã, a condução desse tipo de política trouxe profundas insatisfações, principalmente no que diz respeito à seletividade na escolha dos alvos (FELBAB-BROWN, 2016). Ademais, a condução de investigações e a prisão de oficiais corruptos provou ser inviável, uma vez que era desincentivada pelo próprio presidente (RUBIN, 2020). De modo geral, os esforços voltados ao desenvolvimento econômico tinham um sentido muito abrangentes, voltado à resolução de questões urgentes e baseados em um modelo de condicionalidade (MANSFIELD, 2016).

A US-CNSA de 2012, por sua vez, foi pautada pelo plano de retirada das tropas invasoras e de transferência das responsabilidades securitárias à ANSF em 2014. Nesse sentido, o principal objetivo era capacitar as forças do governo para combater o tráfico de drogas. Em 2013, a USAID retirou os indicadores relacionados ao combate às drogas de seus programas de desenvolvimento alternativo. No mesmo ano, os esforços britânicos limitaram-se às atividades de aplicação da lei. Com o desengajamento financeiro dos doadores, o governo afegão perdeu fôlego no combate às drogas. Apesar dos US\$7.6 bilhões gastos no combate às drogas até 2014, o cultivo de papoula permaneceu em expansão, sendo registrado ao longo de todo território, inclusive em províncias anteriormente classificadas como *poppy-free* (SIGAR, 2018). Os níveis de produção permaneceram crescendo: em 2014, estima-se que tenham sido produzidas 6.400 toneladas; em 2015, 3.300t; em 2016, 4.800t; em 2017, 9.000t; em 2018, 6.400t; em 2019, 6.400t; e em 2020, 6.300t (UNODC, 2021).

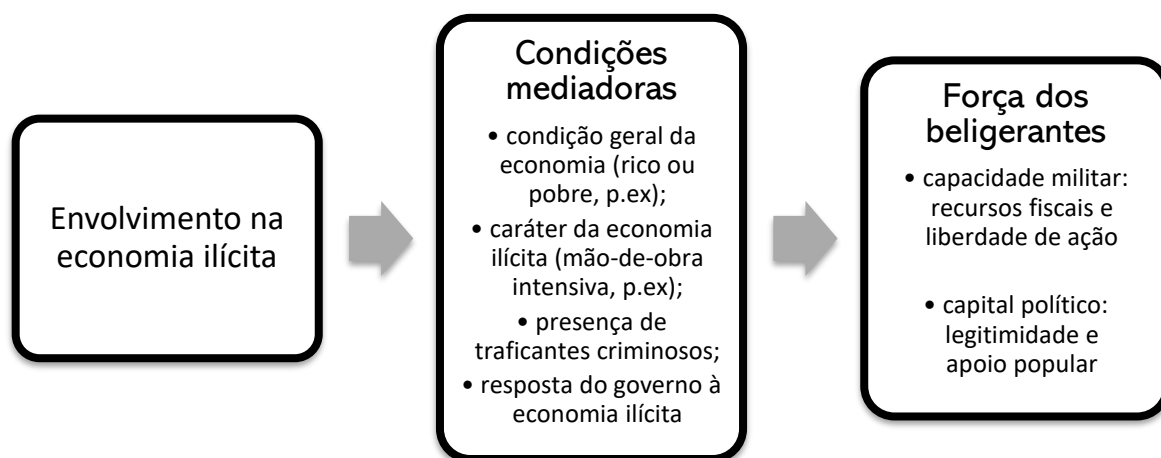
O persistente aumento da produção de ópio mesmo com a injeção de enormes somas de dinheiro, conforme mencionado, foi resultado de uma combinação de fatores. Além dos incentivos dados pelos atores beligerantes que buscavam recursos para financiar sua participação no conflito, a deterioração das condições sociais e econômicas do país deixou poucas fontes de renda alternativas disponíveis para a população afegã. Somado à existência de uma demanda constante por ópio e derivados em mercados fora da zona de conflito garantiu o êxito dos cultivos ilícitos. Após duas décadas de invasão do Afeganistão, a imposição da

vitória sobre o Talibã foi transformada em um desejo pela ‘melhor saída possível’. Em relação ao combate às drogas, os esforços que iniciaram tímidos e que, com o tempo, evoluíram para estratégias audaciosas em meio a um país ora em conflito, ora em reconstrução, deram lugar a uma postura de contenção da situação, evitando aprofundar a insegurança de modo que, novamente, não compromettesse as operações de contrainsurgência e contraterrorismo.

3.3.2 Desdobramentos do combate às drogas na luta contra o Talibã

Para compreender os efeitos das políticas de combate às drogas levadas a cabo no Afeganistão, tanto para o conflito armado quanto para as próprias dinâmicas do mercado ilícito global, é necessário entender a posição que o ópio ocupa na economia e na política do Afeganistão. Estima-se que a economia do ópio afegã tenha gerado uma renda bruta entre US\$1.8 e US\$2.7 bilhões em 2021, correspondendo à 9-14% do PIB (UNODC, 2021). Os valores apontados, no entanto, correspondem somente à parcela agrícola da economia do ópio. Uma análise mais cautelosa que leve em consideração as demandas indiretas criadas pela economia lícita, a exemplo dos setores da construção civil e do comércio, revelam que a economia do ópio corresponderia a metade do PIB (FELBAB-BROWN, 2016; RUBIN; SHERMAN, 2008).

O ópio não é apenas uma atividade, mas uma indústria. Além da geração de renda e de emprego para a população afegã, o ópio desempenha, desde os anos 1990, uma função de crédito informal extremamente importante. Conhecido como *salaam*, o pagamento adiantado de uma porção da colheita futura de ópio garante liquidez para as famílias durante períodos de escassez de alimentos, por exemplo (MANSFIELD, 2016). Em um esforço de sistematizar a complexidade do combate às drogas no Afeganistão pós-conflito, Felbab-Brown (2009) propõem o modelo do capital político das economias ilícitas (Figura 15). O modelo proposto pela autora reconhece as diferentes funções desempenhadas pelo ópio e, portanto, parte de que há um envolvimento, ainda que em graus variados, de todos os atores do conflito com tal economia.

Figura 15 – O modelo do capital político das economias ilícitas

Fonte: adaptado de FELBAB-BROWN (2010, p.14).

O modelo, assim, busca descrever as interações estratégicas entre os beligerantes, os traficantes, a população e o governo no contexto das economias ilícitas. Estas são analisadas a partir de quatro condições: (i) o estado geral da economia; (ii) o caráter da economia ilícita; (iii) a presença (ou ausência) de *high-value* traficantes; e (iv) a resposta do governo à economia ilícita. As condições mediadoras importam para a determinação da extensão dos benefícios e prejuízos que os atores podem obter a partir do envolvimento com a economia do ópio. A condição geral da economia informa sobre as possíveis fontes alternativas de renda e o grau de dependência do país em relação à economia ilícita. O caráter da economia ilícita informa sobre a capacidade de absorção direta de mão-de-obra. A presença de *high-value* traficantes e a resposta do governo à economia ilícita (de repressão, ao *laissez-faire* e a legalização) informa o grau de dependência da população em relação aos beligerantes.

Enquanto a população (agricultores e comerciantes-traficantes pequenos) envolvem-se na economia do ópio orientados pela busca de recursos que complementem sua renda, os beligerantes (insurgentes, senhores da guerra e governo) envolvem-se com o intuito de obter (ou destruir) recursos que auxiliem na luta e/ou resistência. De acordo com o modelo, o envolvimento dos beligerantes com a economia ilícita pode ser positivo, oferecendo proteção e/ou participando ativamente do tráfico; ou negativo, no qual o objetivo é proibir e destruir a economia. A posição de neutralidade também é uma opção quando os beligerantes não

patrocinam nem buscam destruir a economia. Enquanto o envolvimento positivo pode fortalecer as capacidades militares e o capital político, um envolvimento negativo pode enfraquecer o beligerante e contribuir para sua eventual derrota (FELBAB-BROWN, 2010).

Ao observar o conflito no Afeganistão percebemos que, ao assumir uma postura combativa em relação ao ópio sob a justificativa do financiamento da insurgência pelo mercado ilícito, as forças internacionais e o governo afegão fortaleceram politicamente o Talibã. Assim, mais do que a obtenção de recursos monetários (o portfólio de financiamento do grupo é, em realidade, bastante diversificado), a postura proibicionista em relação ao ópio fortaleceu o capital político dos militantes, isto é, a legitimidade de suas ações e o apoio da população principalmente no não-fornecimento de inteligência às forças estrangeiras. A participação do Talibã com a economia do ópio é bastante variável, oscilando entre taxaço do cultivo de papoula e da produção de ópio, e o envolvimento direto com o tráfico – semelhante à postura adotada na década de 1990. As campanhas de erradicação, nesse sentido, abriram espaço para que os talibãs oferecessem proteção contra a destruição da renda. Mais do que uma dependência, o grupo estabelece uma relação de troca com a população. As estratégias de interdição, por sua vez, beneficiam os talibãs ao comprometerem o sucesso das operações de contrainsurgência. De modo geral, a relação do Talibã com a economia das drogas é mais sutil e localizada (FELBAB-BROWN, 2009; 2010; 2016).

Conforme demonstrado ao longo do capítulo, não são apenas os insurgentes que se beneficiam da economia do ópio (e, também, da postura combativa do governo afegão). Muitos senhores da guerra que estabeleceram conexões com o mercado ilícito de drogas ainda nos anos 1980 e 1990, em função do capital e poder acumulados, puderam participar dos processos de paz de 2002. Ao serem incorporados no arranjo político, muitos garantiram posições dentro do novo governo e outros apenas o estabelecimento de boas conexões (GIUSTOZZI, 2007). A complexidade da relação é sintetizada por Rubin (2020) ao afirmar que “a indústria das drogas não poderia sobreviver sem a proteção de partes do governo afegão, e alguns detentores de poder no governo afegão não poderiam funcionar sem o dinheiro e patrocínio da indústria das drogas”³⁹ (RUBIN, 2020, p.225).

Nesse cenário, as políticas de combate às drogas adotadas tiveram um caráter altamente seletivo. As campanhas de erradicação e as operações de interdição acabaram eliminando parte da competição, conferindo o controle do mercado aos atores mais fortes, que,

³⁹ No original: *The narcotics industry could not survive without protection from parts of the Afghan government, and some power holders in the Afghan government could not function without the money and patronage from the narcotics industry.*

consequentemente, por estarem em uma posição fortalecida logravam obter benefícios com o governo em troca de contenção da insurgência (FELBAB-BROWN, 2016). Para a população a seletividade em relação ao combate realizado é evidente e objeto de grande revolta, uma vez que

[a]gricultores veem funcionários do governo extraírem pagamentos em troca da não destruição de suas plantações e oferecem proteção àqueles mais envolvidos no tráfico de drogas, organizando seus carregamentos em veículos policiais, obstruindo processos e oferecendo-lhes anistia ou transferência para prisões provinciais para que possam subornar sua saída. [...] forças militares internacionais e funcionários da diplomacia mostraram consideração e apoio a funcionários provinciais e nacionais que eram percebidos pelos agricultores como profundamente ligados com o tráfico de drogas⁴⁰. (RUBIN, 2020, p.224-225).

Por fim, cabe destacar o impacto do combate ao ópio nas dinâmicas centro-periferia do Afeganistão. A partir do diagnóstico feito pelas potências invasoras de que a indústria do ópio no país é uma consequência da fragilidade estatal e da incapacidade de suas instituições e autoridades em suprimi-la, podemos refletir que, por essa lógica, a centralização política seria a chave para o sucesso das campanhas antidrogas. Isto, pois, tais estratégias envolvem elevados graus de coerção e violência para serem bem-sucedidas (MANSFIELD, 2016). Uma análise das relações históricas entre centro e periferia revelam que nos momentos em que o centro buscou impor, por meio da força, sua primazia, o Afeganistão foi assolado por uma profunda instabilidade. De modo geral, a paz e a estabilidade no país estão atreladas a uma liderança do centro negociada com a periferia, de modo que esta tenha sua autonomia política e econômica respeitada (SHAHRANI, 2013). Conforme apresentado, os esforços de combate às drogas empreendidos tanto pelo Talibã, nos anos 1990, quanto pelo governo afegão, nos anos 2000, comprometem os arranjos políticos que garantiram certa estabilidade aos governos.

Ainda a respeito das relações centro-periferia, Duffield (2001) afirma que as condições sociopolíticas que conferiram autonomia à periferia foram reforçadas por décadas de guerra e violência, as quais, por sua vez, não apenas fortaleceram a periferia em relação ao centro, mas também deram origem a um novo tipo de ordem. Segundo o autor, nela, as novas formas de riqueza e legitimidade foram criadas fortaleceram o caráter centrífugo da dinâmica política

⁴⁰ No original: *Farmers see government officials extract payments from them in exchange for not destroying their crop and offer protection to some of those most involved in the drug trade, by arranging their shipments in police vehicles, obstructing prosecutions, and offering them amnesty, or having them moved to provincial prisons so that they can bribe their way out. The population has seen international military forces and diplomatic staff show deference and support to provincial and national officials who farmers see deeply entrenched in the drug trade.*

afegã. A produção de ópio seria, portanto, tanto um sintoma da dispersão de poder quanto um mecanismo de fortalecimento dessa autonomia. Goodhand e Mansfield (2013) avaliam que o ópio foi um elemento extremamente relevante nesse processo, especialmente no que tange às negociações dos acordos políticos secundários – definidos como arranjos entre as elites locais para controlar a competição política e a governança subnacional. Nesse nível, um regime de extração conjunta, no qual os governantes e atores privados negociam o compartilhamento da receita gerada na economia do ópio, pode surgir. O ópio, portanto, pode fornecer a coesão necessária para unir as diferentes coalizões políticas e ajudar a manter a estabilidade em determinados locais.

3.4 Considerações finais

O presente capítulo demonstrou que a existência de uma economia ilícita de ópio no Afeganistão é anterior à invasão liderada pelos EUA de 2001. A partir da recuperação histórica do processo de formação e internacionalização do ópio afegão ao mercado ilícito global é possível verificar que o cultivo de papoula não foi estimulado única e exclusivamente pela violência generalizada da guerra e não respondeu somente às demandas dos insurgentes talibãs. Foi a sobreposição de eventos domésticos e internacionais, pacíficos e violentos, que alteraram o perfil da indústria do ópio existente no Afeganistão desde os anos 1930. As décadas de invasões e guerra engendraram um espaço profícuo aos interesses de atores nacionais e transnacionais que se beneficiavam com atividades ilícitas. Àqueles que buscavam subsistir em meio aos constantes episódios de violência generalizada, no entanto, restou a dependência do único ativo – o ópio – capaz de garantir renda em tempos de guerra e de paz. Sendo assim, podemos concluir que, em última análise, o ópio é um elemento importante para o funcionamento da economia e da política no Afeganistão em tempos de guerra e de paz.

4 O MERCADO ILÍCITO DE DROGAS E A RECONSTRUÇÃO PÓS-CONFLITO: DROGAS, SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

A retirada do último contingente de tropas estadunidenses do Afeganistão, em agosto de 2021, representou uma vitória para o Talibã após duas décadas de conflito com a coalizão invasora liderada pelos EUA. Assim como na segunda metade dos anos 1990, os talibãs chegam à Cabul em meio a críticas e desconfianças quanto ao futuro do país sob o novo regime. Os primeiros meses do novo governo foram marcados por esforços no sentido de amenizar a imagem negativa dos últimos anos. O compromisso de transformar o Afeganistão em um país livre de drogas, assumido logo em agosto de 2021, está inserido neste movimento (CNN, 2021; DURSO, 2022). Da mesma forma que no ano 2000, além de desviar a atenção de pontos sensíveis ao Talibã – a exemplo do tratamento às mulheres –, a adequação ao regime internacional do controle de drogas é uma forma de pressionar por reconhecimento, assistência para o desenvolvimento e retirada (ou atenuação) das sanções impostas ao país (MANSFIELD, 2022).

A opção pelo combate às drogas é uma tentativa de evitar o colapso econômico de um país profundamente dependente dos fluxos de ajuda internacional. No entanto, há uma contradição neste movimento, pois, foi justamente a indústria do ópio que – conforme demonstramos no capítulo anterior – garantiu renda, direta e indiretamente, para boa parte da população afegã em contextos econômicos bastante vulneráveis. Optar pelo proibicionismo, neste cenário de escassez de meios de vida alternativos, provoca reflexões importantes a respeito dos limites e possibilidades da interação entre as drogas, o desenvolvimento e o regime internacional de controle das drogas na conjuntura de (re)construção pós-conflito. Ressaltamos que, conforme mencionado na introdução, a despeito da existência de um regime internacional para o controle das drogas, não há consenso quanto à postura a ser adotado pelos países considerados grandes produtores de drogas no contexto de reconstrução pós-conflito.

Dada a particularidade da situação, são poucas as experiências disponíveis e avaliadas pela literatura especializada. Assim, iniciamos o capítulo apresentando o caso colombiano como referência no que diz respeito às possibilidades de encaminhamento da produção de ópio no Afeganistão. A opção pela Colômbia se deu em função de duas importantes similaridades: a ingerência dos EUA e a influência dos cultivos ilícitos nas dinâmicas e desdobramentos do conflito armado. Ademais, a compreensão das dificuldades e limitações encontradas pelo governo colombiano na superação da guerra às drogas nos informa a respeito das questões estruturais que podem vir a constranger uma eventual mudança de paradigma do governo

afegão. A predileção por estratégias de desenvolvimento alternativo está inserida no processo de busca por alternativas à guerra às drogas – visto que após anos dedicando recursos, não foi possível apresentar resultados positivos – ainda dentro do sistema proibicionista. Em um segundo momento, serão retomadas, então, as opções existentes de encaminhamento para a produção de ópio no Afeganistão pós-intervenção, quais sejam, (i) a criminalização da produção; (ii) a substituição dos cultivos (e/ou projetos de desenvolvimento alternativo); e (iii) a regulação da produção.

Cabe destacar que o desenvolvimento econômico⁴¹ é um dos principais elementos do processo de reconstrução pós-conflito sendo, portanto, um objetivo a ser alcançado. Em países onde é verificada a produção de drogas, a questão do desenvolvimento econômico torna-se mais complexa. Isto, pois, consoante ao apresentado no capítulo anterior, a conciliação entre as pressões internacionais para adoção da agenda proibicionista e as necessidades econômicas da população, em um contexto de desorganização econômica, pode se tornar um vetor para a retomada da violência generalizada. Nesse sentido, na última seção do presente capítulo apresentamos uma síntese do debate drogas e desenvolvimento. Enquanto políticas voltadas ao controle consideram as drogas inconciliáveis com estratégias de desenvolvimento, políticas voltadas à regulação desse mercado buscam encontrar formas de conciliá-los. A (in)segurança é um componente importante desta interação. Para os países em processo de reconstrução pós-conflito é indispensável que as políticas adotadas não incitem a retomada da violência.

4.1 A experiência colombiana: as drogas e o processo de reconstrução pós-conflito

Como já mencionado, as convenções internacionais que compõem o regime internacional do controle das drogas não apresentam diretrizes indicando a postura a ser adotada em relação às drogas em contextos de reconstrução pós-conflito. Nesse sentido, são as experiências individuais dos países que compartilham a posição de produtores de drogas no sistema internacional que nos informam sobre as possibilidades de tratamento da questão das drogas após o encerramento do conflito.

O caso colombiano é, com frequência, mobilizado por parte da literatura que estuda o nexos drogas-conflito como referência em termos de formulação de políticas de drogas pós-conflito para o caso afegão (MANCINI; SATI, 2017; SCOTT, 2003; FELBAB-BROWN,

⁴¹ Compreendemos desenvolvimento econômico como a melhora do bem-estar geral da população, a partir da elevação de indicadores quantitativos, tais como o PIB, e de indicadores qualitativos a respeito da qualidade de vida da população.

2009; GIUSEPPE, 2022). Ressaltamos que, apesar de realidades bastante distintas, Afeganistão e Colômbia compartilham condições que viabilizam tal aproximação: são os principais produtores de ópio e cocaína, respectivamente; conflitos armados determinados pela ingerência de potências internacionais e atravessados por interesses transnacionais; e fragmentação do poder político e militar – ainda que em graus distinto (LLANA; BRODZINSKY, 2009).

Até os anos 1950, o cultivo de coca na Colômbia não excedia os mil hectares e era destinado às comunidades indígenas tradicionais para fins medicinais e religiosos. Esse perfil, no entanto, seria transformado por eventos domésticos, regionais e internacionais. Desde a década de 1940, episódios de violência armada passaram a ser recorrentes, envolvendo diferentes grupos que disputavam o controle do aparelho estatal. O conflito que inicialmente opunha liberais e conservadores, nos anos 1960, passou a contar com a participação de grupos guerrilheiros de esquerda – notadamente as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN). A integração da Colômbia às redes globais do tráfico de drogas ocorreu nos anos 1970-1980 e foi uma das principais consequências das operações de combate ao tráfico internacional de drogas na Bolívia e no Peru. A dispersão do centro produtor de cocaína para a Colômbia impactou diretamente na evolução do conflito armado – especialmente no que diz respeito às conexões dos atores beligerantes (MANCINI; SATI, 2017).

Inicialmente, essa inserção se deu pelo cultivo e exportação de *cannabis* para os mercados norte-americanos. Esta, no entanto, foi prontamente desmantelada. Ao longo dos anos 1980, conforme mencionado acima, a Colômbia, mais especificamente os cartéis de Cali e Medellín, passou, então, a ser responsável pelo processamento da pasta base produzida na Bolívia e no Peru e pela exportação de cocaína para os mercados internacionais (MACINI; SATI, 2017). Silva (2013) destaca a existência de espaços isolados e autossuficientes propícios para o funcionamento de laboratórios e pistas clandestinas, a diáspora colombiana aos EUA propícia para o estabelecimento de redes locais de distribuição e a existência de uma rede de transporte aéreo consolidada e facilmente adaptável ao tráfico de drogas como fatores que favoreceram a entrada da Colômbia nas dinâmicas internacionais. A produção de coca em território colombiano, por sua vez, permanecia concentrada em locais socioeconomicamente carentes. Até os anos 1990, as áreas destinadas ao cultivo de coca na Colômbia não eram superiores à 50.000 hectares, chegando, em 1999, a 123.000 hectares (WOLA, 2020).

Na medida em que os cartéis colombianos passaram a ganhar proeminência internacional, na década de 1990, os EUA passaram a pressionar as autoridades colombianas, que declararam guerra ao tráfico de drogas (UPRIMNY; GUZMÁN, 2016). É interessante

notar que, assim como no Afeganistão, a cumplicidade dos EUA a grupos envolvidos com a economia das drogas também pode ser verificada na Colômbia. Muitos dos grupos paramilitares, a exemplo das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) e da Morte aos Sequestradores (MAS) e, envolvidos na luta contra às FARC, ELN e M-19 (*Movimiento 19 de Abril*) se financiavam por meio das receitas das drogas. No período de 1960 a 1980, esses grupos paramilitares trabalhavam em apoio (ainda que não reconhecido oficialmente) às forças armadas colombianas e estavam inseridos na estratégia de contrainsurgência importada dos EUA (SCOTT, 2003; GIUSEPPE, 2022). Paralelamente, o foco das ações de erradicação e interdição concentravam-se nos territórios controlados pelas FARC e tinham por objetivo interromper o fluxo de drogas que acessavam os EUA e de cortar a fonte de financiamento dos guerrilheiros – assim como fizeram com os talibãs (FELBAB-BROWN, 2009).

A questão do financiamento da insurgência por meio da economia das drogas é outro ponto de aproximação entre os conflitos na Colômbia e no Afeganistão. A relação dos insurgentes com o narcotráfico, como apresentamos no capítulo anterior, é mutável e complexa, podendo ser aprofundada ou interrompida dependendo do momento. Apesar de ambos os grupos terem oferecido proteção contra os esforços de erradicação empreendidos pelos governos nacionais apoiados pelos EUA, a postura do Talibã em relação ao ópio durante o conflito foi mais organizada e consistente do que a postura adotada pelas FARC. A capacidade em oferecer benefícios imediatos à população rural (meios de subsistência, serviços sociais, emprego, crédito etc.) em meio ao conflito e às campanhas de erradicação permitiu que esses grupos acumulassem capital político (FELBAB-BROWN, 2009).

Com o desmantelamento dos cartéis no final dos anos 1990, a Colômbia viveu um período de expansão dos cultivos de coca, tornando-se o maior produtor de coca do mundo, enquanto os cartéis mexicanos passaram a dominar o tráfico internacional dessas substâncias (MANCINI; SATI, 2017). O tráfico de drogas na Colômbia limitou-se ao escoamento da produção e a atender aos mercados internos (microtráfico) – originando as Bandas Criminais (BACRIM) (RODRIGUES, 2012). Nesse contexto, o aumento da pressão internacional sob o governo colombiano foi seguido por uma intensificação nas relações com os EUA – viabilizada pela definição do tráfico de drogas como uma questão de segurança nacional (NSDD 221/1986). A principal expressão desse movimento foi o Plano Colômbia proposto em 1998 pelo presidente recém-eleito Andrés Pastrana (FILHO; CEPIK, 2020). Segundo o plano, o combate às drogas seria feito por meio da combinação de políticas de repressão e de

desenvolvimento alternativo⁴². No entanto, a ajuda destinada às forças militares e policiais foi bastante superior à destinada aos programas socioeconômicos – 80% e 20% respectivamente (RODRIGUES, 2012). O destino desigual das verbas demonstrou, em última análise, o caráter meramente retórico das propostas de desenvolvimento alternativo.

A assimetria das relações conferiu um caráter de “intervenção por convite” ao Plano Colômbia, uma vez que eram os EUA quem detinham os recursos e, portanto, determinavam onde seriam alocados. Apesar disso, assim como no Afeganistão, a presença dos estadunidenses nos territórios colombianos foi acompanhada de grandes fornecedores (munições e herbicidas, por exemplo) e de grandes empresas nas áreas de transporte aéreo militar e forças militares privadas (DynCorp e MPRI) (SCOTT, 2003). Com a chegada de Álvaro Uribe Vélez à presidência da Colômbia em 2002, a política de combate às drogas foi intensificada – aumento nas áreas erradicadas por fumigação, das apreensões de drogas, do número de laboratórios destruídos e de colombianos extraditados para os EUA (MERCADANTE, 2018). A partir de 2002, o auxílio estadunidense expandiu-se para além da guerra às voltando-se também para o apoio operacional às unidades que combatiam os grupos guerrilheiros e para a assistência na reforma do sistema de inteligência colombiano (FILHO; CEPIK, 2020).

A retomada das conversações de paz, a partir de 2012, culminou no *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* de novembro de 2016. Durante o processo, as partes em negociação reconheceram que os cultivos ilícitos não eram a causa da guerra, mas uma atividade que se retroalimenta da violência social e política. O quarto ponto do Acordo Final de Paz entre o governo colombiano e as FARC-EP buscou responder aos desafios impostos pela produção de drogas. De acordo com Blanco, Aldana e Suárez (2019), a postura adotada no acordo representou uma mudança radical na postura de enfrentamento do problema; optou-se pela estruturação de programas voltados à promoção do desenvolvimento de modo que transformassem os territórios afetados pelos cultivos ilícitos. O cerne da proposta foi um programa de desenvolvimento alternativo e não mais a erradicação dos forçada das plantações de coca – ainda que prevalecesse a orientação proibicionista. Paralelamente, seriam realizadas ações voltadas à desarticulação das redes narcotraficantes e à interrupção de atividades criminosas adjacentes – como a lavagem de dinheiro e o tráfico de precursores (SEMANA, 2022).

⁴² Desenvolvimento alternativo refere-se a projetos de ajuda que objetivam explicitamente reduzir o cultivo de papoula e promover “alternativas econômicas viáveis ao cultivo de papoula”, especialmente em áreas rurais (SIGAR, 2018).

A eliminação dos fatores que estimularam durante décadas a persistência da economia ilícita requer o enfrentamento das vulnerabilidades sociais e econômicas que contribuíram para a expansão dos cultivos ilícitos. Nesse sentido, o Programa Nacional de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) foi idealizado como uma estratégia nacional de desenvolvimento alternativo, conforme apontam Blanco, Aldana e Suárez (2019) ao afirmarem que

[o] PNIS busca oferecer oportunidades de desenvolvimento socioeconômico às populações afetadas pelas economias associadas aos cultivos de uso ilícito, promove sua substituição voluntária, incentiva a geração de projetos produtivos alternativos e o fortalecimento da presença institucional do Estado, bem como a construção participativa dos territórios em que essas culturas estão localizadas⁴³ (BLANCO; ALDANA; SUÁREZ, 2019, p.131, tradução nossa).

As comunidades colombianas contempladas pelo programa comprometeram-se a substituir voluntariamente os cultivos ilícitos em um prazo de dois anos e, em caso de não cumprimento, o governo erradicaria os cultivos manualmente. A contrapartida do governo colombiano consistia na promoção dos meios infraestruturais, financeiros e técnicos que permitissem a superação das vulnerabilidades socioeconômicas das zonas produtoras (BLANCO; ALDANA; SUÁREZ, 2019). Os membros das FARC, por sua vez, comprometeram-se a entregar à administração estatal bens e propriedades e a renunciar o envolvimento com o tráfico de drogas – o que se insere no processo de transformação do grupo em partido político. Além disso, o grupo auxiliou no mapeamento dos pontos produtores para que fosse possível monitorar e garantir que outras organizações criminosas tomassem posse (SANTOS JUNIOR, 2021). Diferentemente do Afeganistão onde o ópio foi abordado de forma tangencial à manutenção da paz, isto é, inserido no contexto de Reforma do Setor de Segurança, o acordo de paz colombiano buscou responder à questão das drogas de maneira direta e abrangente. Na prática, contudo, as políticas propostas encontraram grandes dificuldades de implementação.

No final de 2018, 99.097 famílias estavam inscritas no programa, o que representava cerca de 69% do cultivo de coca do país. A UNODC verificou a erradicação voluntária em 38.467 família – o que correspondeu a 18.396 hectares erradicados. No entanto, a fase de implementação foi marcada pela desarticulação entre os componentes do PNIS voltados ao

⁴³ No original: *El PNIS busca ofrecer oportunidades de desarrollo socioeconómico a las poblaciones afectadas por las economías asociadas a los cultivos de uso ilícito, promueve su sustitución voluntaria, incentiva la generación de proyectos productivos alternativos y el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado, así como la construcción participativa de los territorios en los que se ubican dichos cultivos.*

desenvolvimento de infraestrutura (PISDA) e de assistência técnica (ATA). Logo, o repasse de recursos às famílias que realizaram a erradicação, previsto no Plano de Atenção Imediata (PAI), ocorreu sem que houvesse o desenvolvimento dos demais componentes do programa. A implementação lenta e tardia dos outros programas propostos no acordo de paz, como o Reforma Rural Integral⁴⁴, impactam diretamente no PNIS (BLANCO; ALDANA; SUÁREZ, 2019). Por fim, destacamos a suspensão momentânea da erradicação por fumigação aérea – em prática no país desde 1994 – em outubro de 2015, após a Organização Mundial da Saúde apontar o potencial cancerígeno do glifosato, herbicida utilizado (ISACSON, 2019).

A despeito da implementação do PNIS, a tendência de crescimento nas áreas dedicadas ao cultivo de coca, em curso desde 2013, não foi interrompida – em 2017 eram 209.000 hectares (UNODC, 2021). Pressionados por Washington⁴⁵, o então presidente Iván Duque Márquez propôs a *Ruta Futuro 2019-2022*, um retorno a postura repressiva e negligente às questões sociais envolvidas na economia das drogas no país (LÓPEZ-BONILLA, 2022). A resposta dos EUA foi imediata. Em 2019, no comunicado anual da presidência da república sobre aos esforços internacionais no combate às drogas, reconheceram o progresso feito pela administração Duque e reforçaram o compromisso conjunto de reduzir o cultivo de coca e a produção de cocaína pela metade até o final de 2023 (TRUMP, 2019). Vale mencionar que a pulverização aérea havia sido reintroduzida ainda em 2016, também sob intensa pressão estadunidense (GOMES, 2016).

Cinco anos após o acordo, o aumento no cultivo de coca não foi o único desafio a ser enfrentado pelo governo colombiano. Isto, pois, a partir do momento em que as FARC entregaram suas armas e foram reinseridas tanto na vida política quanto na vida social do país, grupos guerrilheiros e paramilitares não incorporados no acordo e dissidentes das FARC descontentes com os termos passaram a disputar o controle dos espaços deixados pelos ex-

⁴⁴Em 2016, haviam sido entregues apenas 7,8% das terras prometidas aos camponeses vitimados pelo conflito. O documento final estipulou o ano de 2028 para a distribuição dos três milhões de hectares, no entanto, avaliações quanto ao ritmo atual do processo estimam que, até a data, serão entregues apenas 21% do previsto. Ademais, apesar da restituição das propriedades àqueles forçados a se deslocar, tal processo não tem sido acompanhado pela promoção de infraestrutura e da oferta de serviços públicos que permitam o desenvolvimento das comunidades (RAMÍREZ, 2021).

⁴⁵Esse movimento dos EUA pode ser verificado no memorando divulgado pela Casa Branca anualmente. Entre 2016 e 2018, o teor era de preocupação em relação aos esforços do governo da Colômbia no combate às drogas, uma vez que se observava o aumento no cultivo de coca e na produção de cocaína. Atribuiu-se à suspensão dos programas de erradicação por fumigação parte da responsabilidade por tal aumento. É interessante ressaltar que, durante esse período, o país não foi descertificado (assumindo uma posição de waiver) em função da cooperação entre as forças policiais e militares colombianas e estadunidenses (DOS, 2016; 2017; 2018).

guerrilheiros. Segundo Colombo (2020), a violência associada a tais disputas seria resultado do processo de reorganização do crime organizado na Colômbia. A partir das reflexões propostas por Pereira e Nasser (2012) a respeito das relações ambíguas entre o COT e as operações de paz, ainda que se tratando de situações distintas, podemos ensaiar uma aproximação com o processo de paz na Colômbia. Os autores apontam para um efeito estruturante do processo de construção da paz pode viabilizar “um ambiente de melhores oportunidades para o desenvolvimento do COT pela facilitação dos fluxos de capital, bens e pessoas” (PEREIRA; NASSER, 2012, p.321). Mesmo que inicialmente haja um aumento na violência até que ocorra a acomodação dos diferentes grupos e interesses – como no cenário apresentado.

De acordo com Mantilla, Sastoque e Quintero (2021), a Colômbia chocou-se, na prática, com as limitações do regime internacional do controle de drogas e com os interesses dos EUA e sua diplomacia das drogas e com atores que se beneficiam do atual *status quo*. Apesar do reconhecimento das causas históricas e econômicas que propiciaram a vinculação das populações vulneráveis com as economias ilícitas, a implementação de projetos de desenvolvimento pela lógica neoliberal de alocação de recursos, normalmente de caráter compensatório, afastou o PNIS de um encaminhamento que de fato lograsse transformar as condições socioeconômicas da Colômbia. É interessante notar que os programas propostos no acordo foram orientados segundo a lógica do desenvolvimento alternativo – considerada uma forma de acomodar as críticas em relação às abordagens militarizadas, que se distanciam da realidade socioeconômica das comunidades produtoras, com o paradigma proibicionista (BUXTON, 2020). Apesar de promissora, há limitações significativas quanto a promoção do desenvolvimento.

Em agosto de 2022, o presidente recém-eleito Gustavo Petro demonstrou o interesse em promover mudanças estruturais na Colômbia (JULIÃO, 2022). Dentre elas, destacamos o estabelecimento de um acordo total de paz, envolvendo os insurgentes, as milícias e os grupos envolvidos com o tráfico de drogas, e a proposta de legalização dos cultivos de coca de pequenos produtores (CARDONA, 2022; RYAN, 2022). Em discurso na Assembleia Geral da ONU, Petro ressaltou a hipocrisia contida na estratégia falida de guerra às drogas e conclamou às nações a abandoná-la e a pensar em soluções coletivas (PETRO, 2022). Pela primeira vez em décadas, um presidente colombiano se afastou de maneira significativa da lógica repressiva e militarista em relação às drogas sustentada por Washington. É razoável afirmar que a própria dinâmica internacional de funcionamento da economia das drogas limite a capacidade Gustavo Petro colocar em prática medidas que divirjam do paradigma proibicionista. Muitos grupos

ligados ao tráfico internacional de drogas no sul da Colômbia não demonstraram interesse na proposta de paz “total” (ALSEMA, 2022).

As questões levantadas nesta seção apontam as limitações das atuais políticas de drogas, especialmente em contextos de reconstrução pós-conflito. Para além dos debates relacionados à eficiência das estratégias existentes, tanto a guerra às drogas quanto o desenvolvimento alternativo partem de um entendimento de que drogas e desenvolvimento são inconciliáveis. Assim, segundo essa lógica, seria necessário resolver o conflito para depois – ou paralelamente – resolver a questão das drogas. Tal perspectiva ignora, por exemplo, o efeito estruturante dos processos de construção de paz e as relações ambíguas com o COT. Para os grandes produtores, a economia ilícita das drogas ocupa um lugar complexo nas dinâmicas sociais, políticas e econômicas. Na próxima seção, refletiremos, a partir disso, quanto às possibilidades disponíveis para o Afeganistão a partir do encerramento do conflito, tanto perspectivas alinhadas com o atual regime proibicionista, quanto perspectivas que representem desafios.

4.2 O futuro do ópio afegão: dilemas e desafios

No segundo capítulo apresentamos o tratamento dado à produção de ópio afegão durante o conflito armado que se desdobrou após a invasão dos EUA em 2001. Nas últimas duas décadas, foram priorizadas as campanhas de erradicação e a interdição de indivíduos ligados a essa economia ilícita. Apesar do montante de recursos destinados ao combate às drogas, aproximadamente US\$ 9 bilhões, o cultivo de papoula e a produção de ópio permaneceram em ascensão (WHITLOCK, 2019). Durante esse período, o desenvolvimento alternativo também foi uma ferramenta utilizada pelas potências invasoras na luta contra as drogas e na construção de uma paz sustentável. Com efeito, desde os anos 1990 projetos voltados à promoção do desenvolvimento como forma de reduzir os cultivos de papoula têm sido empreendidos no Afeganistão (MANSFIELD, 2004). Esses partem de um entendimento de que o enfrentamento das condições socioeconômicas que em um primeiro momento viabilizaram o desenvolvimento da economia ilícita é parte central da solução para o problema das drogas.

Conforme apontamos na seção anterior, diferentemente do caso colombiano, nenhum grande projeto de encaminhamento para a maior produção ilícita de ópio do mundo foi arquitetado. E nesse sentido, a sinalização de adequação do recém-instalado regime talibã às normas internacionais do controle de drogas pode ser interpretada como parte do empenho em obter o reconhecimento – como em 2000 – e a confiança da comunidade internacional em

relação ao “novo” Talibã (MANSFIELD, 2022). Apesar da campanha de erradicação da papoula iniciada em junho de 2022, a repressão à produção não é a única alternativa. Assim, nesta seção serão analisadas as estratégias propostas pela literatura especializada em políticas de drogas e a viabilidade de adoção pelo Afeganistão.

4.2.1 A guerra às drogas e a opção pelo controle

Em agosto de 2021, dias após o retorno à Cabul e o estabelecimento de um novo regime, o Talibã declarou o objetivo de transformar o Afeganistão em um país “livre da papoula” (MARI, 2021; TAYLOR, 2021). Em abril de 2022, emitiu-se um decreto proibindo o cultivo de papoula. Além disso, passou-se a condenar a produção, o comércio, o uso e o transporte de ópio. Em caso de violação do decreto, os cultivos seriam erradicados pelo governo e os indivíduos julgados de acordo com a *sharia* (MANSFIELD, 2022; TOLONEWS, 2022). O vice-Primeiro-Ministro interino, Abdul Salam Hanafi, destacou a importância da cooperação internacional para o sucesso da empreitada (ALJAZEERA, 2022). Em junho de 2022, o Talibã iniciou a campanha de erradicação das plantações de papoula no sul da província de Helmande (KHALIQ, 2022). A manutenção da postura proibicionista em relação à produção de ópio, contudo, carrega dilemas e desafios.

O contexto em que ocorre a proibição de 2021-2022 é bastante semelhante ao contexto da proibição de ópio realizada pelo Talibã no ano 2000, qual seja, de intensa pressão internacional. O apelo à erradicação pode ser analisado como parte do esforço geopolítico voltado à consolidação da legitimidade do regime, mas principalmente de recuperação da assistência econômica internacional. A suspensão dos fluxos financeiros de instituições multilaterais (como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) e de países doadores (como EUA e os membros da União Europeia) após a tomada de Cabul, levaram ao colapso econômico do Afeganistão. A adequação do Talibã ao regime internacional de controle de drogas após anos sendo vinculado como promotor da economia ilícita de ópio parece um movimento natural de um país profundamente dependente de recursos externos. No entanto, a decisão de avançar com a erradicação manual dos cultivos, impôs elevados custos a uma população já pauperizada por décadas de violência armada e que, após a chegada do Talibã ao poder, teve de recorrer ao ópio como fonte de renda para subsistir (MANSFIELD, 2022; FELBAB-BROWN, 2021).

É pouco provável que a proibição decretada promova alguma mudança nos níveis de ópio e derivados produzidos no Afeganistão. Ademais, assim como nos governos anteriores

apoiados pelas potências ocidentais, é razoável afirmar que a erradicação e a interdição promoverão um desgaste do regime, fortalecendo a oposição que permanece armada.

Nesse contexto, a insegurança seria acentuada, afastando ainda mais o país de um processo de reconstrução que engendre o desenvolvimento econômico. Ainda que esse movimento proibicionista se traduza em assistência econômica para o desenvolvimento ou, especificamente, em projetos de desenvolvimento alternativo, dada a extensão e relevância econômica da indústria do ópio afegã, seriam necessários projetos de longo-prazo – o que implica em um compromisso político e financeiro de longo-prazo por parte da comunidade internacional (FELBAB-BROWN, 2016). Além disso, cabe ressaltar que, conforme apontamos no capítulo anterior, há uma função econômica na guerra às drogas que beneficia atores nacionais e internacionais e que, portanto, a mudança de postura implicaria em uma perda de mercados e lucros. Declarar guerra a tais atores, os quais possuem acesso facilidade a recursos internacionais, seria extremamente custoso a um país que beira o colapso econômico.

4.2.2 Os programas de desenvolvimento alternativo e a tentativa de encontrar um meio termo

A estratégia de desenvolvimento alternativo, por sua vez, parte do entendimento de que a produção de drogas está inserida em um contexto mais amplo de subdesenvolvimento e, portanto, a eliminação dos cultivos ilícitos envolveria a promoção de medidas voltadas para o desenvolvimento rural e sustentável do país. O êxito tailandês na implantação dessa estratégia ganhou destaque nos debates sobre política de drogas. O *Thai Royal Highlands Project* foi o primeiro projeto de longo-prazo (executado em três fases, nas décadas de 1970, 1990 e 1990) a substituir de modo não-coercitivo os cultivos ilícitos de papoula por outros cultivos lícitos, (ARAMRATTANA; JINAWAT, 2006). De acordo com Buxton (2020), o sucesso pode ser atribuído a continuidade e legitimidade proporcionada pela família real e, principalmente, ao comprometimento e apoio de longo prazo recebido da ONU e de governos doadores – com destaque para Alemanha.

Quanto ao sucesso do programa, cabem três importantes ressalvas. A primeira diz respeito ao fato de a produção de ópio tailandesa estar inserida nas dinâmicas do Triângulo Dourado e que, ao analisarmos sob a perspectiva de uma região produtora, a maior parte do cultivo e da produção de ópio concentrava-se em território birmanês. A Tailândia destacava-se, nesse cenário, no escoamento da produção para os mercados globais, sendo uma das mais importantes rotas de tráfico internacional de drogas (CHOUVY, 2013). Um segundo aspecto diz respeito aos processos políticos domésticos de Mianmar nos anos 1990. Frente a

necessidade de garantir a estabilidade do regime, as autoridades birmanesas concederam autonomia ao estado de *Shan* (principal zona produtora do Triângulo Dourado). Em última análise, esse movimento acabou eximindo o governo da responsabilidade em tomar providências em relação às drogas (CHIN, 2009; MEEHAN, 2011). E, por fim, destacamos a expansão na produção de metanfetamina, recebendo a mão-de-obra que havia sido desempregada dos cultivos de papoula (FELBAB-BROWN, 2017). A partir disso, é possível inferir que para além dos pontos já mencionados, parte do sucesso do caso tailandês deve-se a fatores externos ao programa de desenvolvimento rural integrado.

A respeito do Afeganistão, é válido apontar que as experiências passadas envolvendo programas de desenvolvimento alternativo não foram bem-sucedidas em seus objetivos. Isto, pois, as propostas careciam de uma estratégia coerente que respondesse às causas estruturais que incentivam o cultivo de papoula. De modo geral, os programas dos anos 1990 eram de pequena escala, concentrados geograficamente, com poucos recursos e baseados principalmente na lógica da assistência condicionada (*poppy clause*). Além disso, os resultados dependiam do engajamento de lideranças político-militares locais, como os senhores da guerra. Os projetos desenvolvidos até 2005 buscaram um caminho distinto dos anteriores: intervenções setoriais, com reformas em educação, saúde e desenvolvimento rural. Com o aumento na produção de ópio, a cláusula da condicionalidade foi reintroduzida. A partir de 2009, os países doadores deixaram a cargo das instituições especializadas, como UNODC e INL, a formulação e condução dos programas de desenvolvimento alternativo (MANSFIELD, 2020).

No final das contas, as reduções registradas foram apenas momentâneas. A insustentabilidade dos resultados pode ser atribuída a ausência de estratégias que respondam às dificuldades enfrentadas pela população rural durante o período de transição para cultivos e/ou atividades lícitas (RUBIN; SHERMAN, 2008). Ademais, os indivíduos e famílias não contemplados pelos benefícios dos programas tiveram de migrar para regiões onde pudessem cultivar papoula (normalmente espaços não-tradicionais de produção) ou oferecer sua mão-de-obra especializada em plantações já existentes (MANSFIELD, 2016). Os projetos e programas voltados a substituição dos cultivos ilícitos não ofereciam os recursos (financeiros e humanos) necessários para suprir as diversas funções desempenhas pelo ópio na economia afegã. Caso a comunidade internacional restabeleça os fluxos de assistência econômica ao novo governo do Talibã é plausível afirmar que estes serão condicionados à redução nos cultivos de papoula – como tem sido feito desde os anos 1990.

Felbab-Brown (2021) avalia que seriam necessárias décadas e um programa de assistência robusto, até que, de fato, houvesse compensação entre os recursos lícitos e ilícitos.

Vale acrescentar ainda que, mesmo nos casos dos países com experiências bem-sucedidas na redução de cultivos ilícitos, como Tailândia e Mianmar, os resultados não foram desdobramentos apenas da execução de programas de desenvolvimento alternativo, mas também de fatores externos tão ou mais importantes na explicação da diminuição. Uma observação mais atenta demonstra que, em muitos casos, houve o redirecionamento de mão-de-obra e recursos para a produção de outra substância ilícita – os países mencionados acima atualmente são grandes produtores de metanfetamina – ou para outros espaços (GREENFIELD et al., 2015).

4.2.3 A regulação da produção de ópio afegã e a ruptura com o proibicionismo?

Após a Seção Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS, sigla do inglês, *United Nations General Assembly Special Session*) de 2016, as pressões por reforma do atual sistema internacional do controle de drogas tornaram-se mais intensas. A regulação do mercado das substâncias atualmente consideradas ilícitas foi apresentada, a partir de então, como uma opção para os países que buscam reduzir os danos causados pela proibição (COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS, 2018). A adoção de políticas que visem à regulação das drogas ilícitas passa por um processo de reorganização do mercado atual, controlado por atores que obtêm benefícios econômicos (e políticos) do proibicionismo. Isto é, das grandes corporações farmacêuticas e dos grupos (e indivíduos) envolvidos com a produção das drogas ilícitas. Além disso, para drogas como heroína e cocaína, consideradas sem finalidades médicas e com alto potencial de abuso, a regulação implicaria em um reescalonamento das substâncias nas listas de controle da Convenção Única de 1961, podendo agravar o já fissurado regime de controle das drogas (BEWLEY-TAYLOR, 2012).

O processo de regulação do ópio, em contrapartida, já está estruturado dentro do atual sistema. De acordo com a Convenção Única de 1961 qualquer país pode cultivar, produzir e comercializar ópio de maneira lícita, desde que esteja alinhado às regras determinadas no documento. Dentre elas, destacamos o estabelecimento de uma agência nacional responsável por controlar e organizar a produção, além de monopolizar o comércio da substância; e o compromisso de evitar a superprodução da droga ao solicitar a autorização do INCB (e em quantidades superiores à 5 toneladas, também da ECOSOC) para exportar – a qual seria concedida de acordo com as demandas globais (UN, 1961; PEREIRA; VIEIRA, 2022). Os países que exportavam ópio durante a década que antecedeu a promulgação da convenção

foram automaticamente autorizados a permanecerem exportando⁴⁶. Em função das proibições levadas a cabo pelo governo do Afeganistão nos anos 1950, o país não pode ser contemplado pela regra (BRADFORD, 2019).

O debate a respeito da regulação da produção de ópio no Afeganistão foi retomado com a publicação de um detalhado estudo (*Feasibility study on opium licensing in Afghanistan*) realizado pelo *think tank* Senlis Council (atualmente *The Internacional Council on Security and Development*) em 2005. A organização propunha a criação de um sistema de regulação do cultivo de papoula no Afeganistão para a produção de medicamentos como morfina e codeína. A proposta sustentava-se em dois estudos de caso, Índia e Turquia, que haviam logrado transformar a produção ilícita de ópio para uma produção regulada em um sistema de licenças nos anos 1970. O processo foi alinhado às normas da Convenção Única sobre Drogas da ONU de 1961, segundo a qual qualquer país que obtenha a autorização dos órgãos de fiscalização pode produzir ópio para fins científico-medicinais (PEREIRA; VIEIRA, 2022).

De acordo com o estudo da organização, a integração dos agricultores ao mercado lícito de ópio poderia acarretar um rompimento com o ciclo de violência e insegurança que parte da população afegã é submetida, ao mesmo tempo em que seria uma alternativa socioeconômica lícita para os indivíduos envolvidos e dependentes dessa economia. Por fim, para os pesquisadores, ao expandir as receitas do governo, o licenciamento da produção permitiria que o governo expandisse sua presença para as regiões mais isoladas do país (SENLIS COUNCIL, 2005; HAM; KAMMINGA, 2007). Para que o Afeganistão possa produzir ópio lícitamente para fins medicinais é necessário que os requisitos determinados pela Convenção de 1961 sejam atendidos (criação de uma agência nacional para controlar e supervisionar a produção, por exemplo).

Quanto à implementação do sistema de licenciamento, alguns aspectos merecem ser mencionados. O primeiro deles, de caráter mais prático, é sobre a extensão da área a ser licenciada e o valor a ser pago aos agricultores pelo ópio produzido. Para que o sistema funcione, devem ser abrangentes, compreendendo o maior número de famílias possíveis. Um segundo aspecto concerne à necessidade de incentivar a diversificação das atividades econômicas como forma de assegurar emprego e renda aos indivíduos que não tiverem seus

⁴⁶ O documento *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs* (1973) destaca a imprecisão na determinação dos países que se enquadram na categoria de produtores tradicionais. Isto, pois, apesar de o INCB considerar o termo ‘durante’ com um sentido de ao longo do período, os autores do documento apontam para a possibilidade de um sentido mais amplo, no qual os países tenham produzido ópio em algum momento durante a década de 1950.

cultivos licenciados. A questão da autoridade estatal é um dos principais pontos da proposta, uma vez que diz respeito a capacidade de garantir que os requisitos definidos pela ONU e pelo INCB para o funcionamento do sistema sejam atendidos (FELBAB-BROWN, 2007). Enquanto para a organização a proposta de licenciamento do ópio é uma oportunidade para fortalecer a autoridade estatal e, conseqüentemente, melhorar os níveis de segurança do país (SENLIS COUNCIL, 2005). Para outros (BYRD; MANSFIELD, 2014; CHOUVY, 2008; TAKAHASHI, 2007), não há uma autoridade com força e legitimidade suficiente para assegurar as condições exigidas e que, nesse contexto, o licenciamento não traria os resultados esperados.

Para além das questões domésticas, um aspecto central para aplicabilidade da proposta de licenciamento diz respeito à absorção do ópio afegão pelo mercado global. Enquanto há uma literatura (KUNNUMPURATH et. al, 2018; GOLTZ, 2013; KNAUL et al., 2018) que argumenta quanto à existência de uma demanda não atendida por analgésicos opióides, especialmente em países da periferia do sistema internacional – como África, Ásia, América Latina e Oriente Médio – que carece de recursos para a aquisição desses medicamentos. Há outra literatura (CHOUVY, 2008; TAKAHASHI, 2007; GREENFIELD et al., 2009) que se contrapõe a esse diagnóstico. Para esses autores, não há espaço no mercado global de ópio para absorver a produção do Afeganistão, uma vez que o problema da demanda não atendida estaria relacionado à má distribuição dos fármacos e a restrições domésticas dos países.

Assim como nos programas de desenvolvimento alternativo, o engajamento das principais potências internacionais também será de extrema importância para a implementação de um sistema de licenciamento bem-sucedido. Ruyver e Puyenbroeck (2005) afirmam que da mesma forma que a comunidade internacional é capaz de mobilizar tropas e recursos financeiro para o Afeganistão, ela pode ser capaz de promover os esforços geopolíticos e econômicos necessários para que o país obtenha a aprovação formal para desenvolver um sistema de licenciamento de ópio de base nacional. Atualmente, 21⁴⁷ países produzem ópio de maneira lícita – o que corresponde à metade da produção mundial. Espanha, Turquia, Austrália, França e Hungria são os principais exportadores, já o ópio produzido pelos demais países limita-se a atender demandas domésticas (PEREIRA; VIEIRA, 2022; INCB, 2021).

Entre os países que produzem ópio para atender às demandas globais é possível encontrar diferenças na forma de cultivar e colher papoula e de extrair os alcaloides. É

⁴⁷ A saber: Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, China, República Popular Democrática da Coreia, Eslováquia, Espanha, Federação Russa, França, Holanda, Hungria, Índia, Japão, Macedônia do Norte, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Turquia e Ucrânia (INCB, 2021).

interessante destacar que essas diferenças impactam diretamente nos lucros auferidos, na produtividade e na forma de inserção no mercado internacional legal. Enquanto na Austrália e na Espanha a produção é mecanizada e em larga escala, na Índia e na Turquia o cultivo de papoula é feito de maneira tradicional, com mão de obra intensiva (BYRD; MANSFIELD, 2014; MANSFIELD, 2001; TRANSFORM..., 2019). Neste cenário, de acordo com Felbab-Brown (2020), Índia e Turquia não foram excluídos do mercado global pelas corporações farmacêuticas dos países mais tecnológicos em função da Regra 80/20 do ECOSOC. Pela regra, 80% do ópio importado por um país deve ser de origem indiana ou turca, considerados produtores tradicionais pela Convenção de 1961, e os 20% restantes importados pelos demais países. O maior importador de ópio lícito do mundo, os EUA, incorporou tal regra em sua legislação (JELSMA, 2005).

Nos estudos publicados, para que o sistema de licenciamento da produção funcione seria necessário que o Afeganistão fosse incorporado à lista de produtores tradicionais de ópio. Isto, pois, atualmente, a competitividade do ópio afegão reside justamente no fator ilegalidade (BYRD; MANSFIELD, 2014). Sendo promovido à produtor tradicional, o país passaria a ser incluído na Regra 80/20, garantindo, assim, que o ópio fosse integralmente absorvido (RUYVER; PUYENBROECK, 2005). Contudo, o processo de incorporação do ópio afegão ao circuito lícito implicaria em uma reorganização do atual mercado e, conseqüentemente, uma redistribuição dos lucros dos produtores já licenciados e das grandes corporações farmacêuticas – as quais possuem um grande poder na dinâmica de funcionamento⁴⁸ do mercado de opioides (PEREIRA; VIEIRA, 2022). Para além dos atores da porção lícita deste mercado, os interesses dos atores que controlam o mercado ilícito de ópio também podem representar um empecilho para o avanço na proposta de licenciamento, pois, também sofreriam perdas econômicas relevantes com a regulação.

A proposta de licenciamento, diferentemente das estratégias apresentadas na subseção anterior, é formulada a partir do reconhecimento do papel histórico que o ópio desempenha na economia afegã. Apesar de sozinha a regulação da economia ilícita não ser capaz de resolver o problema de subdesenvolvimento, há potencial para reduzir os níveis de violência e insegurança no Afeganistão. Assim,

⁴⁸ O mercado de opioides não é autorregulado e os medicamentos não são produtos comuns facilmente substituídos pelo consumidor. Além disso, os analgésicos, como morfina e codeína, são classificados como essenciais pela OMS – o que assegura uma demanda permanente que independe do preço. Essas particularidades conferem grande autonomia e poder às corporações farmacêuticas que passam a determinar o preço dos medicamentos, entre outros fatores, a partir do nível de lucro que desejam obter (FISCHER et al., 2055; MALERBA; ORSENIGO, 2015).

a proposta de licenciamento do ópio é uma medida pragmática e deve ser encarada como parte do processo de melhoria das condições de vida de parte da população, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e, conseqüentemente, do aperfeiçoamento do ambiente político do país. (PEREIRA; VIEIRA, 2021).

As experiências de Tailândia e Colômbia demonstram a necessidade de se interseccionar a agenda das drogas e a agenda para o desenvolvimento. Isto significa que, mesmo pela via da regulação, resultados sustentáveis só seriam alcançados se viessem acompanhados de programas abrangentes voltados à promoção do desenvolvimento econômico. O engajamento ativo da comunidade internacional no que tange à viabilização econômica dessa transição (não impondo sanções econômicas, por exemplo) e na adoção de políticas adequadas no que se refere à demanda por drogas também é um elemento importante no processo de superação da tradicional postura proibicionista.

4.3 O debate sobre drogas e desenvolvimento

Após mais de meio século de políticas que criminalizam, estigmatizam e reprimem a produção e o consumo de drogas e que, antes de promoverem uma solução para esse ‘mal’, causam danos profundos às populações mais marginalizadas do mundo. Nas últimas décadas, especialistas em política de drogas, impulsionados pela UNGASS de 2016, têm buscado uma aproximação com os especialistas que debatem questões pontuais e abrangentes sobre desenvolvimento. De modo geral, a interação entre drogas e desenvolvimento passou a ser destaque na agenda de estudiosos de ambas as temáticas a partir do reconhecimento de que a ausência de meios que permitam o desenvolvimento de um país seria o motor dos cultivos ilícitos (BUXTON, 2020). Seguindo tal lógica, é possível afirmar que a promoção de meios que levem ao desenvolvimento (econômico) culminaria na eliminação dos cultivos ilícitos. Drogas e desenvolvimento seriam, portanto, antagônicos.

Esse entendimento foi base para o desenvolvimento da já mencionada estratégia de desenvolvimento alternativo. De acordo com a análise de Brombacher e David (2020), apesar de ser apresentada como um terceiro pilar dentro do sistema de controle da produção de drogas, na prática os recursos destinados à sua implementação são extremamente baixos – ainda mais quando comparados àqueles disponíveis às políticas repressivas. Segundo os autores, somando os 53 projetos de desenvolvimento alternativo identificados nos três principais países produtores de coca (Colômbia, Peru e Bolívia) e nos dois principais produtores de ópio (Afeganistão e Mianmar) chegou-se a um orçamento total de no máximo US\$ 275 milhões.

Considerando que, sem investimentos paralelos em outras atividades econômicas e em outras áreas como saúde, infraestrutura e educação, é pouco provável que os projetos sustentem qualquer resultado positivo que eventualmente venham a obter com uma assistência não-robusta. Para além das limitações orçamentárias, críticas pertinentes foram feitas à própria concepção do desenvolvimento alternativo e ao que ele representa.

As experiências apresentadas acima sobre a implementação de programas de desenvolvimento alternativo no Afeganistão e na Colômbia demonstram a existência de uma confusão (intencional ou não) quanto aos objetivos a serem realizados por meio dessa estratégia. Mansfield (2020) destaca que enquanto

[p]ara alguns, o desenvolvimento alternativo continuou como intervenções de curto-prazo destinadas a extrair acordos com as comunidades para reduzir a produção de ópio ou recompensar aqueles que já o haviam feito; Para outros, trata-se de qualquer programa de desenvolvimento implementado em uma área de cultivo de papoula, ou potencial cultivo de papoula, muitas vezes sem qualquer atenção às causas do cultivo e como elas diferem por localização, gênero ou grupo socioeconômico⁴⁹. (MANSFIELD, 2020, p.79, tradução nossa).

A falta de compreensão em relação ao que envolve a realização de programas e/ou projetos de desenvolvimento alternativo é o que permite, em grande medida, a manutenção de estratégias de controle da produção em contextos de profunda dependência dos cultivos ilícitos – especialmente em situações de reconstrução pós-conflito. As iniciativas até então empreendidas, sejam denominadas ‘desenvolvimento alternativo’, ‘meios de subsistência alternativo’ ou ‘controle de drogas orientado ao desenvolvimento’, não enfrentam questões estruturais atreladas ao cultivo – como as desigualdades socioeconômicas, raciais, étnicas e de gênero (MANSFIELD, 2020).

De modo mais radical Buxton (2020) afirma que, apesar de serem apresentadas como estratégias inovadoras, elas são intrinsecamente conservadoras ao garantir que os fundamentos proibicionistas sejam mantidos e que os custos de funcionamento desse sistema permaneçam deslocados para os países da periferia do sistema internacional. O desenvolvimento econômico de muitos países periféricos e produtores, assim, é comprometido em função da necessidade de priorizar a alocação dos já escassos recursos para as políticas voltadas a erradicação dos

⁴⁹ No original: *To some, alternative development continued as short- term interventions designed to extract agreements from communities to reduce opium production, or reward those that had already done so. To others, it could be any development programme implemented in a poppy growing, or potential poppy growing, area often without any consideration of the causes of cultivation and how they differed by location, gender, or socio- economic group.*

cultivos. É nesse sentido que a autora afirma que as políticas de controle das drogas são inconciliáveis com o objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico, contrariando a literatura tradicional que atribuiu o atraso econômico de determinados países produtores aos cultivos ilícitos.

Desde uma perspectiva histórica é possível perceber que a relação entre drogas e desenvolvimento nem sempre foi antagônica. Até a promulgação da primeira convenção do regime proibicionista, a Convenção Única de 1961, eram as potências centrais que se beneficiavam dos recursos obtidos com a produção e o comércio de drogas. O processo de separação das substâncias psicoativas em lícitas e ilícitas desempenhou um papel importante no desenvolvimento do capitalismo, pois, ao mesmo tempo em que o advento e expansão das corporações farmacêuticas assegurou os recursos aos países do centro, ela privou os países periféricos (muitos ex-colônias) de obterem os mesmos benefícios que pudessem ser traduzidos em desenvolvimento (COURTWRIGHT, 2001; COLLINS, 2015). É interessante observar que, mesmo na ilegalidade, as drogas permanecem sendo um canal de inovação e desenvolvimento. O trabalho de Mansfield (2019) destacando a construção de poços profundos de bombas e geradores movidos à diesel e por sistemas de painéis solares como forma de manter os cultivos de papoula em meio às severas secas que assolam o Afeganistão é o indicativo desse potencial.

Assim como a proposta da regulação da produção de ópio no Afeganistão apresentada acima, o avanço na regulação do uso adulto não-medicinal da *cannabis* traz importantes questionamentos a respeito do atual regime que controla a produção e a circulação de drogas. Se por um lado, esse movimento pela regulação do mercado de *cannabis* abre espaço para que se pressione por reformas no sistema, por outro ele tem potencial para aprofundar as desigualdades entre centro e periferia (PAIVA, 2018). Isto, pois, os mercados de *cannabis* têm sido capturados pelas grandes corporações farmacêuticas, afastando, novamente, os produtores tradicionais de pequena escala (tanto a nível local-nacional, quanto internacional) dos benefícios econômicos da produção da droga – há décadas criminalizada e reprimida (BEWLEY-TAYLOR; JELSMA; KAY, 2020; PEREIRA, 2022). Para Paiva (2018), não se sabe ao certo quais serão os rumos da política internacional de drogas, uma vez que, os EUA (ou parte dele), promotores do sistema em vigência, estão entre os protagonistas desse possível novo arranjo em construção. Segundo o autor, “é preciso que as políticas de drogas reforcem, e não se contraponham, aos objetivos mais amplos das políticas públicas nacionais e internacionais” (PAIVA, 2018, p. 104).

Por fim, cabe retomar a importância do desenvolvimento para países produtores em reconstrução pós-conflito. Conforme mencionado na seção anterior, a regulação das drogas

tem potencial tanto para reduzir os níveis de violência quanto para promover, junto de outros programas, o desenvolvimento econômico de países como o Afeganistão. Reitano (2020) destaca que há uma tendência de os *policy makers* privilegiarem outras questões políticas em detrimento de uma resposta a questão das drogas nesses países. A autora advoga por uma abordagem de redução de danos também para os países produtores que se encontram em situação de conflito, visto que são diversos os fatores que incentivam (e tornam necessária) a produção de drogas em contextos de conflito. Já para o período de reconstrução pós-conflito, reforço o grupo de autores que advogam por um compromisso de longo-prazo da comunidade internacional, especialmente na construção de relações de confiança entre as partes que estavam em conflito e na promoção do desenvolvimento econômico.

4.4 Considerações finais

O presente capítulo buscou refletir sobre os limites impostos pelo atual regime proibicionista aos países produtores no que tange à escolha da estratégia de encaminhamento para os cultivos ilícitos após um conflito – apesar de não ser o único fator contribuidor da manutenção do *status quo*. Tanto Afeganistão quanto Colômbia adotaram as estratégias que buscavam controlar (e destruir) a indústria das drogas em seus países – considerada pela comunidade que sustenta o atual sistema de proibição como um empecilho ao desenvolvimento econômico. Contudo, em ambos os países, os esforços voltados à utópica eliminação das drogas tornaram-se, na verdade, um vetor de insegurança no país, pois, além de serem extremamente custosos, não ofereciam os meios necessários para que os agricultores colombianos e afegãos abandonassem sua (por vezes, única) fonte de renda. Consoante ao que apresentamos no capítulo anterior, há atores nacionais e internacionais (com interesses transnacionais) que se beneficiam econômica e politicamente com a manutenção da guerra às drogas e, portanto, uma mudança paradigmática implicaria na perda de recursos e de poder. Por fim, refletimos que, parte do sucesso dos casos considerados bem-sucedidos, à exemplo da Tailândia, pode ser atribuído a existência de outros espaços que puderam ocupar o lugar dos substituídos na dinâmica internacional das drogas.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar o papel do mercado ilícito de ópio na evolução do processo de intervenção das forças da OTAN no Afeganistão a partir de 2001. Sendo o país o maior produtor ilegal de ópio do mundo desde 1998, a economia ilícita apresenta-se como uma variável relevante na análise do conflito armado – especialmente a partir de 2006 quando as potências invasoras passaram a associar o aumento na produção de ópio (de 200 toneladas em 2001 para 4.200 toneladas em 2004) com a retomada da *jihad* pelo Talibã. Para responder ao questionamento proposto, a saber, de que forma a orientação proibicionista em relação à produção do ópio contribuiu para aprofundar a insegurança no país após 2001, foi necessário apresentar o contexto geral no qual nossa análise está inserida – esforço realizado no primeiro capítulo deste trabalho.

O estudo ópio-centrado do conflito armado de 2001 teve o objetivo de investigar o desenvolvimento e a expansão dos cultivos ilícitos concomitantemente à análise da postura dos atores beligerantes, notadamente Reino Unido, EUA e Talibã, em relação ao ópio ao longo das duas décadas de ocupação. Sob esta perspectiva foi possível verificar que o ópio não desempenhou um papel relevante na decisão de intervir em 2001 – à época, estima-se que tenham sido produzidas apenas 200 toneladas de ópio, resultado da proibição feita pelo Talibã no ano anterior. Nos primeiros anos após a derrubada do Talibã, a produção de ópio foi retomada – em média 3.700 toneladas foram produzidas anualmente entre 2002 e 2004 – apesar dos esforços britânicos de erradicação compensada no contexto da Reforma do Setor de Segurança. Durante esse período, os EUA preparavam o desengajamento do Afeganistão, uma vez que havia a percepção de que o Talibã havia sido derrotado e o alegado processo de reconstrução devidamente encaminhado.

Outros aspectos políticos e econômicos revelavam a fragilidade da vitória obtida. O arranjo proposto no acordo de paz, por exemplo, não era adequado à realidade afegã e mostrou ser mais um pacto entre elites do que uma proposta à paz. Ademais, com o tempo, o caráter meramente propagandista do processo de reconstrução do Estado afegã foi evidenciado. Assim, com o passar dos anos, alguns pontos desse arranjo se tornaram insustentáveis. Dentre eles, destacamos a dependência do governo de Hamid Karzai tanto em relação às forças estrangeiras quanto em relação aos senhores da guerra, que frequentemente usavam de seu poder militar para assegurar sua posição e interesses. O descontentamento da população em relação ao governo afegão e a frustração com a ausência de oportunidades econômicas rentáveis foram terreno fértil para os talibãs.

A produção de ópio, retomada ainda em 2002, cruzou a marca das 4.000 toneladas a partir de 2004. Durante esse período, o Talibã ainda se reorganizava na fronteira com o Paquistão. Em 2005 passaram a expandir para além dos velhos círculos e somente em 2008 intensificaram os ataques às forças nacionais afegã e à OTAN/ISAF. É possível afirmar, portanto, que a retomada da produção respondeu inicialmente a demandas não atreladas à *jihad* talibã, isto é, a processos econômicos e políticos em curso há décadas no Afeganistão. Assim, ao vincular a produção de ópio ao ressurgimento do Talibã, ignorou-se os demais fatores que incentivam tal economia. De certo modo, tal associação provou ser bastante conveniente, pois, ao mesmo tempo em que relativizou a omissão dos países envolvidos no Afeganistão em relação à economia ilícita, isto é, na promoção de outras atividades econômicas, também afastou eventuais críticas à condução do processo de paz.

Entre 2005 e 2008, então, o tema das drogas passou a integrar a agenda estadunidense para o Afeganistão, com a elaboração de estratégias para apoiar o governo de Karzai a erradicar os cultivos ilícitos e combater o tráfico de ópio – apoiados por governadores e/ou figuras de poder locais. No entanto, além da produção continuar em expansão, em 2008 estima-se que tenham sido produzidas 5.900 toneladas de ópio (um aumento de 43% em relação a quantidade produzida em 2005), o Talibã já se fazia presente em províncias nas porções sul, sudeste e oeste do país. O reengajamento dos EUA no Afeganistão, a partir de 2009, representou uma nova fase do conflito, na qual o contraterrorismo dos primeiros anos deu lugar a operações de contrainsurgência. Paralelamente, em relação às drogas, foram priorizados o desenvolvimento alternativo (majoritariamente programas de substituição de cultivos, com recursos condicionados à erradicação da papoula) e ações de interdição. Também durante a administração de Barack Obama, as custosas campanhas de erradicação em larga escala foram suspensas, apesar de permanecerem auxiliando os governos locais por meio do apoio aéreo (via INL) pelo INL e pela transferência de recursos aos programas de erradicação dos governadores (GLE, sigla do inglês, *Governor-Led Eradication*).

Com o assassinato de Osama bin Laden, em maio de 2011, pelas forças do governo estadunidense, retomou-se o planejamento da estratégia para retirada das tropas (cerca de 100.000 militares) e encerramento das operações militares – reforçando a percepção de que a reconstrução do Afeganistão não era, na verdade, um objetivo da invasão. O ano de 2014 foi estabelecido como a data limite para que as forças militares e policiais do Afeganistão assumissem a responsabilidade pela segurança do país. O cenário, no entanto, não era favorável. O governo afegão mostrava-se cada vez mais vulnerável frente à insurgência, perdendo gradativamente o apoio da população e aprofundando sua dependência financeira e

securitária das potências interventoras. Além disso, a formação do ISIS, em 2014, e do IS-K, em 2015, comprometeu ainda mais a execução do plano. Quanto ao ópio, apesar dos esforços empreendidos, entre 2011 e 2014, estima-se que tenham sido produzidas em média 5.300 toneladas por ano.

A retirada das tropas foi reiteradamente postergada: de 2014 passou para o final de 2016 e depois para o final de 2017. Contrariando as expectativas, o aprofundamento da insegurança levou o recém-eleito presidente Donald Trump a enviar cerca de 3.000 militares para apoiar as forças no Afeganistão. Em 2020, a assinatura do acordo de paz entre os EUA e o Talibã pareceu sinalizar, enfim, o encerramento do conflito. No documento foi estipulado que as tropas seriam retiradas em 14 meses a partir de julho de 2020. A retirada completa das tropas, no entanto, ocorreu apenas em agosto de 2021 no governo de Joe Biden. Apesar de o desengajamento das tropas ter sido procrastinado, o desengajamento financeiro dos doadores manteve-se no prazo, o que representou uma profunda escassez de recursos. Ao longo desse período, a produção de ópio foi estimada em 6.100 toneladas, em média, por ano, com destaque para a histórica de 9.000 toneladas em 2017.

A análise atenta à variação da produção ao longo da intervenção sugere a existência de um nexo entre a expansão da insurgência talibã e a expansão dos cultivos ilícitos de papoula. Para compreender como essa interação ocorre, analisamos detalhadamente, no segundo capítulo deste trabalho, o mercado ilícito de ópio no Afeganistão. Apoiados por uma literatura especializada que reflete sobre a relação entre drogas e conflito armado, identificamos os principais atores envolvidos e as dinâmicas que emergem a partir da perseguição de seus interesses. Destacamos, assim, os atores armados locais, quais sejam, os insurgentes e os senhores da guerra. Estes recorrem ao mercado ilícito de drogas em busca de recursos que financiem sua luta e assegurem sua posição, respectivamente. O envolvimento de ambos é bastante semelhante, variando entre taxar o cultivo e/ou a circulação do ópio e participar ativamente como intermediários locais e/ou regionais de redes transnacionais de tráfico.

Ao mesmo tempo em que os atores locais envolvidos no conflito armado recorrem aos mercados ilícitos para obterem recursos, atores transnacionais – residentes ou não em território afegão – ligados ao tráfico internacional de drogas encontram funcionalidade econômico na manutenção da guerra. A impossibilidade de as autoridades locais reprimirem a produção de ópio garante que os recursos investidos não serão perdidos, assegurando também os lucros. Outro fator importante a ser considerado relaciona-se com a necessidade de a população afegã garantir renda para sua subsistência em um contexto de suspensão das atividades lícitas. A

incessante demanda por ópio e derivados em espaços fora da zona de conflito, especialmente nos mercados europeus e asiáticos, torna a economia ilícita bastante atrativa.

Enquanto aqueles que possuem terras encontram no ópio uma forma de complementar a renda, indivíduos e famílias sem propriedade recorrem ao ópio para subsistir, trocando o trabalho nas plantações por moradia e alimentação. Além disso, a ausência de um sistema de crédito eficiente permite que a colheita futura de ópio seja dada como garantia do adiantamento de recursos em casos de seca, doença ou outros eventos relacionados ao ciclo de vida (casamento, nascimento e falecimento). Podemos mencionar, também, aqueles que se envolvem em atividades estimuladas pela indústria do ópio, como os setores de serviço e construção civil. Pode-se perceber, portanto, que a economia ilícita de ópio não é apenas um componente da economia política que perdura o conflito armado, mas também – e principalmente – um elemento importante do funcionamento econômico do Afeganistão.

Essa multiplicidade de funções desempenhadas pelo ópio é resultado de um processo histórico moldado por uma combinação de eventos domésticos e internacionais. A promulgação da Convenção Única sobre Entorpecentes em 1961 e a não-incorporação do Afeganistão no grupo de países autorizados a produzir ópio para fins científicos e medicinais; a promulgação da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas em 1977; a Revolução de Saur em 1978; a intervenção soviética em 1979; a promulgação da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas em 1988; a guerra civil afegã entre 1990 e 1996; a chegada do Talibã ao poder na segunda metade dos anos 1990; a GWOT e a intervenção estadunidense em 2001 contribuíram, em maior ou menor grau, para que o Afeganistão se transformasse no maior produtor ilícito de ópio do mundo.

Enquanto os eventos domésticos estabeleceram um ambiente oportuno para o desenvolvimento da economia do ópio, a conformação do regime internacional do controle de drogas relegou aos produtores afegãos o mercado ilícito de ópio, controlado por organizações não-estatais e de funcionamento marcado pela violência. De modo mais específico, as demandas globais por substâncias ilícitas encontraram na demanda por recursos dos insurgentes e da população civil um meio para expandir os cultivos existentes desde os anos 1930 no Afeganistão e, assim, assegurar seus lucros. O conflito armado que se desdobrou após a intervenção de 2001, nesse sentido, foi apenas um dos eventos que viabilizaram a promoção dos interesses dos atores ligados aos mercados ilícitos e a consequente expansão dos cultivos.

Frente ao contexto apresentado, é possível afirmar que as estratégias de combate às drogas levadas a cabo tanto pelo governo quanto pelas forças interventoras complicaram o já conturbado processo de reconstrução do país. Ao erradicarem o cultivo de papoula sob a

justificativa de interromper os fluxos de financiamento do Talibã para, assim, enfraquecer o grupo, os invasores acabaram interrompendo uma fonte de renda e de subsistência essencial para uma parcela da população afegã. É válido notar que os aumentos verificados nas quantidades de ópio produzidas, interpretados como sinal de que a insurgência talibã se expandia, também sinalizavam para a deterioração socioeconômica do Afeganistão e, mais especificamente, para um aprofundamento da dependência em relação às receitas do ópio.

Neste cenário, as campanhas de erradicação abriram espaço para que figuras e/ou grupos paraestatais, tanto senhores da guerra quanto talibãs, passassem a oferecer serviços de proteção aos campos dedicados ao cultivo de papoula mediante o pagamento de taxa. Assim, a postura combativa em relação à produção de ópio enfraquece as autoridades estatais ao mesmo tempo em que fortalece polos de poder paralelos. Nesse sentido, ao passo que os senhores da guerra garantem sua autonomia em relação ao centro, os talibãs mobilizam a população já descontente com o governo em Cabul em prol de sua luta, recebendo apoio em ações de contrainteligência, por exemplo. A autonomia da periferia em relação ao centro é uma característica intrínseca ao funcionamento político do país desde o seu nascimento, resistindo às investidas de interferência de potenciais coloniais e imperialistas ao longo dos séculos. O empreendimento de estratégias antidrogas no Afeganistão acaba sendo, portanto, contra-produtivo para os esforços de centralização política ambicionado pelas potências invasoras.

Sendo o desenvolvimento econômico um dos pilares do processo de reconstrução pós-conflito, analisamos, no terceiro e último capítulo deste trabalho, os dilemas e os desafios que envolvem uma eventual resposta do governo Talibã à produção de ópio. Utilizamos como referência a experiência colombiana em relação à produção de coca após o acordo de paz de 2016. Apesar das diferenças, em ambos os países os cultivos ilícitos foram elementos importantes no conflito armado dos anos 2000, especialmente em função do envolvimento de grupos insurgentes, FARC e Talibã, com as drogas. A observação do caso colombiano revela a existência de fatores que limitam a ação dos países no que diz respeito à formulação de políticas de drogas. Para além das normas estabelecidas nas convenções da ONU, a diplomacia das drogas estadunidense é uma variável importante no estudo. Isto, pois, utilizam os recursos de ajuda para o desenvolvimento (USAID) como instrumento de pressão e barganha para um alinhamento do país com os interesses dos EUA no que diz respeito ao controle de drogas.

Tanto a guerra às drogas quanto os programas de desenvolvimento alternativo são, na prática, variações da mesma estratégia de controle (com vistas a completa eliminação) das drogas. Ambas as estratégias foram experimentadas no Afeganistão ao longo de sua história e, na prática, mostraram-se custosas e insustentáveis, aprofundando dinâmicas que contribuíram

para a situação de não-desenvolvimento. Podemos refletir que as políticas voltadas à proibição das drogas fomentam dinâmicas de violência e, conseqüentemente, de dependência em relação aos fluxos de ajuda internacional – dado que tais estratégias envolvem custos elevados e, portanto, insustentáveis para países em situação pós-conflito. Nesse espectro das políticas de drogas, o combate às drogas representa mais um empecilho ao desenvolvimento do que um meio para o promover.

Nos últimos anos, propostas para a regulação do mercado de determinadas drogas, como a *cannabis*, impulsionaram debates a respeito da possibilidade de reformar o atual regime que controla a produção e a circulação das drogas. Esse processo poderia beneficiar aos países periféricos que por décadas arcaram de forma desigual com os custos de manutenção desse sistema. Contudo, vale mencionar a existência de atores que se beneficiam econômica e politicamente com a manutenção do *status quo* – a exemplo das corporações farmacêuticas e de organizações criminosas, que se beneficiam com a não-regulação do mercado. No caso do Afeganistão, tal debate está expresso na proposta de licenciamento de parte da produção de ópio para a fabricação de medicamentos opioides. Trata-se, portanto, da integração do ópio afegão a um mercado já existente e regulado pela Convenção Única da ONU desde 1961.

Para aqueles que advogam pelo sistema de licenciamento, o ópio seria transformado em uma alternativa socioeconômica lícita com potencial para romper, ainda que parcialmente, com o ciclo de violência que assola o país há décadas. A viabilidade de implementação da proposta, no entanto, é um ponto de tensão no debate. Isto, pois, o Afeganistão pós-conflito não detém a estrutura institucional e securitária necessária para o cumprimento dos requisitos exigidos pela ONU e INCB para exercer a regulação do ópio. Outro aspecto apontado como empecilho à implementação é a absorção da produção afegã pelo mercado global. A proposta baseia-se no entendimento de que o ópio afegão poderia suprir parte da demanda não atendida em países africanos, asiáticos e latino-americanos. Os críticos à proposta afirmam que tal questão é, na verdade, um problema de má distribuição e não de escassez na oferta.

Análises mais atentas às dinâmicas de funcionamento do mercado de drogas lícitas revelam que, em realidade, ambos os problemas, quais sejam, de má distribuição e de escassez na oferta de medicamentos, estão intimamente ligados a questões econômicas, especialmente relacionadas a diferença de renda dos países. Outro aspecto relevante na compreensão desse quadro diz respeito a atuação dos atores responsáveis pela produção das drogas lícitas, isto é, as grandes corporações farmacêuticas que desfrutam de liberdade na determinação do preço dos medicamentos – quase exclusivamente pautado pelo lucro que nível de lucro que desejam obter. A existência de um número pequeno de atores responsáveis pela produção lícita,

majoritariamente concentrados nos países centrais, garante que estes obtenham ganhos econômicos com o atual regime do controle de drogas, enquanto aos países periféricos cabe os custos de sua manutenção e a produção da porção ilícita (cuja existência também é responsável pelos lucros apreendidos na porção lícita). A produção de drogas, nesse sentido, reproduz a dinâmica centro-periferia de funcionamento do sistema capitalista. Portanto, não seria razoável supor que tais atores proponham uma reorganização do mercado que venha a impactar seus lucros.

Consoante a lógica da regulação proposta pela literatura apresenta no último capítulo, a produção de drogas e o desenvolvimento econômico podem ser conciliados. Tanto de forma direta, como na proposta de licenciamento do ópio afegão, quanto de forma indireta, ao permitir a realocação dos gastos antes destinados à guerra às drogas para áreas que gerem um maior número de externalidades positivas. Todavia, é provável que os atores que se beneficiam com o atual regime de controle das drogas (lícitas e ilícitas) tendem a se contraporem às propostas de reforma – ou, como observado no processo de regulação da *cannabis*, tendem a disputar sua condução. Mesmo nos países periféricos que tendem a arcar com os custos de manutenção do regime proibicionista, há atores que se beneficiam com a perpetuação da guerra às drogas – da mesma forma que atores se beneficiam com um estado permanente de guerra no Afeganistão.

Frente ao exposto, é razoável concluir que a postura proibicionista em relação à produção de ópio foi um dos fatores que permitiu a manutenção da dinâmica histórica de dispersão do poder no Afeganistão, em meio aos esforços ocidentais de construção do Estado, centralizado e organizado seguindo o modelo de uma democracia liberal (SHAHRANI, 2013; GOODHAND; MANSFIELD, 2013). A opção por um arranjo político negociado com senhores da guerra, cujos interesses relacionavam-se à preservação de sua posição, assegurou que os pólos de poder não fossem dissolvidos, mas momentaneamente “inativados”. O combate às drogas, nesse sentido, foi um dos instrumentos utilizados para assegurar a autonomia em relação às pressões por centralização. Uma vez que muitas dessas figuras possuíam envolvimento com o mercado ilícito de drogas, barganhavam com o governo afegão ‘se’ e ‘como’ os cultivos ilícitos seriam erradicados. Aqueles que não detinham capital político, econômico e militar suficientes para fazer frente ao governo em Cabul restava a erradicação e o ressentimento que levava, novamente, ao apoio de figuras político-militares não-estatais.

As mais de quatro décadas de violência e conflito levaram ao estabelecimento de um modelo de funcionamento que desafiou as noções de ordem e desordem comuns a uma parte da literatura que estuda a construção dos Estados. O desenvolvimento e a expansão da economia do ópio, nesse contexto, é, ao mesmo tempo, sintoma e mecanismo da dispersão do

poder. A opção pelo proibicionismo, portanto, acelerou o processo de reestabelecimento da dinâmica histórica de funcionamento social e político afegão, qual seja, de autonomia da periferia em relação ao centro. As campanhas de erradicação e as operações de interdição foram utilizadas como instrumento de barganha entre os senhores da guerra e agentes do governo em Cabul para preservar seu *status* e poder – acumulado também por meio da economia das drogas nas décadas anteriores. O combate às drogas, nesse sentido, contribuiu para inviabilizar o processo de centralização do poder político no Afeganistão ambicionado pelas forças invasoras.

REFERÊNCIAS

- AFFAIRS, B. O. S. A. The Taliban And The Afghan Drug Trade. STATE, U. S. D. O. Washington 2001.
- AFGHANISTAN COMPACT, T. BUILDING ON SUCESS: THE LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN - THE AFGHANISTAN COMPACT, 2006.
- ALLIEZ, É.; LAZZARATO, M. Guerras e Capital. São Paulo: Ubu, 2021.
- ALSEMA, A. How Colombia's "Total Peace" plans could disrupt the global drug trade. Colombia Reports, 2022. Disponível em: [http://How Colombia's "Total Peace" plans could disrupt the global drug trade \(colombiareports.com\)](http://HowColombia'sTotalPeaceplanscoulddisrupttheglobaldrugtrade(colombiareports.com)).
- ANDREAS, P. Drugs and War: What Is the Relationship? <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051017-103748>, 2019-05-13 2019a. review-article.
- ANDREAS, P.; NADELMANN, E. Policing the Globe: Criminalization and crime control in International Relations. New York: Oxford University Press, 2006. 348 p.
- ARAMRATTANA, A.; JINAWAT, P. Law enforcement and crop substitution in the Golden Triangle. Canberra, p. 49-51. 2006.
- BARFIELD, T. J. Afghanistan: a cultural and political history. New Jersey: Princeton University Press, 2010. 408 p. 978-0-691-14568-6.
- BELL, A.; ILIYAS, B. A Network in Transition: Actors, Interests, and Alliances in the Afghanistan Conflict as of Early 2014. Peace Research Institute Frankfurt. Frankfurt am Main. 2014.
- BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015. 342 p.
- BERRY, P. A. Allies at War in Afghanistan: Anglo–American Friction over Aerial Poppy Eradication, 2004–2007. *Diplomacy & Statecraft*, 29, n. 2, p. 274-297, 2018.
- BERRY, P. A. What Is the Future of UK Drugs Policy for Afghanistan? RUSI - Royal United Services Institute, September 2021.
- BEWLEY-TAYLOR, D.; JELSMA, M. Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs. *International Journal of Drug Policy*, 23, n. 1, p. 10, 2012.
- BEWLEY-TAYLOR, D.; JELSMA, M.; KAY, S. Cannabis Regulation and Development: Fair(er) Trade Options for Emerging Legal Markets. In: BUXTON, J.; CHINERY-HESSE, M., et al (Ed.). *Drug Policies and Development: Conflict and coexistence*: Brill, 2020. cap. 6, p. 106-124.
- BEWLEY-TAYLOR, D. R. The Contemporary International Drug Control System: A History of the UNGASS Decade. LSE. London, p. 49-55. 2012.

BIRD, T.; MARSHALL, A. *Afghanistan: How the west lost its way*. New Haven: Yale University Press, 2011. 9780300154573 0300154577.

BLANCO, Y. A. M.; ALDANA, J. S.; SUÁREZ, A. M. G. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS): balance, retrocesos y desfiguraciones. In: ÁLVAREZ, J. E. (Ed.). *El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 131-160.

BRADFORD, J. Drug Control in Afghanistan: Culture, Politics, and Power during the 1958 Prohibition of Opium in Badakhshan. *Iranian Studies*, 48, n. 2, p. 223-248, 2015.

BRADFORD, J. T. *Poppies, politics, and power: Afghanistan and the global history of drugs and diplomacy*. Ithaca: Cornell University Press, 2019. 9781501738340 1501738348.

BROMBACHER, D.; DAVID, S. From Alternative Development to Development- Oriented Drug Policies In: BUXTON, J.; CHINERY-HESSE, M., et al (Ed.). *Drug Policies and Development: Conflict and Coexistence*. Leiden: Brill, 2020. cap. 4, p. 64-78.

BUXTON, J. Drug Control and Development: A Blind Spot. In: BUXTON, J.; CHINERY-HESSE, M., et al (Ed.). *Drug Policies and Development: Conflict and Coexistence*. Leiden: Brill, 2020. cap. 2, p. 13-42.

BYRD, W. A. *Understanding Afghanistan's 2014 Presidential Election: The Limits to Democracy in a Limited Access Order*. United States Institute of Peace. Washington, DC. 2015.

BYRD, W. A.; MANSFIELD, D. *Licensing Afghan Opium for Medicinal Use: Why It Won't Work*. United States Institute of Peace. Washington. 2014.

CARDONA, A. Gustavo Petro's "total peace" plan and how it could shape the notion of security in Colombia. *International Peace Bureau: Disarmament for Development*.

CEPIK, M.; BORBA, P. Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, 33, n. 2, p. 375-405, 2012.

CFR, C. O. F. R. *Timeline: U.S. War in Afghanistan*. 2022.

CHANDRA, V. Warlords, Drugs and the 'War on Terror' in Afghanistan: The Paradoxes. *Strategic Analysis*, 30, n. 1, p. 64-92, 2006.

CHIN, K.-L. *The Golden Triangle: Inside Southeast Asia's drug trade*. New York: Cornell University, 2009.

CHOSSUDOVSKY, M. *The Spoils of War: Afghanistan's Multibillion Dollar Heroin Trade*. Global Research.

CHOUVY, P.-A. Licensing Afghanistan's Opium: Solution or fallacy? *Caucasian Review of International Affairs*, 2, n. 2, p. 101-106, 2008.

CHOUVY, P.-A. *Opium: Undercovering the Politics of the Poppy*. Massachusetts: Harvard

University Press, 2010. 978-0-674-05134-8.

CNN. Porta-voz do Talibã diz que 'Afeganistão será livre de drogas' | CNN Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/porta-voz-do-taliba-diz-que-afeganistao-sera-livre-de-drogas/>. Acesso em: 06 set.

COCKAYNE, J.; LUPEL, A. *Peace Operations and Organized Crime: Enemies or Allies?* New York: Routledge, 2013. 240 p.

COCKAYNE, J.; PFISTER, D. *Peace Operations and Organised Crime*. Geneva Centre for Security Policy. International Peace Institute Geneva, p. 29. 2008.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COLLIER, P. Doing well out of war: an economic perspective. In: BERDAL, M. e MALONE, D. M. (Ed.). *Greed and grievance: economic agendas in civil wars*. Colorado: Lynne Rienner, 2000. cap. 5, p. 91-112.

COLLIER, P.; HOFFFLER, A.; ROHNER, D. Beyond greed and grievance: feasibility and civil war. *Oxford Economic Papers*, 61, n. 1, p. 1-27, 2009.

COLLINS, J. *Regulations and Prohibitions: Anglo-American and International Drug Control, 1939-1964*. 277 f. (Doctor of Philosophy) - International History, London School of Economics, London.

COLOMBO, S. Quatro anos após acordo de paz, Colômbia vê reorganização do crime organizado. Folha de S. Paulo, 2020. Disponível em: [http://Quatro anos após acordo de paz, Colômbia vê reorganização do crime organizado - 01/10/2020 - Mundo - Folha \(uol.com.br\)](http://Quatro%20anos%20ap%F3s%20acordo%20de%20paz,%20Col%F3mbia%20v%EA%28%20reorganiza%CA%7C%20do%20crime%20organizado%20-%2001/10/2020%20-%20Mundo%20-%20Folha%20(uol.com.br).). Acesso em: 10 outubro 2022.

COMISSÃO GLOBAL SOBRE POLÍTICA DE DROGAS. *Regulação: O controle de drogas responsável*. 2018.

CONNAH, L. US INTERVENTION IN AFGHANISTAN: JUSTIFYING THE UNJUSTIFIABLE? *South Asia Research*, 41, n. 1, p. 70-86, 2021.

CORNELL, S. E. The Interaction of Narcotics and Conflict. *Journal of Peace Research*, 42, n. 6, p. 751-760, 2005.

CORNELL, S. E. *Narcotics and Armed Conflict: Interaction and Implications*. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30, n. 3, p. 207-227, 2007.

COUNCIL, S. Feasibility study on opium licensing in Afghanistan: for the production of morphine and other essential medicines, initial findings September 2005. The Senlis Council. Kabul, p. 670. 2005.

COURTWRIGHT, D. T. *Forces of Habit: Drugs and the Making of the Modern World*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001. 289 p.

COYNE, C. J.; BLANCO, A. R. H.; BURNS, S. The War on Drugs in Afghanistan: Another Failed Experiment with Interdiction. *The Independent Review*, 21, n. 1, p. 95-119, 2016.

CRICK, E. Drugs as an existential threat: An analysis of the international securitization of drugs. *International Journal of Drug Policy*, 23, p. 407-414, 2012.

CRISTOL, J. *The United States and the Taliban before and after 9/11*. 1 ed. London: Palgrave Macmillan, 2019.

CSIS, Center for Strategic and International Studies. Background: Islamic State Khorasan (IS-K). Disponível em: [http:// Center for Strategic and International Studies \(csis.org\)](http://Center for Strategic and International Studies (csis.org)).

DORANI, S. *America in Afghanistan: Foreign policy and decision making from Bush to Obama to Trump*. London: Bloomsbury, I.B. Tauris, 2019.

DOUMA, P. S. *The Political Economy of Internal Conflict; A Comparative Analysis of Angola, Colombia, Sierra Leone, and Sri Lanka*. Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2003. 114 p.

DUFFIELD, M. Globalization, Transborder Trade, and War Economies. In: BERDAL, M. e MALONE, D. M. (Ed.). *Greed & Grievance: Economic agendas in civil wars*. United States of America: Lynne Rienner Publishers, 2000. cap. 4, p. 69-90.

DUFFIELD, M. *Global governance, and the new wars*. New York: Zed Books, 2001. 305 p.

DURSO, J. Is the Taliban's Halt of Poppy Production Too Good to be True? *The Diplomat*, 2022.

EVANS, J. R. *Bilateral Security Agreement: A New Era of Afghan-U.S. Cooperation*. Disponível em: [http://Bilateral Security Agreement: A New Era of Afghan-U.S. Cooperation \(brookings.edu\)](http://Bilateral Security Agreement: A New Era of Afghan-U.S. Cooperation (brookings.edu)).

FARIDI, S. *Funding the insurgency: The Taliban in Afghanistan*. Gateway House.

FELBAB-BROWN, V. Kicking the opium habit? Afghanistan's drug economy and politics since the 1980s. *Conflict, Security & Development*, 6, n. 2, p. 127-149, 2006.

FELBAB-BROWN, V. *Opium Licensing in Afghanistan: Its Desirability and Feasibility*. Brookings. Washington, p. 17. 2007.

FELBAB-BROWN, V. *Narco-guerrilleros: ¿qué lecciones se pueden extraer de Colombia para Afganistán?* In: *La situación petrolera actual: jugadores, espacios y mecanismos de intercambio*, 2009, Madrid. Real Instituto Elcano.

FELBAB-BROWN, V. *Shooting up counterinsurgency and the war on drugs*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. 273p.

FELBAB-BROWN, V. *Myanmar Maneuvers: How to Break Political-Criminal Alliances in Contexts of Transition*. United Nations University Centre for Policy Research/Brooking Institution. London, p. 35. 2017.

FELBAB-BROWN, V. Pipe dreams: The Taliban and drugs from the 1990s into its new regime. *Small Wars Journal*, 2021.

FELBAB-BROWN, V. No Easy Exit: Drugs and Counternarcotics Policies in Afghanistan. Brookings Institution. Washington. 2016.

FILHO, J. E. D. S.; CEPIK, M. A. C. Relações militares entre Estados Unidos e Colômbia: do Plano Colômbia ao Acordo de Paz (2000-2018). *Meridiano 47*, 22, n. e22003, p. 1-17, 2021.

FISCHER, B.; REHM, J.; CULBERT, T. Opioid Analgesic Medications: A Mapping of Global Demand, Supply and the Pharmaceutical Industry. In: SPIVACK, D. (Ed.). *Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan: For the Production of Morphine and other Essential Medicines*. London: MF Publishing, 2005. cap. 2, p. 670.

FOUNDATION, T. D. P. Legal opium production for medical use in Mexico: Options, practicalities, and challenges. Bristol: Transform Drug Policy Foundation 2019.

FRANCO, C.; GIUSTOZZI, A. Revolution in the Counter-Revolution: Efforts to Centralize the Taliban's Military Leadership. *Central Asian Affairs*, 3, p. 249-286, 2016.

FRIESENDORF, C. Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police. *International Peacekeeping*, 18, n. 1, p. 79-95, 2011.

GIUSEPPE, S. D. Deconstructing Narco-Terrorism in Failed States: Afghanistan and Colombia. *E-International Relations*, Disponível em: [http://Deconstructing Narco-Terrorism in Failed States: Afghanistan and Colombia \(e-ir.info\)](http://Deconstructing Narco-Terrorism in Failed States: Afghanistan and Colombia (e-ir.info)).

GIUSTOZZI, A. War and Peace Economies of Afghanistan's Strongmen. *International Peacekeeping*, 14, n. 1, p. 75-89, 2007.

GIUSTOZZI, A. The Taliban at War 2001-2018. 2019. 389 p.

GIUSTOZZI, A.; ORSINI, D. Centre-periphery relations in Afghanistan: Badakhshan between patrimonialism and institution-building. *Central Asian Survey*, 28, n. 1, p. 1-16, 2009.

GOLTZ, S. Global access to pain relief: Evidence for action. ESMO 2013.

GOMES, A. Apesar das provas contrárias, a Colômbia retoma o uso de glifosato na erradicação de coca. 2016. Acesso em: 20 julho.

GOMES, A. D. T. Nation-building e Segurança Internacional: Um debate em construção. *Contexto Internacional*, 31, n. 2, p. 285-318, 2009.

GOODHAND, J. FROM WAR ECONOMY TO PEACE ECONOMY? RECONSTRUCTION AND STATE BUILDING IN AFGHANISTAN. *Journal of International Affairs*, 58, n. 1, p. 155-174, 2004.

GOODHAND, J. Frontiers and Wars: the Opium Economy in Afghanistan. *Journal of Agrarian Change*, 5, n. 2, p. 191-216, 2005.

GOODHAND, J.; DENNYS, C.; MANSFIELD, D. A Dangerous Peace? Drugs, Post-Conflict State Building and Horizontal Inequalities in Afghanistan. In: LANGER, A.; STEWART, F., et al (Ed.). *Horizontal Inequalities and Post-Conflict Development*. London: Palgrave Macmillan, 2012. cap. 11, p. 249-274.

GOODHAND, J.; MANSFIELD, D. Drugs and (dis)order: a study of the opium trade, political settlements, and state-making in Afghanistan. Crisis States Research Centre. London, p. 50. 2010.

GOODHAND, J.; MANSFIELD, D. Drugs and (Dis)Order: Opium Economy, Political Settlements and State-Building in Afghanistan. In: SCHETTER, C. (Ed.). *Local Politics in Afghanistan: A Century of Intervention in the Social Order*. New York: Oxford University Press, 2013. cap. 13, p. 211-230.

GRAHAM-HARRISON, E.; SABBAGH, D.; MAKOII, A. M.; BORGER, J. US and Taliban sign deal to withdraw American troops from Afghanistan. *The Guardian*, 2020.

GREENFIELD, V. A.; CRANE, K.; BOND, C. A.; CHANDLER, N. et al. Reducing the Cultivation of Opium Poppies in Southern Afghanistan. RAND Corporation. 2015.

GREENFIELD, V. A.; PAOLI, L.; REUTER, P. H. Is Medicinal Opium Production Afghanistan's Answer? Lessons from India and the World Market. *Journal of Drug Policy Analysis*, 2, n. 1, 2009.

HALLIDAY, F.; TANIN, Z. The Communist Regime in Afghanistan 1978-1992: Institutions and Conflicts. *Europe-Asia Studies*, 50, n. 8, p. 1357-1380, 1998.

HAM, P. V.; KAMMINGA, J. Poppies for Peace: Reforming Afghanistan's Opium Industry. *The Washington Quarterly*, 30, n. 1, p. 69-81, 2007.

HAMRE, J.; SULLIVAN, G. Toward postconflict reconstruction. *The Washington Quarterly*, 25, n. 4, p. 85-96, 2002.

HART, B. H. L. *As Grandes Guerras da História*. São Paulo: Ibrasa, 1982.

HELMAN, C.; TUCKER, H. Guerra no Afeganistão custou US\$ 300 milhões por dia aos EUA durante 20 anos. *Forbes*. 2021.

INCB, I. N. C. B. Narcotic Drugs: Estimated World Requirements for 2021, Statistics for 2019. United Nations. Vienna. 2021.

INDERFURTH, K. F. Information Memorandum - Pushing for Peace in Afghanistan. STATE, U. S. D. O. 2007.

ISACSON, A. Restarting Aerial Fumigation of Drug Crops in Colombia is a Mistake. Disponível em: [http://Restarting Aerial Fumigation of Colombia Drug Crops is a Mistake \(wola.org\)](http://Restarting Aerial Fumigation of Colombia Drug Crops is a Mistake (wola.org)).

JALALI, A. A. Afghanistan National Defense and Security Forces: Mission, challenges and sustainability. United States Institute of Peace. Washington D.C. 2016. (115).

JAZEERA, A. Taliban chief orders 'strict' ban on opium poppy cultivation. Al Jazeera, 2022. Acesso em: 25 julho 2022.

JAZZERA, A. US: Taliban has grown fourfold. Al Jazzera, 2009.

JELSMA, M. Learning Lessons from the Taliban Opium Ban. Drugs & Democracy, 2005. Disponível em: <https://www.tni.org/es/node/12050>. Acesso em: 06 ago.

JOURNAL, F. S. L. W. Afghanistan's Vicious Cycle 2000-2021. 2022.

JULIÃO, F. Gustavo Petro toma posse e fala em transformar a Colômbia. CNN Brasil, São Paulo, 2022.

JUNG, D. Shadow globalization, ethnic conflicts, and new wars: A political economy of intra-state war. London/New York: Routledge, 2003. 209 p.

KALDOR, M. New and old wars: organised violence in a global era. 3 ed. Cambridge/Malden: Polity Press, 2012. 282 p.

KALYVAS, S. N. "New" and "old" civil wars: a valid distinction? World Politics, 54, n. 1, p. 99-118, 2001.

KAMIENSKI, L. Shooting up: a short history of drugs and war. New York: Oxford University Press, 2016.

KAN, P. R. Drugs and Contemporary Warfare. Virginia: Potomac Books, 2009. 978-1-59797-257-4.

KATZMAN, K. Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy. Congressional Research Service. Washington D.C., p. 105. 2010.

KATZMAN, K.; THOMAS, C. Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy. Washington D.C.: Congressional Research Service, 2017. v. RL30588.

KHALIQ, A. Afghan Taliban launch campaign to eradicate poppy crop. abc News, Washir, 2022. Disponível em: [http://Afghan Taliban launch campaign to eradicate poppy crop - ABC News \(go.com\)](http://Afghan%20Taliban%20launch%20campaign%20to%20eradicate%20poppy%20crop%20-%20ABC%20News%20(go.com)). Acesso em: 25 julho 2022.

KNAUL, F. M. E. A. Alleviating the access abyss in palliative care and pain relief—an imperative of universal health coverage: the Lancet Commission report. The Lancet, 391, n. 10128, p. 1391-1454, 2018.

LAMMERHIRT, L. V.; MEROLA, V. A construção discursiva do narcoterrorismo na América do Sul no contexto da Guerra ao Terror. In: 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2017, Montevideu. Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).

LLANA, S. M.; BRODZINSKY, S. US applies Colombia antidrug lessons to Afghanistan. The Christian Science Monitor, 2009. Disponible em: <http://US applies Colombia antidrug lessons to Afghanistan - CSMonitor.com>.

LÓPEZ-BONILLA, L. T. Análisis de la política pública antidrogas Ruta Futuro del Estado Colombiano (2018-2021), de conformidad con los presupuestos del acuerdo de paz. Orientador: ÁVILA-HERNÁNDEZ, F. M. 2022. (Trabajo de Grado) - Facultad de Derecho, Universidad Católica de Colombia, Bogotá. Disponible em: [http://Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia - RIUCaC: Análisis de la política pública antidrogas Ruta Futuro del Estado Colombiano \(2018-2021\), de conformidad con los presupuestos del acuerdo de paz \(ucatolica.edu.co\)](http://Repositorio Institucional Universidad Católica de Colombia - RIUCaC: Análisis de la política pública antidrogas Ruta Futuro del Estado Colombiano (2018-2021), de conformidad con los presupuestos del acuerdo de paz (ucatolica.edu.co)).

MAC GINTY, R. Warlords, and the liberal peace: state-building in Afghanistan. *Conflict, Security & Development*, 10, n. 4, p. 577-598, 2010.

MACALLISTER, W. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An international history*. London/New York: Routledge, 2000. 363 p.

MACASKILL, E. Bush limits Iraq troop withdrawal to 8,000 and orders 'quiet surge' in Afghanistan. *The Guardian*, Washington, 2008.

MALERBA, F.; ORSENIGO, L. The evolution of the pharmaceutical industry. *Business History*, 57, n. 5, p. 664-687, 2015.

MALEY, W. *The Afghanistan Wars*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

MALEY, W. Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan - how they arrived and where they are going. *NATO Review*. 2007.

MALKASIAN, C. *The American war in Afghanistan: A History*. New York: Oxford University Press, 2021a. 862 p.

MALKASIAN, C. *The American War in Afghanistan: A History*. New York: Oxford University Press, 2021b. 862 p.

MANCINI, A.; SATI, S. Afghanistan and Colombia, a common struggle against narcotics. ISPI. 2017.

MANSFIELD, D. Alternative Development in Afghanistan: The Failure of Give and Take. *Hérodote*, 112, n. 1, p. 105-121, 2004.

MANSFIELD, D. *A State Built on Sand: How opium undermined Afghanistan*. 2016. 382 pages p. 9780190608316 0190608315.

MANSFIELD, D. On the frontiers of development: illicit poppy and the transformation of the deserts of southwest Afghanistan. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1, n. 3, p. 330-345, 2019.

MANSFIELD, D. Trying to Be All Things to All People: Alternative Development in Afghanistan In: BUXTON, J.; CHINERY-HESSE, M., et al (Ed.). Drug Policies and Development: Conflict and Coexistence. Leiden: Brill, 2020. cap. 5, p. 79-102.

MANSFIELD, D. "We inform all farmers that poppy cultivation isn't allowed after today". ALCIS, 2022. Disponível em: <http://www.alcis.org/>"We inform all farmers that poppy cultivation isn't allowed after today" (alcis.org).

MANTILLA, S.; SASTOQUE, T. G.; QUINTERO, S. La solución al problema de las drogas ilícitas en la construcción de paz. Desafíos en la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en Colombia. Estudios Políticos, 62, p. 184-213, 2021.

MARI, J. D. Porta-voz do Talibã diz que 'Afeganistão será livre de drogas'. CNN Brasil, São Paulo, 2021. Acesso em: 25 julho 2022.

MARSDEN, P.; SAMMAN, E. Afghanistan: The Economic and Social Impact of Conflict. In: STEWART, F. e FITZGERALD, V. (Ed.). War and Underdevelopment. Oxford: Oxford University Press, 2000. cap. 2.

MASON, J.; LANDAY, J. Obama, in shift, says he will keep 8,400 U.S. troops in Afghanistan until 2017. Reuters, 2016.

MCCOY, A. W. The Politics of Heroin: CIA complicity in the Global Drug Trade. 2nd ed. Illinois: Chicago Review Press, 2003. 734 p.

MCN, M. O. C.-N. National Drug Control Strategy: An updated five-year strategy for tackling the illicit drug problem. Kabul: Ministry of Counter-Narcotics 2006.

MCW, M. C. W. Insurgencies and countering insurgencies. Washington, DC: Marine Corps Warfighting Publication: 122 p. 2014.

MEEHAN, P. Drugs, insurgency, and state-building in Burma: Why the drug trade is central to Burma's changing political order. Journal of Southeast Asian Studies, 42, p. 376-404, 2011.

MERCADANTE, M. A. F. Da Guerra às Drogas ao Plano Colômbia: Uma agenda securitária dos Estados Unidos para a América do Sul. In: SimpoRI 2018, 2018, Rio de Janeiro. VIII. NEIBA, p. 1-16.

MERCILLE, J. Cruel Harvest: US Intervention in the Afghan Drug Trade. London: Pluto Press, 2013.

MILI, H. Afghanistan's Drug Trade and How it Funds Taliban Operations. Terrorism Monitor. Washington: The Jamestown Foundation. 5 2007.

MOURA, T. Novíssimas guerras: espaços, identidades e espirais de violência armada. Coimbra: Almedina, 2010. 190 p.

NASSER, R. A luta contra o terrorismo: Os Estados Unidos e os amigos Talibãs. São Paulo:

Contracorrente, 2021.

NATO. ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014). 2022.

NAWA, F. *Opium Nation Child Brides, Drug Lords, and One Woman's Journey Through Afghanistan*. New York: Harper Perennial, 2011. 9780062100610 0062100610.

PAIVA, L. G. M. D. *Panorama Internacional das Políticas sobre Drogas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília. 2018.

PALEY, D. *Drug war capitalism*. Edinburgh: AK Press, 2015. 9781849351935 1849351937.

PEREIRA, P. A ONU e o Sistema Internacional de Proibição das Drogas. In: FIGUEIREDO, R.; FEFFERMANN, M., et al (Ed.). *Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2017. cap. 4, p. 356.

PEREIRA, P.; NASSER, R. M. Operações de paz e crime organizado transnacional. In: NASSER, R. M. (Ed.). *O Silêncio das Missões de Paz*. São Paulo: Educ, 2012. p. 299-330.

PEREIRA, P. J. D. R. *Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990*. 2011. (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas Campinas.

PEREIRA, P. J. D. R. *Drug control, violence, and capitalism in an international perspective: an analytical framework*. Critical Military Studies, 2021.

PEREIRA, P. J. R.; VIEIRA, M. G. O. A regulação do ópio afegão: Um caminho para a paz? In: NASSER, R. M. (Ed.). *Revolutas, conflitos e os novos caminhos da geopolítica: as interconexões entre Oriente Médio e América Latina*. São Paulo: EDUC, 2021.

PEREIRA, P. J. R.; VIEIRA, M. G. O. Afghanistan in International Opium Control Policy. *Carta Internacional*, 17, n. 1, p. 1-25, 2022.

PETERS, C. The US military is finally withdrawing from Afghanistan. *VOX*, 2021.

PETERS, G. *How Opium Profits the Taliban*. United States Institute of Peace. Washington, DC. 2009.

PETRO, G. U. *DISCURSO ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS*. New York, 2022. Disponível em: [http://Discurso ONU \(un.org\)](http://Discurso ONU (un.org)).

RAMÍREZ, J. *Acordo de paz na Colômbia tem obrigação de funcionar*. 2021. Acesso em: 20 julho.

RASHID, A. *Taliban: Islam, Oil, and the New Great Game in Central Asia*. London/New York: I.B. Tauris, 2000.

REISS, S. *We sell drugs: The alchemy of US empire*. California: University of California Press, 2014. 308 p. 978-0-520-95902-6.

REITANO, T. Making War: Conflict Zones and Their Implications for Drug Policy. In: BUXTON, J.; CHINERY-HESSE, M., et al (Ed.). *Drug Policies and Development: Conflict and coexistence*: Brill, 2020. cap. 7, p. 127-141.

RODRIGUES, T. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Desatino, 2012. 9788588467224 8588467224.

RUBIN, B. R. The Political Economy of War and Peace in Afghanistan. *World Development*, 28, n. 10, p. 1789-1803, 2000.

RUBIN, B. R. *Afghanistan: what everyone needs to know*. 2020. 353 p.

RUBIN, B. R.; GUÁQUETA, A. *Fighting Drugs and Building Peace: Towards Policy Coherence between Counter-Narcotics and Peace Building*. Friedrich-Ebert-Stiftung. New York. 2007.

RUBIN, B. R.; SHERMAN, J. Counter-narcotics to stabilize Afghanistan: The false promise of crop eradication. Center on International Cooperation. New York, p. 66. 2008.

RUNGE, P. The Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Role model for civil-military relations? BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION (BICC). Bonn, p. 27. 2009.

RUYVER, B. D.; PUYENBROECK, L. V. The United Nations Drug Conventions Regime and Licensed Opium Production in Afghanistan. In: SPIVACK, D. (Ed.). *Feasibility study on opium licensing in Afghanistan: For the production of morphine and other essential medicines*. Kabul: MF Publishing, 2005. p. 375-433.

RYAN, M. In test of ties with U.S., Colombian leader proposes shift on drugs. *The Washington Post*, 2022. Acesso em: 10 outubro 2022.

S, K.; N, J.; G, K.; A, K. et al. Global Supply and Demand of Opioids for Pain Management. *Current pain and headache reports*, 22, n. 5, 04/04/2018 2018.

SAIKAL, A. *Modern Afghanistan: A history of struggle and survival*. London: I.B.Tauris, 2004. 342 p. 9780857714787 0857714783.

SANTANA, A. A globalização do narcotráfico. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 42, n. 2, p. 99-116, 1999.

SANTOS JUNIOR, L. A. ANÁLISE DO ACORDO DE PAZ COLOMBIANO: DAS REFORMAS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS AO DESARMAMENTO E PACIFICAÇÃO. *Pensata: Revista Dos Alunos Do Programa De Pós-Graduação Em Ciências Sociais Da UNIFESP*, 9, n. 2, 2021.

SCHETTER, C.; GLASSNER, R. *The Peripheralization of the Center: "Warlordism" in Afghanistan*azfr. Washington, DC: Middle East Institute 2012.

SCOTT, P. D. *Drugs, oil, and war: the United States in Afghanistan, Colombia, and Indochina*. Lanham; Oxford: Rowman & Littlefield, 2003. 074252521X 9780742525214

0742525228 9780742525221.

SEMANA. Capítulo 4: Solución al problema de las drogas ilícitas. Especial Acuerdo para Terminar la Guerra, 2022. Disponível em: [http://Acuerdo para terminar la guerra \(semana.com\)](http://Acuerdo para terminar la guerra (semana.com)). Acesso em: 18 de julho.

SHAHRANI, N. Centre–Periphery Relations in Afghanistan. In: SCHETTER, C. (Ed.). *Local Politics in Afghanistan: A Century of Intervention in the Social Order*. New York: Oxford University Press, 2013. cap. 2, p. 23-38.

SHARMA, R. In eight maps: How Taliban came knocking on Kabul's door. *Times of India*, 2021. Disponível em: [http://In eight maps: How Taliban came knocking on Kabul's door - Times of India \(indiatimes.com\)](http://In eight maps: How Taliban came knocking on Kabul's door - Times of India (indiatimes.com)).

SHEARER, D. Aiding or Abetting? Humanitarian Aid and Its Economic Role in Civil War. In: BERDAL, M. e MALONE, D. M. (Ed.). *Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. United States of America: Lynee Rienner Publishers, 2000. cap. 10, p. 189-204.

SIGAR, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. *Counternarcotics: Lessons from the U.S. experience in Afghanistan*. Washington: Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction 2018.

SIGAR, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. *About SIGAR*. 2022.

SILVA, L. L. D. *A Questão das Drogas nas Relações Internacionais: Uma Perspectiva Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013. 411 p.

SNYDER, R. Does Lutable Wealth Breed Disorder? A Political Economy of Extraction Framework. *Comparative Political Studies*, 39, n. 8, p. 943-968, 2006.

SOMMERKOM. *Spread of the Neotaliban-Insurgency in Afghanistan 2002–2006*. 2010.

SPENCE, J. D. *Em busca da China moderna: quatro séculos de história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 817 p.

SUAREZ, M. A. G. Terrorismo e política internacional: uma aproximação à América do Sul. *Contexto Internacional*, 34, n. 2, p. 363-396, 2012.

SUFIZADA, H. The Taliban are megarich – here's where they get the money, they use to wage war in Afghanistan. 2020. Disponível em: <http://theconversation.com/the-taliban-are-megarich-heres-where-they-get-the-money-they-use-to-wage-war-in-afghanistan-147411>. Acesso em: 05 set.

SWAIN, A.; CORTI, D. War on Drugs and War on Terror: Case of Afghanistan. *Peace and Conflict Review*, 3, n. 2, p. 41-53, 2009.

TAKAHASHI, S. *Peacebuilding Tool or Putting the Cart Before the Horse? Licensing of Opium Poppy Cultivation in Afghanistan*. Tokyo. 2007.

TAYLOR, A. Growth of Afghan opium trade may undermine Taliban pledge to kick the

habit. 2021. Acesso em: 25 julho 2022.

THOMAS, P. Illicit drugs, and development: Critical issues for Asia and the Pacific. In: THOMAS, P. (Ed.). Development Bulletin No.69. Canberra: Development Studies Network, 2006. cap. Introduction.

TILLY, C. Coerção, capital e estados europeus (990-1992). São Paulo: EDUSP, 1996.

TOLONEWS. Islamic Emirate Announces Ban on Poppy Cultivation. TOLONews, 2022. Acesso em: 25 julho 2022.

TRUMP, D. Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2020. STATE, D. O. Washington, DC: Federal Register: The Daily Journal of the United States Government 2019.

UN, United Nations. Single Convention on Narcotic Drugs 1961. New York: United Nations 1961.

UNDP, United Nations Development Program. Afghanistan: Socio-economic Outlook 2021-2022. New York, p. 40. 2021.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Bulletin on Narcotics 1953 - Issue 3 - 002: Historical Survey. 1953.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Drug situation in Afghanistan 2021: Latest findings and emerging threats. Vienna, p. 24. 2021a.

U UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. World Drug Report 2021 - Booklet 3. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. 2021b.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2009. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. December 2009.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2010. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. December 2010.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. Julio 2021.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2021: Cultivation and Production. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. March 2022.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2005. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. November 2005.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanisan Opium Survey 2012. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. November 2012.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2003.

United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. October 2003.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2007. Vienna: United Nations October 2007.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Afghanistan Opium Survey 2002. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. October 2002.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. Drug Money: the illicit proceeds of opiates trafficked on the Balkan route. Vienna. 2015.

UNSC, United Nations Security Council. Resolution 1368. New York. 2001.

UPRIMNY, R.; GUZMÁN, D. E. Seeking Alternatives to Repression: Drug Policies and the Rule of Law in Colombia. In: LABATE, B. C.; CAVNAR, C., et al (Ed.). Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas. Switzerland: Springer, 2016. cap. 6, p. 87-103.

VALENÇA, M. M. Novas guerras, estudos para a paz e Escola de Copenhague: Uma contribuição para o resgate da violência pela segurança. Orientador: KENKEL, K. M. 2010. (Doutorado) - Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro.

VISENTINI, P. G. F. Oriente Médio: Revoluções, geopolítica, guerra e religião. In: VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. D., et al (Ed.). Revoluções e Regimes Marxistas: Rupturas, experiências e impacto internacional. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

WARD, A. Trump is sending more than 3,000 troops to Afghanistan. VOX, 2017.

WARD, C.; BYRD, W. Afghanistan's Opium Drug Economy. World Bank. Washington, DC. 2004.

WB, W. B. Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty. World Bank. Washington, DC. 2005.

WHITLOCK, C. Overwhelmed by Opium: The U.S. war on drugs in Afghanistan has imploded at nearly every turn. The Washington Post, Washington, DC, 2019.

WHITLOCK, C. The Afghanistan Papers: A secret history of the war. New York/London/Toronto/Sydney/New Delhi: Simon & Schuster, 2021. 384 p.

WIJK, R. D. Contributions from the Military Counterinsurgency Literature for the Prevention of Terrorism. In: SCHMID, A. P. (Ed.). Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness. The Hague: NL: ICCT Press, 2020. cap. 5, p. 114-143.

WOLA, A. F. H. R. I. T. A. Coca Cultivation and Eradication. Colombia Peace: Monitoring progress in peace dialogues, 2020.

ZUCCHINO, D. The U.S. War in Afghanistan: How It Started, and How It Ended. The New York Times, 2021. Disponível em: [http://What Happened in the Afghanistan War? - The New York Times \(nytimes.com\)](http://What Happened in the Afghanistan War? - The New York Times (nytimes.com)).