

PARA ALÉM DA “GUERRA ÀS DROGAS”: MÉXICO, ESTADOS UNIDOS E O PARADOXO DO PROIBICIONISMO

DANIEL REI CORONATO*

GABRIELA CRISTINA SALES OLIVEIRA**

RAPHAELA DE OLIVEIRA RODRIGUES***

RESUMO

O narcotráfico é um dos grandes temas contemporâneos no campo das relações internacionais, sobretudo, a partir da denominada “guerra às drogas” iniciada nos anos 1970. Além de ser uma guerra interna, ela envolve outros países, em especial os Estados Unidos, que possui vínculos devido à sua grande demanda de drogas, e o México, por ser um dos principais países produtores. Ambos os países firmaram acordos bilaterais com o objetivo de lutarem juntos contra o narcotráfico e o crime organizado. A partir disso, iremos analisar a origem e internacionalização do narcotráfico, como o mesmo se inseriu no contexto mexicano e como se deu o envolvimento dos Estados Unidos, além do surgimento das políticas proibicionistas. Ambos os países firmaram acordos e políticas com a finalidade de combater o narcotráfico e as organizações criminosas envolvidas nesse lucrativo negócio, tendo destaque a Iniciativa Mérida, programa no qual os EUA promoveram seus maiores esforços.

PALAVRAS-CHAVE

México. Narcotráfico. Estados Unidos. Proibicionismo.

INTRODUÇÃO

Desde as civilizações antigas o consumo de substâncias psicoativas foi pautado por acordos e a regulação social. A separação dos princípios ativos de substâncias psicoativas e sua industrialização, em meados do século XIX resultou na crescente popu-

* Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e professor da Universidade Católica de Santos.

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.

*** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos.

larização dessas substâncias e expansão do seu consumo. A expansão, no entanto, se deu por conta do enfraquecimento das estratégias socioculturais de regulamentação do consumo das substâncias e da necessidade de controle de uma série de questões sociais e de saúde a ele associado. Na ausência de um embasamento que contextualizasse o padrão do consumo das drogas psicoativas, fez-se fundamental a presença do Estado como agente interventor e regulamentador, o qual tem se concretizado a formulação e implementação de políticas públicas.

O crime organizado transnacional, de forma geral, opera-se através de uma rede mundialmente estruturada e hierarquizada, definida pela organização empresarial-capitalista e por diversas ações criminosas, compondo-se por vários territórios e com um objetivo central de “tornar limpo o dinheiro sujo”. De acordo com o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), o crime transnacional trata-se de um fenômeno multifacetado, englobando diferentes tipos de crime, como tráfico de droga. (UNODC, 2019)

No que diz respeito ao tráfico de drogas, como variedade do crime organizado, acredita-se que é um fenômeno de caráter mundial cujos problemas foram intensificados pelo processo de globalização, característico da sociedade atual, no qual o fluxo de dados favorece de forma instantânea e eficaz as relações econômicas, pessoais, sociais e de transporte, intervindo na política, economia e desenvolvimento dos estados, sobretudo os latino-americanos.

Segundo Pedro Borba (2009), o narcotráfico é um fenômeno essencialmente transnacional, afinal a sua dinâmica é ditada especialmente pelas leis da oferta e da demanda e, como diversos indivíduos fazem uso das substâncias ilícitas, o impulso da demanda provoca um aumento significativo na oferta. A produção e o tráfico de drogas são tão lucrativos que, mesmo que seja possível derrotar os cartéis de droga, isso não reduziria a violência no seu combate em escala global. Pelo contrário, os narcotraficantes provavelmente se mudariam para algum outro país onde o comércio de drogas ainda possa ser uma oportunidade econômica e o governo não seja forte suficiente para suprimir esse comércio ilegal, afinal o mesmo é tão rentável que alguém provavelmente irá querer adotá-lo.

A política proibicionista se baseou na fiscalização repressiva de certas substâncias psicoativa, tendo seu pontapé inicial na Reunião de Xangai, em 1909, somando mais de 100 anos de aplicação. (SILVA, 2013, p. 45) Tal política alcançou um status internacional através da ratificação de Tratados e Convenções que regularizam o tema em nível internacional. Atualmente, a fiscalização de substâncias entorpecentes é regulada pela ONU através das Convenções de 1961, 1971 e 1988, que definem, respectivamente, da fiscalização de narcóticos, de substâncias psicotrópicas e da repressão do tráfico de drogas. Assinadas por quase todos os países membros das Nações Unidas, as citadas Convenções se encontram nas leis internas dos Estados subscritores. (UNODC, 2009, p. 169)

É válido ressaltar que, o fenômeno da proibição de certas substâncias psicoativas é relativamente recente se compararmos com o longo período histórico em que a utilização dessas mesmas drogas foi muitas vezes tolerada e até mesmo promovida em diversos aspectos da vida humana, seja ela de uso médico, ritualísticos e até o próprio consumo recreativo.

O comércio das drogas ilícitas é a segunda maior rede de negócio do mundo, atrás somente do comércio de armamentos, movimentando cerca de US\$ 500 bilhões por ano. A partir dos anos de 1970, esse comércio ilegal foi expandindo e marcando presença em diversos países de todos os continentes e, sendo assim, o narcotráfico logo se tornou a mais nova ameaça à segurança e integridade dos Estados. Podemos caracterizá-lo como “um conflito não tradicional que envolve Estados, empresa, traficantes, grupos armados, forças sociais e indivíduos”. (RIBEIRO, 2001)

Os países que mais são afetados pelo narcotráfico são os da América Latina, pois são países produtores dos narcóticos. O narcotráfico na região se tornou uma indústria altamente rentável por conta da grande demanda dos Estados Unidos e de países da Europa Ocidental, que possuem grande capacidade econômica, ou seja, os países mais desenvolvidos são os maiores consumidores da droga produzida nesses países periféricos.

O México se tornou o país mais notável no quesito tráfico de drogas de todo o continente americano, principalmente pela demanda proveniente dos Estados Unidos, ou seja, grande parte da produção de drogas mexicana é destinada ao país vizinho. Além disso, outros países latino-americanos, como a Colômbia, utilizavam o México como rota de tráfico para transportar drogas até os Estados Unidos.

Sendo assim, os Estados Unidos começaram a enxergar o México como uma ameaça à segurança internacional e juntou esforços para combater o problema das drogas, o qual era considerado um problema externo que afetava a soberania estadunidense. Essa política denominada de “guerra às drogas” foi declarada em 1971 durante o governo do ex-presidente estadunidense, Richard Nixon, e a maioria de seus sucessores deram continuidade a essa política repressiva. Nenhum outro país investiu tanto esforço, recursos humanos e financeiros quanto os Estados Unidos, que desde o início do século XX vem abordando questões importantes no combate ao narcotráfico.

Estima-se que o governo de Nixon gastou US\$ 1 trilhão em recursos e esforços voltados à erradicação da produção, pressão aos traficantes e criminalização dos usuários. Porém, esses esforços não foram capazes de reduzir a oferta e nem o consumo de drogas. (MAES, 2019) Durante o governo de George W. Bush a Iniciativa Mérida foi implementada junto do presidente mexicano Felipe Calderón, em 2007, acordo bilateral criado entre ambos os países e voltado para segurança e combate do narcotráfico e o crime organizado.

Grande parte das políticas antidrogas provém de esforços idealizados e financiados pelos Estados Unidos, como a Iniciativa Mérida, mas, apesar dos esforços de ambos os países na luta contra os mercados ilegais de droga, nenhuma política adotada foi suficiente, e eficiente, para que a guerra acabasse com resultados positivos. Ao contrário, a guerra contra as drogas deixou inúmeros mortos, desaparecidos e presos, em sua maioria pobre e negra. Segundo Luiza Silva (2013), a pobreza e a marginalização seriam elementos de vulnerabilidade vinculados ao uso e ao tráfico de drogas, portanto, a política de repressão que foi utilizada durante todos esses anos de guerra apenas serviu para incrementar ainda mais a violência e o tráfico de drogas.

Neste artigo, relacionaremos a questão do narcotráfico à política proibicionista, a qual foi implementada a fim de acabar com a produção, tráfico e consumo de drogas, além de discutir acerca do narcotráfico no contexto mexicano, ou seja, como o mesmo se estabeleceu no país latino-americano e cresceu tão fortemente. Junto a isso, iremos analisar o envolvimento dos Estados Unidos na questão do narcotráfico mexicano, onde introduziremos a “guerra às drogas”, declarada pelo presidente estadunidense Richard Nixon, em 1971. Por fim, serão abordados os acordos e tratados existentes entre os países vizinhos México e Estados Unidos, com uma apresentação da Iniciativa Mérida - acordo bilateral entre ambos na tentativa de controlar o narcotráfico presente no país latino-americano e que interferia nas relações com o país norte-americano.

1 PARA ALÉM DA “GUERRA ÀS DROGAS”

O narcotráfico opera desrespeitando a soberania dos Estados, criando, assim, diversos conflitos diplomáticos que ameaçavam a paz deles. Portanto, o narcotráfico logo se torna uma ameaça¹ à soberania dos Estados, já que ele está estritamente inserido no âmbito internacional e é um desafio ao Estado no campo do monopólio legítimo da violência. Sendo assim, o mesmo agora possui o papel de “novo inimigo que atenta contra a segurança” além solapar “os valores da democracia do mercado livre”. (SANTANA, 1999, p. 18)

A internacionalização do narcotráfico é um processo que afeta os âmbitos econômicos, políticos, sociais e culturais nos quais interferem na relação entre os Estados de forma prejudicial, sobretudo nas regiões de fronteira. Parte importante da internacionalização do narcotráfico foi resultado do avanço da globalização e das tecnologias informacionais, que favoreceram o comércio de drogas ilícitas, contribuindo para seu surgimento e expansão, principalmente entre as fronteiras, facilitando o consumo e fluxo entre Estados. Portanto, a comercialização de drogas usufruiu da mesma facilidade que qualquer outro mercado comum e legal.

Desde então, o tráfico de drogas alcançou o status de um dos mais importantes temas no cenário internacional, em especial em países da América Latina, os quais são os mais afetados pelo fenômeno. Como demonstra Immanuel Wallerstein, o avanço global desse modo de produção resultou na divisão do mundo em três níveis hierárquicos: centro, periferia e semiperiferia. Nessa divisão, os países ocuparam uma função na lógica produtiva capitalista, onde, os países centrais dominam a produção de alto valor agregado, enquanto os periféricos fabricam produtos de baixo valor e fornecem as matérias-primas e *commodities* para a produção dos países centrais, enquanto a semiperiferia possui um papel intermediário, ora se comportando como centro para periferia, ora como periferia para os países centrais na lógica de produção. (SARFATI, 2005, p. 140)

Os grupos associados ao narcotráfico internacional passaram a serem considerados agentes internacionais e importantes atores das relações internacionais, em razão do seu crescimento e expansão. A leitura do narcotráfico por essa perspectiva está relacionada com a interferência que o mesmo exerce na condução política dos Estados, nas relações entre os Estados nacionais e na segurança internacional.

Isso nos mostra que de fato o narcotráfico provoca conflitos nas relações políticas internacionais, além de afetar o âmbito social, isto é, este fenômeno atua em diversas esferas e envolve de maneira direta nos mais diferentes segmentos da sociedade:

Invade a diplomacia, a política interna e exterior, a economia de subsistência, o debate acadêmico e a atividade policial. Ocupa manchetes da imprensa de maneira cotidiana e abre perguntas fundamentais no campo da cultura, da psicologia social e da criminologia. Põe em questão os alcances da soberania nacional e os limites dos direitos e liberdades individuais. Cada uma das fases do processo – que vai desde a produção de drogas ilícitas até o seu consumo e a lavagem de dinheiro – abre uma multiplicidade de problemas de controle e regulação, todos sujeitos a divergências de opinião. (HOPENHAYN, 1998, p. 11 *apud* SANTANA, 1999)

Em vista disso, são atribuídos ao narcotráfico diversos problemas que vão desde a violência urbana até a formação de organizações criminosas internacionais, como é o caso dos cartéis mexicanos, especialmente o de *El Chapo*, que expandiu seus negócios em diversas partes do mundo. Devido às operações dos cartéis de droga mexicanos a oferta de *marijuana* cresceu

e, com isso, supriu a demanda vinda do país vizinho. Sendo assim, os Estados Unidos precisaram tomar medidas excepcionais para combater essa nova ameaça: a política proibicionista.

Tal política, que teve sua estrutura iniciada no início do século XX, passou a obter maior adesão nas primeiras campanhas antidrogas expressivas na década de 1970. Essa política se concentra nos esforços da redução da oferta e demanda de drogas, através de intervenções repreensivas e a criminalização da produção, tráfico, porte e consumo de drogas ilícitas. As ações de repressão à produção, comércio e consumo de drogas ilícitas de fato não contiveram esse fenômeno em nenhum lugar do mundo, muito pelo contrário, percebeu-se o crescimento do tráfico ilegal e sua repercussão na política e na economia mundial. A criminalização do porte e consumo de drogas ilícitas converteu-se na sobrecarga ao sistema de justiça, tanto por conta da lotação de presídios quanto pelo aumento de investimentos financeiros na militarização das intervenções policiais de “combate às drogas”. (ALVES, 2009)

Diante das mais variadas críticas da aplicação da política proibicionista, a ONU, responsável pelo sistema internacional de controle de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, foi forçada a reconhecer a ineficiência e decadência desse modelo repressivo de fiscalização. Nesse contexto, o Relatório Mundial sobre Drogas de 2009 da UNODC, reavaliou a atual política de drogas e propôs uma série de ajustamentos com o objetivo de enfrentar o que eles denominaram “resultados imprevistos” gerados pelo proibicionismo, sem, entretanto, dispensar o caráter punitivo do tratamento internacional aos entorpecentes. (UNODC, 2009, p.169)

Através da compreensão de que a política proibicionista fundamenta-se mais em premissas de ordem moralistas interesses sociais e econômicos do que em elementos médicos-científicos, as principais críticas realizadas foram as consequências negativas do modelo repressivo criminal na conjuntura do tráfico de drogas, diante do surgimento e fortalecimento do mercado transnacional ilícito de entorpecentes na era da globalização.

1.1 Narcotráfico no contexto mexicano

O México é um importante ator internacional quanto às questões ligadas ao narcotráfico. Dentre os fatores para tal, está o aumento do consumo interno de drogas como a *marijuana*, e principalmente a proximidade com os Estados Unidos, resultando em uma relação de produtor-consumidor com o vizinho. Além de produtor, o México havia ganhado importância também como país de trânsito, afinal era utilizado pela Colômbia e Venezuela para transportar droga para os Estados Unidos pela facilidade de fronteira. Mas essa relação entre os países vizinhos desencadeou diversas discussões no âmbito da política por conta da negligência por parte do governo mexicano em tomar decisões e realizar esforços relacionados ao narcotráfico, proveniente de seu país. (SILVA, 2013, p. 163.

Na década de 1950, o México já era um grande fornecedor de maconha, cocaína e heroína para os Estados Unidos. Em 1960, o país mexicano começou a ser pressionado pelos Estados Unidos por conta do crescimento exponencial do consumo de narcóticos no país, o qual “veio alterar a percepção pública sobre o abuso de drogas em geral, aí incluído a *marijuana*”. (SILVA, 2013, p. 163) Já em 1970, o conflito entre os países vizinhos foi denominado de “guerra às drogas” pelo então presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon.

O maior traficante mexicano na década de 1990 foi Joaquín Guzmán Loera, também conhecido como *El Chapo*, que ficou mundialmente conhecido após sua prisão em 1993. *El Chapo* nasceu em 1957 e se uniu ao Cartel mexicano de Guadalajara, que era dirigido por um ex-policia chamado Miguel Ángel Félix Gallardo, também conhecido como *Capo dos*

Capos, na década de 1980. Gallardo era um dos líderes e fundadores do grande Cartel de Guadalajara, já *El Chapo*, do Cartel de Sinaloa, que hoje configura um dos maiores cartéis² do mundo. Segundo a DEA³ norte americana, *El Chapo* vendia mais drogas que Escobar no momento mais elevado de sua carreira.

Conforme Cepik e Borba (2011), o crime organizado combina as capacidades de corromper, coagir e seduzir (fraude, força e fidelidade) para ampliar a rede social do crime organizado para além do grupo de indivíduos diretamente engajados em suas atividades finalísticas. Ou seja, o narcotráfico não está ligado apenas aos chefões do tráfico, e sim aos consumidores, policiais corruptos e agricultores pobres. A droga geralmente é produzida em regiões de montanha onde apenas vivem camponeses pobres, os quais são coagidos a trabalhar para os narcotraficantes e produzir a droga em troca de uma renda baixíssima. Além disso, diversos policiais mexicanos são considerados corruptos e/ou estão infiltrados no narcotráfico, um dos motivos pelos quais os policiais estaduais e municipais foram substituídos pelas forças militares no combate às drogas na Iniciativa Mérida, a qual discutiremos mais adiante.

A infraestrutura social possui vínculo com o recrutamento no crime organizado: pobres, jovens, desempregados, presidiários, órfãos e imigrantes entram para essas organizações criminosas devido ao seu cenário econômico (fragilidade social). Segundo Cepik e Borba (2011), os jovens marginalizados que foram recrutados pelo crime adquirem uma identidade própria de pertencimento e fidelidade à organização, e esses laços podem ser mais fortes de acordo com o rigor e a seletividade do processo de recrutamento, socialização, ascensão e sucessão na liderança. Segundo o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), mais de dois milhões de pessoas estão diretamente ligadas ao narcotráfico, desde sua produção até o comércio, e isso contribui para a economia das nações que as produzem, como o México. (KAPLAN, 1991, p. 157 *apud* SANTANA, 1999).

Atualmente esse problema das drogas no México é uma crescente que afeta a segurança nacional do país. De acordo com a imprensa local:

Teriam sido executados no país entre 2006 e 2010 quase 20 mil pessoas em episódios relacionados com o crime organizado – execuções sumárias, guerras entre grupos rivais ou enfrentamentos com a polícia e o exército. [...] Hoje, as principais vítimas do narcotráfico na fronteira entre os dois países não são os EUA, mas sim os próprios cidadãos mexicanos, obrigados a conviver cotidianamente com suas várias manifestações. (SILVA, 2013, p. 168)

A partir de 2006, com a eleição de Felipe Calderón, houve um aumento na violência relacionada às drogas e uma deterioração da segurança interna. Logo após se tornar presidente, Calderón declarou guerra contra o narcotráfico ao colocar em prática a “*Operación Conjunta de Michoacán*”, caracterizando o narcotráfico como questão de segurança pública. Contudo, a grande preocupação dos cidadãos mexicanos era em relação à violência comum, e não a violência vinculada ao narcotráfico, o qual só aumentava com a guerra do Estado contra as organizações criminosas. (MOTA, RODRIGUES, 2013)

Calderón transformou a guerra às drogas o ponto central de seu governo⁴, e isso resultaram em “69 mil mortes mexicanos mortos, mais de 11 mil queixas à Comissão Nacional de Direitos Humanos e a desvalorização da imagem do país no exterior”. (MOTA, RODRIGUES, 2013) Todavia, apesar da rejeição que seu governo teve, foi Calderón quem assinou o acordo bilateral com os Estados Unidos, a Iniciativa Mérida, mantendo aberta a relação com o país vizinho para o combate militarizado do narcotráfico.

2 A “GUERRA ÀS DROGAS”

A partir dos anos 1920, cerca de 500 mil agricultores mexicanos, também conhecidos como *braceros*, haviam emigrado para os Estados Unidos. Os mexicanos possuíam o hábito de plantio de *marijuana* para consumo próprio, e isso continuou apesar de residirem no país vizinho. Por conta da Grande Depressão, em 1929, esses imigrantes mexicanos não eram mais bem-vindos e o plantio e consumo da *marijuana* em solo estadunidense havia se tornado um problema, logo, “a droga viu-se pela primeira vez associada aos imigrantes indesejados e, em consequência, estigmatizada nos EUA”. (SILVA, 2013, p. 113)

A situação entre os países vizinhos em relação ao narcotráfico ficou ainda mais intensa após os acontecimentos envolvendo a DEA em solo mexicano e os próprios narcotraficantes. Em 1985, Enrique “Kiki” Camarena, agente da DEA que atuava no México contra o narcotráfico, foi sequestrado, torturado e assassinado dentro do próprio território mexicano, e como resultado, os Estados Unidos decidiram fechar a fronteira por oito dias para pressionar as investigações por parte do governo mexicano. É o caso “Enrique Camarena”.

No final dos anos 1980, o então presidente mexicano Carlos Salinas criou o Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, a fim de possuir maior controle referente à segurança no país, tanto interna quanto externa e, com isso, mostrou que tal assunto era de extrema importância para o governo mexicano. Foi na presidência de Salinas que o México iniciou uma nova etapa de colaboração bilateral com os Estados Unidos, governado na época por George H. W. Bush. (VELÁZQUEZ, SCHIAVON, 2009)

A “guerra às drogas” trouxe um novo sentido para o conceito de guerra, visto que essas guerras passam a lidar com um “objeto” global que se torna cada vez mais difícil a distinção de conflitos externos e a segurança interna de um país. Enquanto as ditas “classes perigosas” eram o alvo da segurança interna, os “inimigos” eram alvo de intervenção dos conflitos externos. Todavia, no mundo contemporâneo, as ameaças internas e externas se tornam cada vez mais híbridas e complexas, sendo, ao mesmo tempo, alvos de uma guerra globalizada. (HARDT, NEGRI, 2005)

A política norte-americana denominada “guerra às drogas” foi declarada pelo presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, na década de 1970. A “guerra às drogas” não é propriamente uma guerra contra drogas, afinal não se trata de uma guerra contra coisas, e como quaisquer outras guerras, é uma guerra contra pessoas: os produtores, comerciantes e consumidores das substâncias proibidas, não necessariamente todos eles.

A questão do controle das drogas foi introduzida primeiramente em 1969 quando o governo dos Estados Unidos iniciou a “Operação Interceptação”, fechando a fronteira do sul do país por vinte dias a fim de pressionar o governo mexicano a implementar medidas contra a produção e tráfico da *marijuana*, principal droga transportada pela fronteira entre os países vizinhos. Os EUA aplicaram uma política de “direito máximo de busca” na fronteira, colocando dois mil agentes alfandegários e de patrulha para trabalharem naquela região. (SILVA, 2013, p. 120)

A operação teve diversas consequências negativas, tais como o caos econômico, a detenção de milhares de nacionais estadunidenses e mexicanos; e protestos de lideranças mexicanas, o que contribuiu para o esfriamento das relações bilaterais entre ambos os países. Como 80% das drogas consumidas no território norte-americano eram provenientes do México, o país vizinho logo foi identificado pelos Estados Unidos como o principal alvo da guerra, a qual diferenciou os países produtores dos países consumidores de droga.

Como o perigo está além de suas fronteiras, visto que os grupos narcotraficantes não são considerados originários dos Estados Unidos, o país norte-americano promoveu então intervenções. Essas intervenções aconteceram por meio da construção de bases ou operações militares em países estrangeiros ou através de programas de ajuda financeira, [...] como a Iniciativa Mérida. (BRAGANÇA, GUEDES, 2018)

Ainda assim, os governos mexicano e estadunidense caracterizavam o narcotráfico como um problema de segurança nacional e um dos principais assuntos na agenda da política externa dos Estados Unidos. Portanto, a fim de reduzir a produção e o tráfico de drogas, os países vizinhos finalmente estabeleceram uma política de guerra às drogas e em junho de 1971, Nixon declarou “guerra às drogas.

O resultado da declaração de Nixon foram os 15 acordos bilaterais dos Estados Unidos, os quais viabilizaram o financiamento de programas e o envio de equipamentos para o combate aos narcotraficantes e agricultores de cultivos ilícitos. Os principais alvos da “guerra às drogas” seriam, segundo Karam (2017), os mais vulneráveis dentre esses produtores, comerciantes e consumidores, ou seja, os “inimigos” nessa guerra são os pobres, marginalizados, não brancos e desprovidos de poder. Logo, os narcotraficantes fortemente armados não são os mais afetados nessa guerra, tampouco os consumidores estadunidenses de droga.

A política da “guerra às drogas” é baseada na proibição e erradicação das drogas, colocando forças armadas nas ruas de cidades mexicanas para ajudar nesse combate em meio à população. Nixon deixou claro em sua declaração que o uso de drogas era o inimigo público número um e, sendo assim, o governo dos Estados Unidos estava disposto a realizar enormes gastos destinados a esforços de prevenção e repressão às drogas. Além disso, a maioria dos esforços realizados pelas forças armadas para combater o narcotráfico mexicano apenas fez com que ele aumentasse e se espalhasse pelo mundo, ou seja, aumentaram o problema ao invés de solucioná-lo. (MAES, 2019)

Segundo Karam (2017), a proibição das drogas seria uma política falida que, além de ser evidente, seu fracasso seria facilmente previsível. É clara a lógica atrasada da “guerra às drogas” ao ignorar o princípio econômico básico de oferta e demanda. Milhões de pessoas no mundo inteiro utilizam drogas e existem os interessados em fazer uso dessas substâncias, portanto, se há quem queira comprar, há aqueles que irão produzir e vender. Esta é a lei da economia: onde houver demanda, haverá oferta; e as artificiais leis penais não conseguem revogar as naturais leis da economia.

Não são as drogas que causam violência. O que causa violência é a proibição. A produção e o comércio de drogas não são atividades violentas em si mesmas, e sim o fato da ilegalidade que produz e insere no mercado empresas criminalizadas, simultaneamente trazendo a violência como um subproduto de suas atividades econômicas. Não há pessoas fortemente armadas, trocando tiros nas ruas, junto às fábricas de cerveja, ou junto aos postos de venda dessa e outras bebidas. Mas, isso já aconteceu. Foi nos Estados Unidos da América, entre 1920 e 1930, quando lá existiu a proibição do álcool. [...] Por que seria diferente na produção e no comércio de maconha ou de cocaína? A resposta é óbvia: a diferença está na proibição. Só existem armas e violência na produção e no comércio de maconha, de cocaína e das demais drogas tornadas ilícitas porque o mercado é ilegal. (KARAM, 2017)

Assim como a proibição do álcool nos anos 1920 promoveu o crime organizado, a proibição das drogas encoraja um perigoso mercado ilegal não apenas nos Estados Unidos, mas

em todo o mundo. Segundo Brasilino e Lobo (2013), a “guerra às drogas” foi totalmente mal sucedida na redução dos problemas derivados das drogas e bem sucedida em fortalecer o crime organizado, aumentar a violência, a corrupção, o desrespeito à lei, o mercado ilegal, as violações de liberdades civis e de direitos humanos, além do encarceramento em massa e dispersão das forças policiais.

Dessa forma, o México não é o único país da América Latina a sofrer pela impetuosa “guerra às drogas” liderada pelos Estados Unidos. Tanto as áreas de produção quanto as do tráfico de drogas tiveram o agravamento da “violência, corrupção, impunidade, erosão do estado de direito e violação dos direitos humanos causados pelo surgimento dos poderosos grupos do crime organizado e cartéis de drogas”. (DPA, 2019C, tradução nossa⁵)

Nem todos os presidentes que sucederam a Richard Nixon deram continuidade à sua política de “guerra às drogas”. Jimmy Carter e Bill Clinton, por exemplo, não deram tanta importância ao tema quanto os presidentes que citaremos a seguir. Era compreensível que há 50 anos, período com certa escassez de informações, os formuladores de política e detentores de poder acreditavam que suas políticas seriam assertivas para a supressão da produção e consumo de drogas. E assim seguiu Ronald Reagan, dando continuidade ao programa de “guerra às drogas” do ex-presidente Nixon.

As mais rígidas leis de controle sobre drogas dos Estados Unidos foram aprovadas durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), como a política de “tolerância zero”, a qual foi utilizada como um método de prevenção de drogas. No início de seu governo, a DEA estimava que o valor das vendas de drogas ilícitas nos Estados Unidos passava de US\$ 80 bilhões, o que fez com que Reagan culpasse a questão das drogas pelo aumento da violência e por corromper a juventude dos estadunidenses. (CARPENTER, 2003, p. 20)

A política de “tolerância zero” dava a justiça penal maior responsabilidade no enfrentamento ao uso das drogas. Por conta disso, a população carcerária estadunidense crescia à medida que os esforços de repressão às drogas e as sentenças aumentavam. A discriminação e encarceramento massivo, ao tomar a irracional decisão de enfrentar um problema de saúde com o sistema penal, fazem com que o Estado agrave ainda mais esse próprio problema de saúde. (KARAM, 2017)

A estratégia realizada por Reagan tinha como principais objetivos os projetos de erradicação das plantações de drogas e interdição do tráfico. O objetivo geral era incentivar, persuadir, subornar ou coagir os governos estrangeiros a ingressarem na “guerra às drogas” liderada pelos Estados Unidos. Durante seu governo, os investimentos nas forças armadas triplicaram, e o país concentrou-se em treinar, equipar e aconselhar as forças antinarcóticas, sendo elas unidades policiais ou militares. Isso facilitou a criação de novas organizações paramilitares que objetivavam a erradicação das drogas nos países produtores, como o México. (CARPENTER, 2003, p. 28)

George H. W. Bush (1989-1993) também deu continuidade à guerra, com recursos substanciais como havia feito seu antecessor, Reagan. Bush aumentou o orçamento antidrogas federal de US\$ 1,5 bilhão para US\$ 12,3 bilhões, dos quais 70% eram destinados a policiais e 30% à prevenção, educação e abordagem de tratamentos. Ademais, também aumentou o papel dos militares no combate às drogas, colocando certa pressão sobre os estados e autoridades municipais para combaterem à guerra. (OKPAKU, KARUNARATNE, 2014)

Durante a era Bush, o tráfico de drogas estava sendo cada vez mais retratado como uma ameaça independente à segurança nacional, porém, para o presidente, a “guerra às drogas”

era mais do que apenas uma chance de acabar com o narcotráfico, era também um objetivo de política externa estadunidense.

Internacionalista, Bush estava ansioso para projetar o poder americano no exterior quando a Guerra Fria terminasse. A guerra às drogas ofereceu um novo mal para combater e uma oportunidade para restaurar a é de que os militares americanos poderiam ser usados com sucesso como força para o bem. (PEMBLETON, 2018, tradução nossa⁶)

As políticas de Bush fizeram com que o encarceramento massivo continuasse a crescer. Segundo Matthew Pembleton (2018), o dinheiro que foi gasto no encarceramento dos estadunidenses e no combate às drogas teria sido mais bem gasto se investido na “desigualdade estrutural, o racismo sistêmico e o declínio da oportunidade econômica que historicamente gera crises repetidas de drogas”.(PEMBLETON, 2018, tradução nossa⁷)

O próximo presidente a dar continuidade à “guerra às drogas” foi o republicano George W. Bush (2001-2009), o qual equiparou a mesma com uma “guerra contra o terrorismo”. Bush afirmou que a descriminalização das drogas minaria completamente a mensagem de que drogas são ruins e, para sustentar esse seu pensamento, assinou diversas legislações federais sobre drogas, as quais “abriram o próximo século da guerra americana contra as drogas”. (WYRWISZ, 2015, p. 57, tradução nossa⁸)

O republicano vinculou sua agenda doméstica à política externa, enfatizando o lado da demanda do narcotráfico e, por conta disso, pediu maior envolvimento federal na luta contra os narcotraficantes na fronteira México-EUA. Foi durante seu mandato que surgiu a Iniciativa Mérida, um dos maiores projetos já executados no combate contra as drogas por ambos os países e, por conta disso, será analisado profundamente adiante. Sua política de drogas estabeleceu os efeitos sociais e morais sobre a estabilidade social, apoiando uma abordagem mais agressiva em relação à educação, tratamento e prevenção de drogas. (OKPAKU, KARUNARATNE, 2014)

Em 2007, durante seu governo, a produção de cocaína no México estava escassa devido às lutas internas entre os vários cartéis de droga e os esforços dos governos mexicano e estadunidense contra as grandes organizações mexicanas criminosas de tráfico de drogas. A guerra às drogas presente no México, entre cartéis em si, e entre as forças armadas, parece ter ajudado a interromper o fornecimento de cocaína aos Estados Unidos, mas mais importante, “erradicou a corrupção generalizada e reafirmou o controle do governo sobre todo o território do país”. (UNODC, 2010, p. 27, tradução nossa⁹)

O seu sucessor, Barack Obama (2009-2017), gerou esperanças de que a “guerra às drogas” finalmente chegaria ao fim. Ao assumir, o presidente mudou gradualmente a política declarada de “guerra às drogas” para uma abordagem mais ampla, onde se comprometeu a reestabelecer o equilíbrio no combate às drogas, focando na prevenção, tratamento e aplicação da lei, além da colaboração com parceiros globais. O novo presidente enfatizava os aspectos de saúde pública do uso de drogas e enxergava o vício como uma doença, logo suas políticas eram voltadas à redução do uso das drogas e suas consequências. Obama também deu continuidade à cooperação bilateral Iniciativa Mérida.

Durante a campanha para seu primeiro mandato, Obama havia prometido uma abordagem mais flexível em relação à maconha como uso medicinal, a qual está, atualmente, disponível mediante receita médica. Foi durante seu governo, em 2014, que o estado de Colorado legalizou a venda de maconha para fins recreativos, e outros estados, como Washington,

fizeram o mesmo. Após a legalização, o próprio presidente afirmou que a maconha é uma substância menos prejudicial que o álcool. (WYRWISZ, 2015)

Como vimos, os Estados Unidos foram o país que implementaram as políticas proibicionistas e iniciaram uma guerra contra os países produtores de drogas; e contraditoriamente também foram o país que lideraram a mudança na política, e com isso a *cannabis* foi legalizada em alguns estados. A “Emenda 64” do artigo XVIII da Constituição do Colorado foi criada para regularizar o uso e o mercado da droga e foi aprovada em 2012 através de um plebiscito com 55% dos votos a favor. “A população se referiu à nova lei como ‘uma lei para regular a *cannabis* como o álcool’”.

Segundo Adrián Parra (2013), a descriminalização não seria a renúncia do Estado ao controle de produção, comercialização e consumo de drogas consideradas ilegais, mas sim, a mudança da estratégia do Estado em regular o mercado de drogas, ou seja, a intervenção do Estado seria menos punitiva e teria um caráter mais preventivo, voltado à educação e saúde. Com a legalização da *marijuana*, o consumidor poderia utilizar estabelecimentos autorizados e assim evitar as perseguições policiais. Ao frequentar esses estabelecimentos, o consumidor garantiria a qualidade daquilo que está adquirido. Dessa forma, “o consumidor, da ilegalidade à legalidade do mercado, subtrai a renda do narcotráfico e, com ela, capacidade de interferência política”. (PARRA, 2013, p. 77)

Ainda assim, a mudança mais esperada na gestão Obama era a questão do encarceramento, pelo fato do mesmo ter sido o primeiro afro-americano a ocupar o cargo de presidente. Essa expectativa depositada no governo de Obama é resultado das grandes disparidades entre as taxas de detenção de negros e brancos pela posse de maconha, visto que os negros têm 3,73 vezes mais chances de serem presos. (ACLU, 2013)

Entre 2001 e 2010, até o governo de Obama, a taxa de detenção por posse de maconha aumentou, e com isso representava 52% de todas as detenções por droga nos Estados Unidos, onde a taxa de detenção dos negros era de 716 por 100.000, enquanto de brancos era de 192 por 100.000. As disparidades raciais nas prisões pela posse de maconha acontecem em todo o país embora o consumo entre negros e brancos sejam aproximadamente igual. Em 2010, 14% dos negros e 12% dos brancos relataram usar maconha no ano anterior; e em 2001 o consumo era feito por 10% dos brancos e 9% dos negros. (ACLU, 2013, p. 21)

A fim de diminuir as penas rígidas em relação ao porte de pequenas quantidades de drogas, o governo Obama de fato conseguiu alterar certos aspectos da legislação interna, dando indultos e redução de pena para os presos condenados por uso de drogas, mas teve dificuldade ao promover uma reforma em todo o sistema criminal. (MILANI, 2017)

No combate ao narcotráfico, a estratégia para o controle da oferta era realizada através do uso da força, da interdição de drogas em trânsito para os Estados Unidos e do dismantelamento das organizações criminosas. A política de Obama tinha como foco a “integração e ordenação dos mecanismos de segurança e a atuação conjunta com parceiros internacionais, de forma a estimular maior combate ao crime transnacional por parte de outros governos”. (MILANI, 2017, p. 6) Em seu governo, houve o reconhecimento da responsabilidade compartilhada entre os Estados Unidos, como demanda, e os Estados produtores pela existência do tráfico de drogas, como oferta, que é o caso do México. Sendo assim, Obama visava relações cooperativas com a América Latina, propondo cooperação entre ambas as partes envolvidas no narcotráfico internacional. Além disso, a secretária de Estado dos EUA na época, Hillary Clinton, alegou publicamente que a “guerra às drogas” era uma política fracassada e que os

Estados Unidos, como o principal país consumidor das drogas ilícitas, deveria assumir sua grande responsabilidade em relação ao problema de demanda. (YOUNGERS, 2013)

Em um primeiro momento, as ações do governo estadunidense diminuíram a produção da cocaína colombiana, além de diminuir o tráfico realizado pela Colômbia utilizando o México como rota. O esforço realizado na “guerra às drogas” parecia então ter ajudado a interromper a produção da cocaína, assim como de outras drogas. No entanto, apesar das grandes apreensões de cocaína, seus “pequenos êxitos, obtidos aqui e ali com a eliminação de uma determinada fonte de produção, foram invariavelmente compensadas pelo surgimento de outras organizações criminosas e pela migração da produção para outras áreas”. (GCDP, 2011, p. 2)

A guerra às drogas provou ser um elemento de dominação e hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. Fazendo o uso de acordos comerciais, ajuda financeira no combate ao tráfico de drogas e em última análise de um discurso poderoso de guerra às drogas, os EUA vêm durante mais de quarenta anos sendo capaz de preservar sua hegemonia no continente. (BRAGANÇA, GUEDES, 2018)

Passados mais de 40 anos da declaração da “guerra às drogas”, não houve nenhuma redução significativa na disponibilidade das substâncias proibidas, mesmo com a intensificação da mesma em 2006, com o presidente mexicano Felipe Calderón. Naquele momento as drogas ilícitas haviam se tornado mais baratas, mais potentes, mais diversificadas e muito mais acessíveis do que eram antes de serem proibidas. (KARAM, 2017)

Apesar das fortes evidências de que as políticas repressivas não estão alcançando seus devidos resultados, atualmente existe uma resistência muito forte por parte dos formuladores de políticas sobre drogas de identificar o fracasso das estratégias punitivas e abrir espaço para debates sobre alternativas mais eficazes. Segundo Brasilino e Lobo (2013), esses formuladores devem reconhecer que o problema das drogas é um desafio complexo e interligado tanto para a saúde quanto a segurança das sociedades muito mais do que uma guerra a ser vencida. Portanto, a política das drogas estaria produzindo efeitos negativos superiores aos seus eventuais ganhos, e ao mesmo tempo não conseguindo atingir seu objetivo central, que seria reduzir os malefícios das drogas na sociedade.

3.1 Consequências da “guerra às drogas”

Ao longo dos anos 1970, foram implementadas diversas políticas e tratados a fim de combater o narcotráfico por meio das convenções internacionais. Os Estados Unidos, por exemplo, por ter uma grande demanda de drogas ilícitas, principalmente a cocaína, inseriu em sua agenda política a “guerra às drogas”, como visto anteriormente. Já o México, promulgou diversas leis que regulamentavam, proibiam ou criminalizavam a produção, posse, distribuição, prescrição médica, venda e consumo de várias substâncias ilegais.

Por estar localizado em território mexicano, o narcotráfico é configurado como uma ameaça externa aos Estados Unidos e países da Europa Ocidental. A estratégia de segurança antidrogas dos Estados Unidos não resultou como os mesmos gostariam e apenas aumentou o número de organizações de narcotráfico mexicanas, criando um potencial conflito entre os dois países, afinal lidar com os chefes dos cartéis de drogas apenas criou novos cartéis de drogas.

Estratégias tomadas pela potência hegemônica para encerrar as atividades do narcotráfico são: dirigir e organizar o combate contra os próprios narcotraficantes. Com isso, a luta contra

o tráfico de drogas não teria fronteiras, apenas um posto de comando central que seria controlado pelos Estados Unidos, o qual pretendia reduzir a disponibilidade da droga, controlando sua oferta e, assim, erradicando o consumo por parte de seus cidadãos estadunidenses.

Segundo Peter Andreas e Ethan Nadelmann (2006), todos os arranjos multilaterais, como tratados de extradição, são criados para reduzir, transcender ou contornar os obstáculos básicos apresentados por soberanias conflitantes, tensões políticas e diferenças entre os sistemas de aplicação da lei.

A tradição liberal das relações internacionais enfatiza, inevitavelmente, os interesses mútuos que motivam os estados a cooperarem e as instituições internacionais que facilitam essa cooperação, especialmente em um mundo de crescente interdependência e fluxos transnacionais cada vez mais intensivos e expansivos. (ANDREAS, NADELMANN, 2006, p. 8, tradução nossa¹⁰)

Contudo, a política proibicionista dos Estados Unidos e sua securitização do tráfico de drogas mexicanas geraram mais custos e perdas do que ganhos, para ambos os países. Era evidente que as atividades ilegais afetavam tanto o México quanto os Estados Unidos, porém os governos não estavam de acordo com os possíveis métodos para combatê-los.

A temática das drogas mexicanas foi colocada como centro das atenções por ambos os países, Estados Unidos e México, em 2007, quando os presidentes estadunidense e mexicano finalmente criaram e divulgaram um projeto de cooperação bilateral intitulado como “Iniciativa Mérida”. Em outubro de 2007 surgiu a cooperação bilateral entre México e Estados Unidos contra o narcotráfico, realizada pelos atuais presidentes Felipe Calderón, do México, e George W. Bush, dos EUA, chamada de “Iniciativa Mérida”. A iniciativa foi criada após uma visita do presidente Bush à cidade de Mérida, Yucatán, a convite do presidente mexicano. Ela surgiu como elemento da política externa do recém-eleito presidente do México, que assumiu o mandato em meio a grande violência no país devido ao narcotráfico, com inúmeras mortes de traficantes, policiais e civis, herdada do governo anterior, de Vicente Fox (2000-2006), o qual havia gerado um desequilíbrio entre as organizações do narcotráfico devido às prisões dos principais líderes dos cartéis de droga.

A Iniciativa Mérida nada mais é que um mecanismo de cooperação entre os dois países para gerar um bem comum de alta prioridade para o governo de Calderón e para os Estados Unidos: um Estado mexicano mais forte e melhor posicionado para combater o narcotráfico e o crime organizado, o que resultará em maior estabilidade e segurança no país. (VELÁZQUEZ, SCHIAVON, 2009, tradução nossa¹¹)

Seu principal objetivo era fortalecer o Estado mexicano na luta contra o narcotráfico e o crime organizado, visando aumentar a estabilidade e segurança no país. Logo, não era um mecanismo que permitiria a vitória na guerra às drogas, mas sim um elemento que irá ajudar a reduzir e a controlar o problema de forma mais eficaz. O mais importante na cooperação bilateral é conseguir reduzir as principais consequências do narcotráfico: a violência e o problema de saúde pública.

Calderón, com a Iniciativa Mérida, possuía o objetivo de fazer com que os Estados Unidos assumissem sua corresponsabilidade frente ao tema narcotráfico por conta de sua enorme demanda de drogas, tráfico de armas e da lavagem de dinheiro que, apesar de estar em território norte-americano, influenciava a ação dos cartéis mexicanos. A iniciativa firmada pelo México e Estados Unidos seria uma importante mudança qualitativa no grau de coope-

ração bilateral entre ambos os países, aprofundando decisivamente a cooperação de combate ao narcotráfico enfrentado pelos mesmos. (BERNARDI, 2010)

A Iniciativa Mérida foi uma tentativa de fazer com que os EUA apoiassem, com recursos financeiros, a luta mexicana contra o narcotráfico e o crime organizado. A mesma contava com o apoio de US\$1,4 bilhão¹², o qual seria liberado ao longo de 2008, 2009 e 2010 para ser gasto em “atividades de inteligência e em programas de modernização do funcionamento das agências de segurança e de justiça mexicanas, com programas de capacitação, treinamento e transferência de equipamentos especializados” (BERNARDI, 2010, p. 60), sem contar com o apoio militar dos EUA.

A Iniciativa focou na esfera da segurança ao invés de buscar solucionar outras questões relevantes, tais como o comércio das drogas e de suas consequências; e isso proporciona resultados positivos apenas de médio prazo. O sucesso nesse combate contra as drogas dependeu de outras variáveis, tais como: enfrentamento de fatores de risco ligados a saúde, educação, violência e infraestrutura social que levam os milhares de jovens a entrarem nesse mundo do crime organizado, além da grande demanda das drogas no território americano e a corrupção por parte dos policiais estaduais e municipais mexicanos – os quais foram substituídos no combate às drogas pelas forças militares.

Cada vez mais crescem as vozes dentro do México que defendem uma abordagem focada não na utopia da extinção da oferta de drogas e na derrota definitiva dos cartéis, mas na redução dos danos e no controle dos efeitos colaterais do narcotráfico, como violência, corrupção e questões de saúde pública. (BERNARDI, 2010, p. 62)

Para que a Iniciativa Mérida realmente tenha efeito, os EUA deveriam possuir uma forma mais integrada ao tráfico de drogas, estratégia a qual deveria visar não apenas o fortalecimento das forças armadas no México, mas também nas raízes do problema. As estratégias a serem tomadas são a fiscalização e programas com diversas medidas, tais como, as já citadas anteriormente, iniciativas de anticorrupção, desenvolvimento social e desenvolvimento de instituições e esforços para restringir a demanda interna das drogas na área dos EUA e o tráfico ilícito de armas para o México. (BRANDS, 2009)

Implementar tal estratégia não será fácil, mas será fundamental para melhorar o combate da política contra narcóticos nos EUA e garantir que a Iniciativa Mérida seja mais do que um mero paliativo para os problemas associados com o tráfico de drogas mexicano. (BRANDS, 2009, tradução nossa¹³)

A questão do tráfico de armas é uma problemática constante, uma vez que nenhum dos dois países possui uma solução para esse problema, e “essa falha garante que as armas dos EUA continuem a desempenhar um papel integral na violência mexicana”. (BRANDS, 2009, tradução nossa¹⁴) E, ao analisarmos os resultados obtidos pela Iniciativa Mérida como um todo, percebemos que o tráfico de armas não é o único problema a ser discutido.

A estratégia militarizada de combate realizada entre os governos estadunidense e mexicano não foi capaz de diminuir a violência no México durante os anos da Iniciativa Mérida, ao contrário, houve aumento na corrupção do Estado pelos cartéis e da violência. Portanto, a cooperação bilateral entre os países vizinhos se mostrou insuficiente ao enfrentar o desafio representado pelos cartéis de droga mexicanos.

Mas, ainda assim, a cooperação bilateral entre os países vizinhos ainda se manteve durante o governo de Barack Obama (2009-2017), o qual manifestou apoio ao governo de Calderón e deu continuidade ao programa,

Num momento em que a escalada da violência no México tem gerado um descontentamento interno crescente de atores sociais, econômicos e políticos com a estratégia calderonista de guerra contra o narcotráfico, considerada por muitos como uma guerra falida. (CASTAÑEDA; AGUILAR, 2009 *apud* BERNARDI, 2010)

No cronograma inicial da Iniciativa Mérida, a mesma se encerraria no ano de 2010, porém o presidente estadunidense da época, Barack Obama, tentou estender o prazo de término da cooperação incluindo novos recursos estimados em 310 milhões de dólares destinados ao México, para que o país usasse esse orçamentado no ano de 2011, dando continuidade à cooperação também no governo seguinte, de Enrique Peña Nieto, em 2012. (SEELKE, 2010 *apud* BERNARDI, 2010)

O novo presidente, junto do presidente dos Estados Unidos Barack Obama, redefiniu a Iniciativa Mérida em um novo esquema composto por quatro pilares: afetar a capacidade operacional do crime organizado, institucionalizar a capacidade de manter o Estado de direito e criar a estrutura de fronteira do século XXI. No entanto, seu plano resultou em repressão militar, altos níveis de corrupção e impunidade, as quais agravaram ainda mais a violência no México. (ARCE, 2019)

Apesar da grande captura do maior narcotraficante do mundo, *El Chapo*, ter ocorrido durante o governo de Peña Nieto, o “pesado fardo negativo da Iniciativa Mérida continuou a afundá-la ao ponto de o próprio presidente mexicano confessar publicamente que o plano foi um fracasso”. (ARCE, 2019, tradução nossa¹⁵)

Se analisarmos os resultados obtidos até aqui pela Iniciativa Mérida, inserindo o programa dentro dos marcos mais gerais da guerra contra o narcotráfico empreendida pelo governo Calderón, fica claro, no entanto, que a estratégia militarizada de combate frontal do governo mexicano não foi capaz de diminuir a narco-violência no país ao longo desse período. Em vez disso, assistiu-se a uma maior penetração e corrupção do Estado pelos cartéis e a uma escalada da violência, que inclusive ameaçou a segurança de várias das eleições estaduais mexicanas realizadas em 4 de julho deste ano. (BERNARDI, 2010, p. 62)

O atual presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, possui uma visão diferente de seus dois antecessores, e afirma que a Iniciativa Mérida não poderia continuar porque a violência seja ela do crime organizado ou da própria sociedade – derivado do crime organizado – não acabaria se continuasse a ser combatida com mais violência.

A fim de tentar reverter essa situação atual que o México se encontra, López Obrador pretende colocar um fim na Iniciativa Mérida e continuar com as implementações de políticas públicas que, segundo ele, irão acabar com a pobreza do país, a qual conduz a crimes violentos. O presidente mexicano possui diversos programas sociais com o objetivo de fornecer maior segurança aos cidadãos mexicanos e acabar com a corrupção nas instituições públicas, o que irá favorecer seus investimentos em finalmente pôr um fim à questão do narcotráfico no país. (ARCE, 2019)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário internacional, o narcotráfico está presente em diversos âmbitos. É lastimável que no mundo capitalista em que vivemos, com grandes capacidades de cobrar impostos, a maioria dessas ideias sejam ainda tão limitadas. Não é levado em consideração o papel protetor contra substâncias viciantes o controle internacional dos países desenvolvidos.

Em termos econômicos, a partir da lógica do mercado organizado ilícito, o tráfico de drogas é considerado o mais rentável dos crimes. Esses grupos se utilizam dos avanços tecnológicos para expandir o alcance de suas atividades ilícitas, aproveitando-se, principalmente, da permeabilidade das áreas fronteiriças, se beneficiando da atual política proibicionista que aumenta cada vez mais seus lucros devido à lei de oferta e demanda.

A política proibicionista foi imposta pelos Estados Unidos a partir dessas circunstâncias e levou o combate às drogas a um nível mais elevado. A estratégia de proibir as drogas transformou uma questão de saúde pública em um problema de criminalidade organizada transnacional, o que contribuiu para que o consumidor se afaste dos serviços de saúde por ser considerado pela sociedade como um criminoso ou doente. Ou seja, a atual lei de enfrentamento ao mercado do tráfico de drogas não declara, de maneira clara e evidente, quais as condições necessárias para classificar uma pessoa como usuária ou traficante, trazendo consequências contrárias do seu objetivo inicial, como o aumento do encarceramento pelo crime tipificado como tráfico, como exposto anteriormente com o caso dos EUA.

A postura proibitiva de um Estado não são ações necessárias em uma sociedade, nem tão pouco são inevitáveis. São apenas decisões políticas, leis criadas pelo Estado, por políticos que quase todos criticamos e que podem ser repensadas e revertidas. Ao contrário do nome sugestivo, a proibição das drogas na verdade não proíbe o tráfico, mas sim a cria e alimenta.

A Iniciativa Mérida foi o acordo bilateral mais importante entre o México e Estados Unidos, realizado ainda durante o auge das políticas proibicionistas. Este acordo foi um dos maiores por parte do México, o qual contou com diversos investimentos dos EUA e, mesmo assim, foi ineficaz e teve resultados totalmente opostos ao idealizado. A Iniciativa Mérida não foi nada mais além de uma continuação à “guerra às drogas”.

De modo geral, se faz necessário a urgente implementação de outras medidas no combate desse mercado, tal como da violência dele resultante, como um maior investimento em suas fronteiras, o combate à corrupção, reformas institucionais, ações destinadas aos grandes traficantes e grupos financiadores ao narcotráfico, diminuição de oportunidades sociais que favorecem a inserção de jovens e marginalizados no tráfico de drogas, além de melhorias nas políticas de saúde para usuários dependentes. São essenciais tais políticas, como a descriminalização, legalização e redução de danos, pois políticas públicas só são eficientes quando oportunidades são criadas e desigualdades sociais e econômicas são minimizadas.

Com isso, pode-se afirmar que a política de combate ao narcotráfico deve ser articulada como uma proposta de prevenção abrangente, pautada na realidade social, econômica e de mercado. Entende-se que essa não é uma tarefa fácil, pelo contrário, é um desafio que deve ser enfrentado de forma mais racional, profissional e responsável pelos Estados. Por fim, é necessário repensar as políticas repressivas, sociais e de saúde, à medida que a regulamentação desse mercado pode ser amplamente discutida, após se investir também no desenvolvimento de políticas educacionais e de inclusão social.

Mesmo com mais de 50 anos de uma guerra declarada, a mesma parece não ter um fim próximo. Diversas questões permanecem até o momento sem uma resposta concreta, dificultando a capacidade de vislumbrar as próximas etapas desse processo. Ademais, parece

improvável que soluções simplistas possam alterar o panorama atual, incluindo a eficácia das políticas de redução de danos. No caso mexicano, fica em aberto os caminhos que as políticas alternativas citadas diminuiriam a violência e seriam capazes de mudar os rumos dessa questão. O que parece evidente é o papel preponderante dos Estados Unidos, e o quanto a sua insistência em uma política falida vem trazendo mais problemas do que soluções.

REFERÊNCIAS

ACLU. *The War on Marijuana in Black and White*. ACLU, 2013, p. 1-69. Disponível em: <https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/1114413-mj-report-rfs-rel1.pdf>.

ALVES, V. S.. Modelos de atenção à saúde de usuários de álcool e outras drogas: discursos políticos, saberes e práticas. *Instituto de Saúde Coletiva*, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csp/2009.v25n11/2309-2319/>>.

ANDREAS, P.; NADELMANN, E.. *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*. Oxford University Press, vol. 1, 2006.

ARCE, L. M.. La Iniciativa Mérida, ineficiente y chorreando sangre. *ContraLinea*, 2019. Disponível em: <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/05/20/la-iniciativa-merida-ineficiente-y-chorreando-sangre/>>.

BERNARDI, B.. A Guerra Mexicana contra o Narcotráfico e a Iniciativa Mérida: Desafios e Perspectivas. *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, vol. 11, n. 120, 2010, p. 60-65. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4221/3865>>.

BORBA, P.. Narcotráfico nas Américas. *NERINT*, n. 5, 2009. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo75.pdf>>.

BRAGANÇA, D.. O Problema dos Cartéis Narcotraficantes no México: uma discussão. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, vol. 1, n. 17, 2013. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/614/475>>.

BRAGANÇA, D.; GUEDES, J.. O declínio estadunidense e a guerra às drogas: a América Latina como reserva política preferencial dos Estados Unidos. *Revista Aurora*, vol. 11, n. 1, 2018, p. 67-68. Disponível em: <www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/7304/5245>.

BRANDS, H.. Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy. *Strategic Studies Institute*, 2009. Disponível em: <<https://www.casede.org/BibliotecaCasede/PUB918.pdf>>.

BRASILINO, L.; LOBO, F.. Guerra às drogas: quando o remédio é pior do que a doença. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n. 71, 2013. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/guerra-as-drogas-quando-o-remedio-e-pior-do-que-a-doenca/>>.

CARPENTER, T.. *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. Palgrave Macmillan, 2003, p. 1-29.

CEPIK, M.; BORBA, P.. Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, vol. 33, n. 2, 2011, p. 375 - 405. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/marcocepi/files/cepi_k__borba_-_2012_-_ci_-_crime_organizado_internacional.pdf>.

DEA. *National Drug Threat Assessment*. Drug Enforcement Administration, 2017. Disponível em: <https://www.dea.gov/sites/default/files/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf>.

_____. _____. _____. 2018. Disponível em: <<https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-11/DIR-032-18%202018%20NDTA%20final%20low%20resolution.pdf>>.

DPA. Drug Policy Alliance. *Making Economic Sense*. Disponível em: <<http://www.drugpolicy.org/issues/making-economic-sense>>. Ano de acesso: 2019A.

_____. _____. _____. *A Brief History of the Drug War*. Disponível em: <<http://www.drugpolicy.org/issues/brief-history-drug-war>>. Ano de acesso: 2019B.

_____. _____. *The International Drug War*. Disponível em: <<https://www.drugpolicy.org/issues/international-drug-war>>. Ano de acesso: 2019C.

GCDP. Global Commission on Drugs. *War on Drugs*. 2011, p. 1-24. Disponível em: <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_PT.pdf>.

HARDT, M.; NEGRI, A.. *Multidão: guerra e democracia na era do império*. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.

KARAM, M. L.. A guerra às drogas é inconstitucional, ineficiente e pior que o próprio uso das drogas. *Coletivo Nabuco*, 2017. Disponível em: <<https://archive.studentsforliberty.org/guerra-drogas-inconstitucional-ineficiente>>.

MAES, J.. “Guerra contra as drogas” dos EUA tornou as piores, pesquisa confirma. *HypeScience*, 2019. Disponível em: <<https://hypescience.com/guerra-as-drogas-so-faz-com-que-traffic-aumente-e-se-espalhe-diz-estudo/>>.

MILANI, L.. O governo de Barack Obama e a “guerra às drogas”: mais continuidade que mudanças. *Meridiano 47*, 2017, p. 1-12. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/316900760_O_governo_de_Barack_Obama_e_a_guerra_as_drogas_mais_continuidade_que_mudancas>.

MOTA, J.; RODRIGUES, T.. *Militarização do combate ao narcotráfico no México: estratégia militar e reforma legislativa*. ABRI, 2013. Disponível em: <http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/download/1380048237_ARQUIVO_MILITARIZACAODOCOMBATEAONARCOTRAFICONOMEXICO-ESTRATEGIAMILITAREREFORMALEGISLATIVA-JackelineMota.pdf>.

OKPAKU, S.I.; KARUNARATNE, J.. The war on drugs in the USA, Mexico, and Central America: Plan Colombia and the Mérida Initiative. *Essentials of global Mental Health*, 2014, p. 384-390.

PARRA, A.. Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización. *URVIO*, n. 13, 2013, p. 69-80.

PEMBLETON, M.. George H. W. Bush’s biggest failure? The war on drugs. *The Washington Post*, 2018. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/outlook/2018/12/06/george-hw-bushs-biggest-failure-war-drugs/?noredirect=on>>.

RIBEIRO, A.. *O narcotráfico como uma questão de segurança internacional*. Geopolítica do caos, 2001. Disponível em: <http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Seguranca_Internacional/SI%202_Andrea%20Rangel%20Ribeiro%20O%20narcotr+%EDflico%20como%20uma%20quest+%FAo%20de%20seguran+%BAa%20internacional.pdf>.

ROSALES, S. A.. Securitization of Narcotraffic in Mexico. *Department of International Environment and Development Studies* (Noragric), 2016.

SAINT-PIERRE, H.. *Dicionário de Segurança e Defesa*. Unesp, vol. 1, 2018.

SANTANA, A.. A Globalização do Narcotráfico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a06.pdf>>.

SARFATI, G.. *Teorias das relações internacionais*. Saraiva, 2005.

SILVA, L.. *A Questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira*. FUNAG, 2013, p. 45-229. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1028-Questao_das_Drogas_nas_Relacoes_Internacionais_A.pdf>.

UNODC.. United Nations Office on Drugs and Crimes. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. *Prevenção ao Crime e Justiça Criminal*. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/index.html>>. Acesso: 2019.

_____. _____. *World Drug Report*. 2007, p. 73 - 105. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf>.

_____. _____. *World Drug Report*. 2008, p. 141. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf>.

_____. _____. *World Drug Report*. 2009, p. 169. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/>>

wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf>.

_____. _____. *World Drug Report*. 2010, p. 27. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf>.

VELÁZQUEZ, R.; SCHIAVON, J.. *La iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*. CIDE, 2009. Disponível em: <https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/304/1/000096615_documento.pdf>.

WYRWISZ, A.. *America's Longest War - The War on Drugs*. *Institute of American Studies and Polish Diaspora*. Jagiellonian University, n. 10, 2015, p. 48-65. Disponível em: <http://academic-journals.eu/pl/download?path=%2Fuploads%2FZm9sZGVyYVibWVkaWE1%2Fdocuments%2F3_wyrwysz_47_66.pdf>.

YOUNGERS, C.. El debate sobre políticas de drogas en América Latina. *URVIO*, n. 13, 2013, p. 13-25.

BIBLIOGRAFIA

ALBANESE, J. S. The causes of organized crime: do criminals organized around for crimes or do criminal opportunities create new offenders? *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 15, 2000. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1Jqw7NdBZtxkWbcaNQUdh1FLtIE2orcad/view>>.

ESCOHOTADO, A. *Historia general de las drogas*. Madrid: Espasa Calpe, 2008. Disponível em: <<https://www.tabiblion.com/liber/Libros/Historia%20General%20de%20Las%20Drogas.pdf>>

ESTADÃO. Felipe Calderón defende avanço na guerra do narcotráfico. *Estadão Internacional*, 2010. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,felipe-calderon-defende-avanco-na-guerra-do-narcotrafico,604091>>.

LOPEZ, G.. *The War on Drugs, explained*. *Vox*, 2016. Disponível em: <<https://www.vox.com/2016/5/8/18089368/war-on-drugs-marijuana-cocaine-heroin-meth>>.

MCCOY, A. W. The stimulus of prohibition. A critical History of the global narcotics trade. In: STEINBERG, M. K.; HOBBS, J. J.; MATHEWSON, K.. *Dangerous harvest: drug plants and the transformation of indigenous landscapes*. Oxford University Press, 2004, p. 24-110. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/313756886_The_Stimulus_of_Prohibition_A_Critical_History_of_the_Global_Narcotics_Trade_in_'Dangerous_Harvest_Drug_Plants_and_the_Transformation_of_Indigenous_Landscapes'_2004_pp_24-111>.

STEFANONI, J. D.. La prohibición de las drogas en México (1912-1929). *URVIO*, n. 13, 2013, p. 57-68.

ABSTRACT

Drug trafficking is one of the major contemporary themes in the field of international relations, especially since the so-called “war on drugs” started in the 1970s. In addition to being an internal war, it involves other countries, especially the United States, which has ties due to its high demand for drugs, and Mexico for being one of the main producing countries. Both countries have signed bilateral agreements aimed at fighting together drug trafficking and organized crime. From this, we will analyze the origin and internationalization of drug trafficking, how it was inserted in the Mexican context and the involvement of the United States, in addition to the emergence of prohibitive policies. Both countries have signed agreements and policies aimed at combating drug trafficking and criminal organizations involved in this lucrative business, notably the Merida Initiative, a program in which the United States has promoted its greatest efforts.

KEYWORDS

Mexico. Drug trafficking. United States. Prohibitionism.

NOTAS

- ¹ O estudo de segurança é um dos mais importantes temas dentro dos estudos de relações internacionais, e pode ser entendido como o conjunto de ameaças que poderiam afetar a sobrevivência de uma entidade. Junto do conceito de segurança está o de ameaça. Ameaça é aquilo que mobiliza, ou seja, que faz com que os Estados temem pela sua soberania, e quanto maior a ameaça, maior deverá ser a reação do Estado para desarmá-la. (SAINT-PIERRE, 2018, p. 17)
- ² Os cartéis são uma “complexificação das operações econômicas envolvidas no narcotráfico, e que passaram a tentar monopolizar determinadas áreas e disputar com outras, de forma bastante agressiva e violenta, o controle de outras” e estão presentes em todo o México. (BRAGANÇA, 2013)
- ³ DEA (Drug Enforcement Administration), da sigla em inglês, Gestão de Repressão à Drogas, é uma organização que tem como objetivo cumprir as leis e regulamentos das substâncias ilícitas nos Estados Unidos
- ⁴ A securitização é feita através do “ato de fala”, que é quando o agente responsável por determinado Estado torna pública uma preocupação de certa ameaça. O “ato de fala” pode, muitas vezes, ser estreito demais para incluir processos institucionais e materiais incorporados em um processo de securitização, afinal o mesmo encontra-se na prevalência dos discursos de líderes políticos. (ROSALES, 2016) Calderón securitizou o tema do narcotráfico colocando-o como prioridade em sua agenda, para melhor combater essa ameaça ao Estado mexicano.⁵ (...) *violence, corruption, impunity, erosion of rule of law, and human rights violations caused by the emergence of powerful organized crime groups and drug cartels.*
- ⁵ (...) *violence, corruption, impunity, erosion of rule of law, and human rights violations caused by the emergence of powerful organized crime groups and drug cartels.*
- ⁶ *An internationalist, Bush was eager to project American power abroad as the Cold War was ending. The drug war offered up a new evil to combat and an opportunity to restore faith that America's military might could be successfully used as a force for good.*
- ⁷ (...) *structural inequality, systemic racism and declining economic opportunity that historically drives repeated drug crises.*
- ⁸ (...) *which opened the next century of American war on drugs.*
- ⁹ (...) *it has uprooted widespread corruption and reasserted Government control over the entire territory of the country.*
- ¹⁰ *The liberal tradition in international relations inevitably emphasizes the mutual interests that motivate states to cooperate and international institutions that facilitate such cooperation, especially in a world of growing interdependence and ever more intensive and expansive transnational flows.*
- ¹¹ *La Iniciativa Mérida no es otra cosa que un mecanismo de cooperación entre ambos países para generar un bien común que es altamente prioritario para el gobierno de Calderón y para Estados Unidos: un Estado mexicano más fuerte que se encuentre mejor posicionado para combatir al narcotráfico y al crimen organizado, lo cual repercutirá en una mayor estabilidad y seguridad en el país.*
- ¹² O financiamento era feito por três fundos orçamentários: INCLE (administrado pelo Departamento de Estado); FMF (administrado pelo Departamento de Defesa) e ESF (administrado pela USAID - Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos).
- ¹³ *Forging such a strategy will not be easy, but is nonetheless central to addressing successfully the growing crisis in Mexico and meeting the broader challenges of counterdrug policy.*
- ¹⁴ (...) *This failure ensures that U.S. guns continue to play an integral role in Mexican violence.*
- ¹⁵ *El pesado lastre negativo de la Iniciativa Mérida siguió hundiéndola al extremo de que el propio mandatario mexicano tuvo que confesar públicamente que el plan era un fracaso.*