

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PUC-SP

Jeanderson da Costa Jesus

Políticas Públicas de Drogas Psicoativas como Mecanismos de Zonas de Influência: Processos  
Hegemônicos da Iniciativa Mérida no México

Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais

São Paulo

2023

Jeanderson da Costa Jesus

Políticas Públicas de Drogas Psicoativas como Mecanismos de Zonas de Influência: Processos  
Hegemônicos da Iniciativa Mérida no México

Trabalho apresentado à banca examinadora da  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,  
como exigência parcial para obtenção do título  
de Bacharel em Relações Internacionais, sob a  
orientação do(a) prof.(a), dr.(a) Priscila Villela.

São Paulo

2023

Banca Examinadora

Paulo José dos Reis Pereira

Priscila Villela

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

A PUC-SP é o local que eu me torno o primeiro membro da família a concluir o Ensino Superior, contudo, eu gostaria de antes agradecer um pouco os principais nomes e grupos que me fizeram chegar até aqui. Primeiramente aos meus pais, José e Maria Aparecida, que abraçaram essa ideia de deixar seu primogênito sair do interior da Bahia para buscar o sucesso na maior cidade do país, sempre me apoiando e auxiliando nessa e em inúmeras outras decisões minhas. Em seguida, gostaria de agradecer a todos educadores de base que passaram nessa trajetória, desde a minha saudosa Avó, Maria Isabel, que me alfabetizou, passando pelo ensino fundamental com a Professora Gilvanda, até chegar no Colégio ELO, o qual, parafraseando o seu nome, foi uma união de pessoas incríveis na minha vida. Nesse meio tempo, eu fiz amigas e amigos para sempre, conheci pessoas maravilhosas e vivi experiências extremamente enriquecedoras que contribuíram para eu me tornar o autor do presente trabalho. Essas pessoas e espaços foram responsáveis pela formação do Jeanderson, mas também preciso agradecer o excelentíssimo senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na figura do então Ministro da Educação Fernando Haddad, por ter aberto os caminhos para eu alcançar o título de graduando de Relações Internacionais em uma das maiores Universidade do País, por intermédio do Programa Universidade Para Todos - ProUni.

Foi na PUC que eu aprendi a ser crítico, entender as nuances do mundo, viver um ambiente político e acadêmico da melhor forma possível, participar e criticar todas as instituições do curso, abrir horizontes para novos conhecimentos, debater com pensamentos diferentes, enfim, viver os quatro anos mais intensos da minha vida. No entanto, como tudo nesse texto e na minha vida, é sobre lugares e pessoas, devo reconhecer os amigos que construí ao longo dessa trajetória, em especial nosso quarteto - eu, Lorenza, Henrique e Laura - de trabalhos, de surtos, de vivências: no CARI, no Paraty, nas festas Universitárias insalubres, nas conversas no banheiro Unissex. Em suma, aqueles que expandiram o espaço da PUC e fizeram/fazem o papel da minha família em São Paulo. Além disso, tive contato com uns dos melhores professores de Relações Internacionais do país, em especial a orientadora deste trabalho Prof. Dra. Priscila Villela, a qual somente tenho que agradecer a atenção, auxílio, “puxões de orelha”, pesquisa em conjunto e incentivos fornecidos durante esses quase 12 meses de orientação e quatro anos de graduação.

“One child, one teacher, one book and one pen can change the world. Education is the only solution. Education First” (Yousafzai, M., 2014)

## RESUMO

JESUS, Jeanderson da Costa. **Políticas Públicas de Drogas Psicoativas como Mecanismos de Zonas de Influência:** Processos Hegemônicos da Iniciativa Mérida no México.

Este estudo analisa o acordo bilateral firmado entre os governos de Felipe Calderón e George W. Bush para controlar o tráfico de drogas no México chamado de Iniciativa Mérida ou Plano México. Com isso, o trabalho busca compreender se os Estados Unidos usaram esta Iniciativa para manter uma relação de interesses hegemônicos com seu país vizinho, à luz da Teoria Crítica em Cox, considerando forças sociais, o complexo Estado-Sociedade Civil e a ordem mundial. O trabalho abrange duas fases da iniciativa, destacando o foco nas políticas antidrogas, transformações no sistema judiciário mexicano e fatores estratégicos, geopolíticos e econômicos. Tais assuntos foram abordados em três tópicos: a evolução da relação do México com as drogas, análise de críticos e analistas sobre os interesses dos EUA com a Iniciativa, bem como, em seguida, realizar uma análise acerca dos aspectos de poder utilizados pelos Estados Unidos neste Plano para manutenção de seus privilégios na estrutura do Estado Mexicano.

**Palavras-chave:** Iniciativa Mérida; Guerra às Drogas; México; Estados Unidos; Hegemonia.

## **ABSTRACT**

JESUS, Jeanderson da Costa. **Public Policies on Psychoactive Drugs as Mechanisms of Zones of Influence: Hegemonic Processes of the Mérida Initiative in Mexico**

This study analyzes the bilateral agreement signed between Felipe Calderón and George W. Bush governments to control drug trafficking in Mexico called the Mérida Initiative or Plan Mexico. Therefore, the work seeks to understand whether the United States used this Initiative to maintain a relationship of hegemonic interests with its neighboring country, in light of Cox's Critical Theory, considering social forces, the State-Civil Society complex and the world order. The work covers two phases of the initiative, highlighting the focus on anti-drug policies, transformations in the Mexican judicial system and strategic, geopolitical, and economic factors. Such issues were addressed in three topics: the evolution of Mexico's relationship with drugs, an analysis by critics and analysts of the US interests with the Initiative, and then an analysis of the aspects of power used by the United States in this Plan for maintaining your privileges within the structure of the Mexican State.

**Keywords:** Merida Initiative; War on Drugs; Mexico; United States; Hegemony.

## **Sumário**

<b>Gênese e Evolução da Iniciativa Mérida.....</b>	<b>9</b>
<b>1. A Iniciativa Mérida: Um ataque a fonte .....</b>	<b>11</b>
<b>1.a. Política, Economia e Securitização: o caminho até a Iniciativa Mérida .....</b>	<b>12</b>
<b>1.b A Literatura sobre Iniciativa Mérida .....</b>	<b>17</b>
<b>2. Iniciativa Mérida e Projeto Hegemônico Norte-Americano.....</b>	<b>21</b>
<b>2.a Teorizando Hegemonia: a dominância dos Estados Unidos na política de drogas do México .....</b>	<b>21</b>
<b>2.b. Análise da Iniciativa Mérida à Luz da Teoria de Cox.....</b>	<b>24</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>29</b>

## **Gênese e Evolução da Iniciativa Mérida**

A Iniciativa Mérida, também conhecida como Plano México, foi um pacote de medidas firmado entre o governo mexicano de Felipe Calderón e então presidente dos Estados Unidos da América George W. Bush. O programa teve sua proposta inicial na cidade Mérida, Sucatam, em um encontro dos dois presidentes e foi anunciado em 22 de outubro de 2007. Seu objetivo formal foi estabelecer uma parceria bilateral de “responsabilidade compartilhada” entre os dois países para o controle do tráfico de drogas na região. (BERNARDI, 2010, pp. 1)

O plano inicial era injetar no México 1,4 bilhão de dólares, dividido em 3 anos (2008, 2009 e 2010). Esse repasse dependia da autorização do congresso estadunidense a cada ano, o que fazia com que os recursos fossem travados caso houvesse alguma ação do governo mexicano que não agradasse os congressistas, o que já demonstra o caráter de moldar a política mexicana. Segundo o Congressional Ressarce Service (CRS) (2022), órgão de pesquisa do Congresso dos Estados Unidos que realiza relatórios para comitês e órgãos legislativos, a Iniciativa Mérida teve três fases distintas. A primeira delas, realizada entre 2008 e 2010, levou US\$1,4 bilhão de dólares para o México e teve como intenção implementar melhores políticas de inteligência e estratégias de prisão e extradição dos chefes de organizações criminosas para os Estados Unidos, mesmo nos casos em que estes eram cidadãos mexicanos. (PENNINGTON, 2020, pp.35) Para efeitos comparativos, o país recebeu dos Estados Unidos aproximadamente 36 milhões em 2007, antes da negociação da iniciativa. Isso representa 7,8% do montante destinado à Colômbia e 55% dos valores disponibilizados à Bolívia no mesmo ano. (US STATE DEPARTMENT, 2008)

Já a segunda fase, que teve seu período compreendido de 2011 a 2017, foi estruturada em quatro pilares e implementada pelos presidentes Enrique Peña Nieto no México e Barack Obama nos EUA: “Os pilares são: combate a organizações criminosas transnacionais; Institucionalização do Estado de Direito e proteção dos direitos humanos; fortalecer a segurança nas fronteiras; construir comunidades para lidar com as raízes da atividade criminosa”. (PENNINGTON, 2020, pp.35) A terceira fase e última, iniciada em 2018 e finalizada em 2021, foi marcada pela mudança de foco da Iniciativa. Com a eleição do presidente Donald Trump, as medidas voltaram-se para o controle de portos e fronteiras, tendo seu funcionamento ainda mais afetado a partir da pandemia de Covid-19. Sendo assim, não iremos focar nesta etapa em nossa análise devido a sua proximidade conjuntural, o que dificulta dados consolidados sobre tema e a mudança de um foco nas políticas mexicanas para um olhar ao controle de fronteiras.

Diante desse contexto de forte investimento na política antidrogas mexicana por parte dos Estados Unidos, um conjunto de analistas e críticos se dedicaram a analisar essa iniciativa. Segundo Débora Weissman (2013), as ações de transformação do sistema judiciário mexicano realizadas pelas medidas desse programa foram parte de uma “‘culture of lawfulness’ by focusing greater attention to the task of reforming Mexico’s legal system”, (WEISSMAN, 2013, p.1483) o qual exportava o estilo americano de justiça para o México. Além disso, outro grupo de autores aponta a necessidade de olhar principalmente para os fatores estratégicos, geopolíticos e econômicos que essa medida trouxe para o país. (BRAGANÇA, D. A.; GUEDES, J. M. S., 2021, pp.2). No entanto, boa parte da literatura tem um papel maior em listar os fatos presentes na iniciativa e suas consequências práticas, o que deixa pouca amplitude no sentido explorar essa iniciativa com o objetivo de enxergar o nível hegemônico comumente presente nas relações entre os dois países e na relação dos Estados Unidos com a América Latina em geral, no que diz respeito a política de drogas psicoativas.

Tendo isso em vista, o presente trabalho tem como objetivo principal buscar entender se os Estados Unidos utilizaram deste acordo para manutenção de uma relação de interesses hegemônicos, também chamada por alguns autores como imperialista, ou seja, uma política hegemônica de dominação, à luz da Teoria Crítica em Cox.

A Teoria Crítica compromete-se a analisar a realidade em busca de possibilidades de mudança de forma crescente aos níveis de análise estabelecidos: forças sociais no processo de produção, que são relações de poder reguladas pela ação do Estado e conflitos; um complexo formado por Estado e Sociedade Civil que compõem uma “reciprocal relationship between structure (economic relations) and superstructure (the ethico-political sphere)” (COX, 1981, p. 136); e a ordem mundial. Eles estabelecem relações recíprocas entre si e são compostos por três âmbitos cada: capacidades materiais (acúmulo de riquezas e recursos tecnológicos), ideias (compartilhadas ou divergentes) e instituições (responsável por estabilizar e perpetuar as relações de poder).

Desta forma, podemos compreender hegemonia, sob o prisma de Cox, como uma estrutura de domínio que possui, além do consentimento, uma relação harmoniosa entre os três níveis de análise correntes, e, em consequência, em todos os âmbitos internos a eles, somando-se nove ramos ao fim. A instrumentalização das Instituições decorre com o objetivo de estabilizar e perpetuar uma ordem partilhar, por meio da conquista do consentimento de todos as partes componentes da ordem hegemônica a partir da universalização de ideias da classe dominante e da legitimação do sistema. Acentua-se o fato de que a instituição não é a hegemonia em si, mas uma desta dimensão que busca concessão de modo a minimizar o uso da força com

consequente ratificação do sistema dominante. Nesta linha, este texto irá dialogar principalmente com Weissman, apresentada acima, bem como Finkenbusch e Chimal, outros teóricos que também decorrem acerca do tema de forma mais voltada a verificar os interesses implícitos presentes no Plano, o que pode permitir entender como essas estruturas se alinham com a perspectiva Coxiana. Além destes, Paley aparece como uma autora que será utilizada para verificar a conexão entre a guerra às drogas, interesses econômicos e a privatização no México.

Nesse íterim, este trabalho está organizado em três tópicos além desta introdução. No primeiro, buscou-se entender a importância do mercado das drogas no México, o qual evoluiu de um país de pequenas plantações de maconha permitidas pelo Estado para a maior rota de cocaína para os Estados Unidos, acompanhada da implementação de políticas antidrogas movidas pelo mesmo ator. Além disso, relacionamos críticos e analistas que buscaram analisar os interesses e agendas dos Estados Unidos na Iniciativa Mérida, com o objetivo de entender como eles utilizaram a guerra às drogas como ferramenta de exercício de poder. Em um segundo momento, fundamentado nessa base histórica permeando a perspectiva crítica de Cox, vamos analisar as duas primeiras fases do Plano México, o que nos possibilitará abrir caminhos para futuras pesquisas que analisem esse programa à luz desse eixo teórico.

### **1. A Iniciativa Mérida: Um ataque a fonte**

Essa iniciativa faz parte de um projeto liderado pelos Estados Unidos a partir de 1971, quando o então presidente Nixon declarou publicamente o que ficou conhecido como “Guerra às Drogas”. As medidas foram inicialmente forjadas no âmbito nacional com a regulamentação do uso de drogas psicoativas, o que promoveu o monopólio do controle ao Estado, a partir de uma demanda de uma parte da população estadunidense pautada em questões morais e religiosas. No entanto, segundo a professora Luiza Lopes da Silva (2013), os EUA sempre consideraram o problema das drogas como um fenômeno de origem externa e utilizou do seu papel como um dos atores hegemônicos globais para disseminar essas medidas proibicionistas. Sendo assim, os países latino-americanos foram os primeiros afetados, haja vista que a América Latina é o principal local de exercício de influência estadunidense. (RODRIGUES, 2012) Dessa forma, apesar de já existir desde o começo do século XX medidas na tentativa de controle das drogas psicoativas nos locais próximos a suas fronteiras, somente com a posse de Nixon houve uma escalada do tema em “ofensiva (semi)total”, com o apoio inclusive de personalidade da mídia como Elvis Presley. (SILVA, 2013, pp 120)

A ação de Nixon inaugurou o que Rodrigues (2017) chamou de “divisão internacional das drogas” entre países produtores e compradores, colocando toda a culpa pela disseminação desses psicoativos ilegais nas mãos dos países produtores, os quais estavam presentes na América Latina e em algumas outras regiões periféricas. Esta situação permitiu com que os EUA se declarassem vítimas de um processo causado por estrangeiros, o que o transforma em um problema de segurança nacional e permite o país agir militarmente ou com programas de ajuda financeira. (BRAGANÇA, GUEDES, 2018, pp.72) Os autores complementam que:

A guerra às drogas provou ser um eficaz instrumento de dominação e hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. Fazendo 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. Através da aproximação física, mas também político-diplomática os Estados Unidos garantem para si o controle de importantes regiões onde suas bases militares estão instaladas além do controle de fontes riquíssimas de recursos humanos e naturais. (BRAGANÇA, D. A.; GUEDES, J. M. S., 2018, pp. 75)

Dessa forma, fica clara a importância de estudar a Iniciativa Mérida para entendermos seus mecanismos de atuação e compreender se esses instrumentos fazem parte de uma promoção de manutenção de uma relação imperialista.

### **1.a. Política, Economia e Securitização: o caminho até a Iniciativa Mérida**

Para entender o Plano México é necessário fazer um breve contexto histórico para entendermos os motivos que levaram o país a realizar essa cooperação bilateral e os contextos de política interna e externa que desencadearam tal relação. Até o final dos anos 1960, a maioria dos países da América Latina não tratavam as drogas como um problema, devido a sua pouca produção dos opioides que travaram as batalhas internacionais acerca do tema naquele período, bem como por seu baixo consumo de outras drogas psicoativas. A folha de Coca era utilizada majoritariamente por povos tradicionais na região e a cocaína ou era exportada para produção de fármacos ou tinha pouco consumo interno, graças a seu elevado preço. Sendo assim, entendiam que os anseios dos Estados Unidos para que esses países entrassem como protagonistas nessa guerra era apenas por questões internas ao país Norte Americano. Essa postura foi modificada quando, no fim da década de 1960, as drogas tiveram seu consumo intensificado ao redor do mundo, bem como houve um incremento vertiginoso dos cultivos da folha de coca e de *cannabis* no México e nos Andes. Nascia a chamada “Peste Branca”, na qual a cocaína passou a ser peça chave na subsistência de milhares de pequenos agricultores em um processo que relacionava diversos países em diferentes etapas da produção, desde o cultivo até a distribuição. (SILVA, 2013)

No caso específico do México, os primeiros casos de pressões dos estadunidenses sobre o tema já existiam um pouco antes dos anos 1960, dado que perceberam que havia uma relativa importação de *marijuana* e papoula advinda desse território. Um dos primeiros casos de influência no tema no país vizinho, por parte dos EUA, foi em 1930 quando funcionários do Departamento do Tesouro esteve no México coletando informações acerca da *cannabis*, o que forçou, alguns anos depois, a exoneração do alto funcionário responsável pelo controle de drogas no México. Já na década de 1940, os Estados Unidos estabeleceram fortes críticas à forma como os mexicanos lidavam com a questão da droga, o que fez o esse país a iniciar o processo da *Grande Campanha*, na qual foram estabelecidas algumas medidas para satisfazer os anseios de controle de saída dos entorpecentes para cidades estadunidenses. Contudo, é válido destacar que essas ações eram incipientes e a exportação mexicana de drogas para os EUA pouco impactava a relação entre os países neste momento. (Silva, 2013) Em contrapartida, é possível notar de pronto que já existia aqui a tentativa de utilização do consumo de droga como mecanismo de moldar a forma como o México se estruturava internamente e internacionalmente.

O que pode ser visto como ponto notório nesse momento é que o México estava passando por grandes dificuldades relacionadas ao aumento expressivo da produção e distribuição para os Estados Unidos de entorpecentes. No entanto, este processo pode ter explicação não somente em uma demanda pelo consumo da droga em si, mas pela necessidade de substituir o ópio como fármaco utilizado na produção da morfina. Para Guillermo Castellanos (2013) reportagens da época indicavam que autoridades americanas e membros ligados a indústria farmacêutica foram ao México incentivar secretamente os governadores da região de Sinaloa a realizar o plantio e exportação da Papoula. Castellanos (2013) acrescenta que o repórter Eduardo Téllez, do jornal El Universal, relata que grupos criminosos estadunidenses financiavam os produtores de papoula e os responsáveis pela distribuição. Além disso, havia outras reportagens que demonstravam o suborno de diretores e ex-diretores da Polícia de Sinaloa. Sendo assim, é possível perceber que o México não possuía apenas a visão de um possível mercado consumidor para as drogas nos Estados Unidos, mas também os financiadores para sua produção.

O incremento do mercado consumidor também fez ocorrer um incremento de produção no chamado triângulo dourado, formado pelos estados de Sinaloa, Durango e Chihuahua. Castellanos (2013) relata que a produção foi crescendo a partir do momento em que os produtores da região começaram a ter melhores condições financeiras, visto que passavam as informações para seus parentes e estes entravam no negócio. No entanto, somente pessoas com

maiores contatos e fortes relações com os governos locais possuíam vínculos com os compradores estadunidenses. Sendo assim, não eram esses pequenos agricultores os maiores beneficiários, dado que esse mercado era suficiente somente para não os deixar com fome, mesmo que tantas pessoas influentes tenham ficado ricas. Ademais, esses contatos com pessoas poderosas fizeram com que as medidas propagadas para a redução da produção da droga citada anteriormente tivessem pouco impacto efetivo. Quando os policiais chegavam nas localidades para realizar a contenção da produção de marijuana e Papoula, os produtores já haviam sido avisados há semanas pelos seus compradores e tinham deixado somente uma pequena quantidade do plantio disponível para destruição. (Castellanos, 2013)

Apesar dessas ações já existentes, durante boa parte do século XX as relações bilaterais desses países no que concerne ao tema de drogas foram realizadas de maneira mais comedida ou, como citado anteriormente, através de atuação individual dos estadunidenses no território mexicano sem a devida anuência. Isso se deve ao fato de que durante os períodos iniciais de Guerra Fria, o México se estabeleceu como avesso às duas superpotências da época. Com relação aos EUA, devido a desconfiança constante desse país vizinho considerado inimigo em muitas ocasiões e em relação a URSS fruto de críticas ao modo de interferências diretas em países como Cuba. Sendo assim, a relação conturbada e, muitas vezes, distante dos estadunidenses dificultou o estabelecimento de forte proximidade ao tópico das drogas. (BORBA, 2011)

Foi somente a partir de 1980 que o México passou a ter uma maior anuência da ação dos Estados Unidos em seu território acerca do tema das drogas. Essa mudança de rota ocorreu devido à chegada ao poder de uma elite política mexicana capitaneada no Partido Revolucionário Institucional (PRI), a qual contrariava a agenda de desconfiança no que diz respeito ao país vizinho, bem como acompanhava uma agenda de reformas neoliberais no país. Um exemplo dessa reorganização do México em política externa pode ser visto no fim da Cláusula Calvo, a qual era um mecanismo comercial protecionista das empresas mexicanas que perdeu seu sentido prático a partir da entrada do país no GATT em 1986 e no NAFTA em 1992. (BORBA, 2011)

A entrada no GATT se deu após a declaração da moratória da dívida em agosto de 1982, a qual permitiu que o governo que tomou posse naquele ano de Miguel de La Madrid Hurtado promovesse as tão sonhadas reformas liberais desejadas pelo bloco de coalizão no PRI. Além do ingresso no órgão de comércio internacional da época, Hurtado lançou um novo plano de recuperação, Programa de Estímulo e Crescimento (PAC, espanhol), direcionando negociações com credores internacionais. Segundo Maldonado (2009, p.8) apud Borba (2011, p.33) “[...]”

nesse programa está claramente delineada a mudança na estratégia de desenvolvimento da economia mexicana – o modelo de substituições de importações é abandonado em favor do novo liberalismo econômico (neoliberalismo)”

No entanto, a adesão plena ao modelo neoliberal veio somente no governo de Salinas de Gortari, que governou de 1988 a 1994. Durante seu governo, as negociações para um acordo comercial foram conduzidas na mesma linha do anterior, e acabaram resultando no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) em agosto de 1992. Borba (2011) considera que esse acordo não foi apenas uma decisão de política externa, mas também representou a gradual institucionalização de um processo de crescente cooperação econômica entre o México e os Estados Unidos. Em 2011, esta cooperação incluía 88% das exportações mexicanas e 74% das importações. Além disso, a adoção do Consenso de Washington no México representou uma mudança significativa na relação do país com os Estados Unidos. Reconheceu a supremacia material e ideológica deste último na Guerra Fria e na ordem internacional subsequente. No ano 2000, o triunfo da oposição liderada por Vicente Fox não modificou muito as medidas práticas adotadas pelos seus antecessores do PRI, no que remonta a essa relação bilateral. A aliança política entre Fox e George Bush sugeria uma próxima harmonia no relacionamento bilateral, bem como uma ampliação de sua influência coletiva nos fóruns globais. A retórica diplomática de Fox começou a incluir os princípios políticos da globalização neoliberal, como "democracia" e "direitos humanos". Essa mudança de ênfase em direção aos princípios universalistas deu sequência no deslocamento de ideias como "autodeterminação" e "soberania" já consolidadas nos governos anteriores. (Borba, P. S., 2011)

Borba (2011) acrescenta que o abandono da política externa equidistante das duas superpotências pelo PRI a partir de 1982, em favor de uma abordagem realista do neoliberalismo, alinhamento com as potências globais dominantes e reconciliação com os Estados Unidos auxilia a desafiar a noção de que a colaboração antidrogas com os EUA durante a Iniciativa Mérida representa a única opção para as forças de segurança mexicanas, ou que é a forma mais eficaz de combater o narcotráfico. Em vez disso, vemos a colaboração de segurança como uma continuação do relacionamento histórico entre os dois países ou como resultado da associação assimétrica arraigada entre o México e os Estados Unidos nos últimos trinta anos.

Por outro lado, Toro (1999) entende que essa relação passou também pela criação em 1973 e desenvolvimento da Administração de Fiscalização de Drogas (DEA, sigla em inglês) por parte dos Estados Unidos, tendo em vista que essa foi a primeira agência responsável principalmente pelo combate aos narcóticos no exterior, processo esse chamado por Toro de “americanização” do combate às drogas. Anteriormente os Estados Unidos possuía somente

algumas organizações ligadas ao Departamento do Tesouro e de justiça responsável pelo controle aduaneiro da importação de cocaína e maconha, bem como pequenas investidas no México e no Canadá. Essa agência é a principal responsável pelas ações realizadas na chamada “Guerra às Drogas” e foi criada justamente para suprir a necessidade de um órgão capaz de capitanear essa guerra. Já na década seguinte a sua criação, entre os anos de 1981 e 1990, a DEA triplicou seu orçamento no combate às drogas, chegando no começo da década de 1990 a incríveis \$10 bilhões de dólares anuais destinados a esse fim.

O principal ponto de inflexão da DEA foi justamente a institucionalização de um órgão capaz de agir internacionalmente em uma suposta parceria com as polícias de outros países, com o objetivo de eliminar os chamados produtores desses entorpecentes. Toro (1999) destaca que esse *networking* entre policiais seria considerado apenas mais um processo da globalização, se as ações da agência Norte Americana não fossem realizadas de forma arbitrária nos países em que eles agem, de forma a notoriamente convergir para um alinhamento daquele país as políticas estadunidenses de combate às drogas. O autor acrescenta que “There is evidence that the DEA was concentrating efforts on the Mexican case and was ready to fight drug traffickers on its own or through a "joint law enforcement" program in which the Mexican government refused to participate.” (Toro, 1999, pp.628).

Esses esforços surtiram efeito no crescimento da relação bilateral entre os países, Toro (1999) indica que cerca de 300 dos 600 membros do Poder Judiciário mexicano envolvido nas questões de combate a narcóticos passaram por treinamentos junto a agência americana durante os anos de 1980s. Foi por meio desses mecanismos que essa instituição se tornou também uma das principais agências de inteligência ao redor do mundo, infiltrando-se em cartéis de droga, interrogando possíveis criminosos de maneiras nada convencionais e realizando apreensões. No México não tem sido diferente, tendo vista que ocorre tanto troca de informações com os agentes locais quanto o pagamento de informantes, sendo este último o método padrão do órgão.

A DEA possuía ao lado de suas ações uma maior cobertura da mídia e supervisão do Congresso sobre agências policiais corruptas, bem como o vazamento de informações para meios de comunicação dos EUA que incriminavam políticos e funcionários mexicanos, independentemente de a informação ser fundamentada ou não. Além disso, foram compiladas listas com mexicanos proeminentes suspeitos de envolvimento com o tráfico de drogas. Todas as operações antidrogas no México, tradicionais ou avançadas, foram ampliadas e aprimoradas. Em uma tentativa agressiva de contornar as fronteiras nacionais que restringiam sua autoridade, os agentes da DEA optaram por confiar mais na possibilidade de aplicação extraterritorial das leis dos EUA. Outra tática empregada pelos agentes da DEA para estender seu poder de

policiamento além das fronteiras dos Estados Unidos foi o transporte ilegal de criminosos mexicanos para os EUA. Essa estratégia foi um componente significativo do novo plano de repressão às drogas. (Toro, 1999)

Portanto, seja por um olhar das questões econômicas e políticas ou por um olhar mais específico de combate às drogas, é consenso que os Estados Unidos vêm utilizando de suas ações internacionais sobre o tema das drogas para modificar e perpetuar seus interesses com relação ao país interessado. Nessa linha, Peter Andrea (1995, pp.2) é específico ao apresentar que essas ações estão situadas em duas agendas: “promover a difusão de reformas de mercado neoliberais e combater a difusão do comércio ilegal de drogas”.

### **1.b A Literatura sobre Iniciativa Mérida**

Além do contexto histórico da relação entre o México, Estados Unidos e o caminho até a iniciativa, é válido destacar como se apresenta a literatura sobre Iniciativa Mérida. De pronto, é possível verificar que existem dois eixos principais de estudos dessa iniciativa dentro da perspectiva crítica: o primeiro pode ser considerado aqueles autores que somente analisam o impacto da Iniciativa individualmente, sem correlacionar com projetos hegemônicos e de influência estadunidenses. Gallegos Olvera (2011) descreve as estruturas e os objetivos do Plano México, como o fortalecimento das forças de segurança e a ênfase na cooperação em áreas como o combate ao tráfico de armas e à lavagem de dinheiro. No entanto, sobre o resultado da Iniciativa Mérida, o autor permanece indeciso. Embora forneça detalhes sobre a configuração e execução do programa, abstém-se de emitir qualquer veredicto final sobre o seu sucesso ou falta dele.

Na mesma linha, Pachuca (2023) realça a Iniciativa Mérida como uma estratégia binacional que tem quatro pilares abrangentes que operam nos níveis institucional e de segurança. Embora tenha objetivos diversificados, seu foco principal é o combate às organizações criminosas que utilizam o Exército e a Polícia Federal. Isso inclui tarefas como prisões, apreensões e vigilância. O objetivo desta perspectiva é realizar uma análise crítica da Iniciativa Mérida, particularmente do seu papel central na luta contra o crime organizado e do seu impacto na sociedade mexicana, concentrando-se no ressurgimento da violência em estados como Michoacan e Guerrero.

Portanto, é possível perceber que o objetivo desses autores é somente avaliar o fracasso do Plano México para combate do narcotráfico no país homônimo, bem como se as ações realizadas extrapolaram os limites do ambiente legal. Apesar da sua pouca estrutura na análise das medidas *top down* realizadas pelos Estados Unidos nessa parte das escrituras, sua

importância está presente justamente no conhecimento das medidas realizadas e na percepção, quase que unânime, da ineficácia destas no seu objetivo formal. Sendo assim, é possível induzir questionamentos dos motivos que os EUA continuaram investindo milhões de dólares em um programa que não estava demonstrando nenhum avanço.

Outro grupo busca entender os reais motivos de interesse dos Estados Unidos em realizar um investimento tão elevado de recursos no combate às drogas psicoativas em outro país, considerando tanto os fatos ocorridos *in loco* quanto o histórico de influência dos Estados Unidos na América Latina como um todo. A exemplo de Weissman (2014) que aborda a questão do "Estado de Direito" e como os Estados Unidos têm promovido programas relacionados a ele em outros países, com destaque para a Iniciativa Mérida, como parte de sua política externa. A autora argumenta que esses programas muitas vezes servem como uma forma de intervenção política para promover os interesses dos EUA, em vez de promover genuinamente a democracia e os direitos humanos. Essas iniciativas são criticadas por promoverem uma abordagem militarizada para questões como o combate às drogas, ao mesmo tempo em que tentam moldar o sistema de justiça desses países. Por fim, Weissman (2014) questiona a eficácia desse método e argumenta que o sistema de justiça dos Estados Unidos, que está sendo promovido através do Plano México, também tem suas falhas, como corrupção e falta de imparcialidade.

Por outro lado, Pedro Borba (2011) destaca que a Iniciativa Mérida é parte de três grandes convergências entre México e Estados Unidos. A primeira convergência é de natureza econômica e está relacionada à adesão do México ao Consenso de Washington e à agenda neoliberal, culminando com a entrada no NAFTA. A segunda convergência é política e envolve a incorporação de valores universais, como democracia, direitos humanos e liberdade, pelo México, sobretudo após a mudança de governo com a vitória da oposição liderada por Vicente Fox. A terceira convergência, a mais destacada no contexto da Iniciativa Mérida, é na área de segurança.

Já Bragança E Guedes (2018) trata a Iniciativa Mérida como um acordo de cooperação bilateral entre o México e os Estados Unidos para combater grupos narcotraficantes, conhecidos como cartéis. Para os autores, este acordo envolve recursos financeiros e militares significativos dos Estados Unidos e seguiu um modelo semelhante ao Plano Colômbia. O objetivo era fortalecer as instituições mexicanas, oferecer treinamento militar, suprimentos e assistência na luta contra o narcotráfico. No entanto, o texto também sugere que, apesar dos recursos fornecidos, os resultados positivos na redução do tráfico de drogas não foram alcançados, e a militarização da luta contra o narcotráfico continuou a ser uma estratégia predominante.

Ainda dentro dessa perspectiva de analisar os interesses dos Estados Unidos, dois autores se destacam pela análise criteriosa da Iniciativa Mérida como um todo, não apenas nas mudanças do judiciário como trazido por Weissman ou em uma comparação com toda América Latina como é possível perceber em Bragança e Guedes. Para César Daniel Chimal (2021), o foco principal seria entender como a iniciativa contribuiu para o desenvolvimento do Estado de Exceção que, para ele, assola o México desde o início dos anos 2001. Chimal argumenta que esse processo favorece a uma estrutura oligárquico-imperial, o que demonstra que essas ações do Plano Mérida não apenas instrumentaliza as políticas antidrogas mexicanas, mas também influencia a manutenção da relação entre as elites locais e a metrópole representada pelo Estado e as empresas estadunidenses. O autor ainda relata que “a violência tácita contínua segue sendo a parte basilar do controle que sustenta a acumulação infinita a partir do Estado” (CHIMAL, 2021, 137, tradução nossa). Sendo assim, as ações securitizadoras da Iniciativa Mérida favorecem a instabilidade do território, o que produz mão de obra barata e interessa diretamente às empresas estadunidenses que mantêm negócios no México ou relações com as elites locais.

Por outro lado, Peter Finkenbusch (2016) explora a evolução da Iniciativa Mérida de um foco inicial na capacitação militar mexicana para combater organizações de tráfico de drogas para uma abordagem mais ampla, centrada na construção da capacidade institucional e na redução da corrupção. O autor destaca que esse programa era descrito como uma "parceria de segurança mais ampla" por Mariko Silver, vice-secretária assistente de Política do Departamento de Segurança Interna dos EUA. Essa transformação envolveu uma mudança de enfoque, direcionando-se cada vez mais para a construção da capacidade institucional e a redução da corrupção que possibilita o tráfico de drogas.

O texto discute também como essa mudança foi apelidada de "Mérida 2.0" ou oficialmente "Além de Mérida", e como houve um redirecionamento para "institucionalizar a capacidade mexicana de manter a adesão ao Estado de Direito, respeitar os direitos humanos, construir instituições sólidas e promover a participação plena da sociedade civil, como afirmado pela subsecretária de Estado, Roberta Jacobson durante uma audiência no Congresso dos EUA. O autor explora as perspectivas acadêmicas sobre a intervenção internacional, destacando os neoliberais, que vêem a intervenção como uma forma de "globalizar um modelo específico de governança doméstica - a democracia de mercado liberal", (Finkenbusch, 2016, pp. 8) e os estudos de governamentalidade foucaultiana, que consideram a intervenção como uma estratégia disciplinar.

No entanto, o autor argumenta que a expansão da Iniciativa Mérida não foi impulsionada por essas perspectivas, mas sim pela falta de um projeto político coerente. Ele introduz o

conceito de *neo-institutional learning*, descrevendo como a expansão foi resultado da incapacidade pós-ideológica de formular um projeto político coerente. Essa expansão foi um processo reativo e incremental, não guiado pelo "triumfalismo ocidental" ou pela confiança. O texto destaca como a Iniciativa Mérida enfrentou desafios em relação ao seu impacto limitado no mercado de drogas e como isso gerou frustração em Washington. Laurie Freeman (2008 apud Finkenbusch, 2016), uma crítica da Iniciativa Mérida, argumentou que o foco na aplicação da lei não prestou atenção às reformas institucionais necessárias para combater a corrupção.

Por fim, o autor enfatiza que a expansão da Iniciativa Mérida foi uma resposta à complexidade dos problemas que enfrentava, levando os intervenientes a reconhecer a necessidade de uma compreensão mais profunda das causas subjacentes e a adoção de abordagens mais contextuais e de longo prazo.

Paley (2018) vai no mesmo caminho ao relacionar o aumento da violência no México ao papel significativo desempenhado pela Iniciativa Mérida. Este programa, que fornece ajuda financeira para formação de pessoal de segurança e revisões judiciais, foi introduzido pelo governo dos EUA. Embora a Iniciativa seja vital para o reforço das capacidades do México, conduziu inadvertidamente a um impulso na militarização. Além disso, o texto explora como outras indústrias, como a mineração de metais, o setor de biocombustíveis e outros, também estão relacionadas à aplicação de políticas da guerra às drogas no México em relação à extração de recursos. Sendo assim, o autor destaca a conexão entre a guerra às drogas, interesses econômicos e privatização no México, bem como a violência resultante pode ser usada para favorecer o investimento estrangeiro e a exploração de recursos naturais. Ele enfatiza a necessidade de compreender essa dinâmica para efetivamente promover a paz e a justiça no país.

Por fim, Vargas (2020) traz o conceito de ajuda vinculada, o qual se refere à assistência que é oferecida com a condição de que seja usada para adquirir bens e serviços do fornecedor da ajuda. Apesar das recomendações de desvincular a ajuda, de acordo com a OCDE (2005) e a ONU (2002), essa prática aumentou globalmente. Para ele, a Iniciativa Mérida é um grande exemplo desse mecanismo, onde os recursos foram e ainda são gerenciados através da ajuda vinculada, com os Estados Unidos controlando a aquisição de bens e contratações. Isso levanta questões sobre a transparência na gestão desses recursos e a capacidade do México de determinar seu destino.

Diante desta segunda gama de autores, é notório que eles já direcionam o discurso para analisar os interesses dos Estados Unidos por trás das ações da Iniciativa Mérida. No entanto, somente Finkenbusch, Chimal, Vargas e Paley buscam discutir o grau de anseio pelo

incremento de uma ação hegemônica no México. Os demais autores tratam temas que podem ser considerados nessa narrativa como o exemplo da mudança do sistema judicial mexicano como Weissman, contudo, abstém-se de tentar classificar teoricamente o que essas medidas significam. Isso demonstra a necessidade de uma maior diversidade de autores relacionados a Iniciativa Mérida mais voltados para o campo das Relações Internacionais que discutam não somente a eficácia de suas ações práticas como também relacione com a discussão teórica utilizada atualmente ou proponham novos caminhos para analisá-los.

## **2. Iniciativa Mérida e Projeto Hegemônico Norte-Americano**

Neste capítulo, tornará posto o debate da Iniciativa Mérida à luz da teoria crítica de Cox, que proporciona uma lente analítica abrangente e profundamente contextualizada para entender as complexas dinâmicas de poder e influência entre os Estados Unidos e o México no contexto da política de drogas. O capítulo está organizado em dois tópicos distintos, cada um abordando uma faceta importante dessa análise crítica. No primeiro tópico, exploraremos as principais ideias de Cox e sua abordagem teórica, que destaca a interconexão entre fatores históricos, sociais e ideológicos na compreensão das relações internacionais. Esta análise nos ajudará a estabelecer um sólido alicerce conceitual para a posterior avaliação da Iniciativa Mérida.

No segundo tópico, será revisitada a trajetória da Iniciativa Mérida à luz da lente de análise crítica oferecida por Cox. Exploraremos como as políticas de combate às drogas dos Estados Unidos, implementadas no âmbito da Iniciativa Mérida, impactaram o México, aprofundando a análise dos mecanismos coercitivos e consensuais empregados. Além disso, examinaremos os efeitos sociais, econômicos e políticos dessas políticas, com foco nas camadas mais vulneráveis da sociedade mexicana. Esta análise crítica nos permitirá compreender melhor as relações de poder entre os dois países e questionar o papel das classes dominantes locais na manutenção de tais estruturas hegemônicas.

### **2.a Teorizando Hegemonia: a dominância dos Estados Unidos na política de drogas do México**

Segundo as ideias de Cox, as teorias tradicionais internacionalistas são consideradas a-históricas, pois buscam manter o status quo e uma visão compartimentalizada da realidade internacional com escopo limitado e variáveis definidas, o que ele chama de teorias *problem-solving*. Por outro lado, a teoria crítica é vista como histórica, voltada para a transformação e uma visão global da realidade (COX, 1981). Essa abordagem também critica as teorias do

sistema-mundo, que tendem a considerar os Estados como derivados de suas posições no sistema, sem identificar contradições internas que poderiam levar à transformação (COX, 1981).

Cox destaca Edward Hallet Carr como uma exceção dentro das teorias mais tradicionais e realistas, considerando-o um teórico do realismo clássico com uma perspectiva histórica e não cíclica, alinhada à teoria crítica. Ele combina elementos de Gramsci, teórico fundador das bases do conceito de hegemonia e Carr para trazer este conceito ao campo das RIs. (COX, 1993) Ele define a hegemonia como uma estrutura de valores e entendimentos que permeiam uma sociedade mundial, incluindo Estados e corporações não estatais. (COX, 1993) Com isso, enfatiza a dimensão ideológica da hegemonia, onde o poder se baseia em um consenso amplo através da aceitação de uma ideologia e de instituições consistentes com essa estrutura. (COX, 1981) Essa concepção de hegemonia permite entender três situações distintas: contra hegemonia, ausência de hegemonia e revolução passiva. A contra hegemonia envolve coalizões de Estados alternativos à hegemonia, uma ordem alternativa sem dominação ou lutas internas para construir uma conjuntura histórica alternativa. (COX, 1981)

Quanto à ausência de hegemonia, implica na falta de princípios universais efetivos de ordem, levando a rivalidades entre Estados poderosos e uma possível organização de regiões rivais. Sendo assim, a estrutura hegemônica da ordem mundial se diferencia de uma ordem não hegemônica, onde pode haver dominação sem hegemonia (COX, 1981). Por fim, a ausência de hegemonia também é relevante para a compreensão dos processos históricos de revolução passiva, que podem ser uma contraparte da hegemonia, indicando uma sociedade não-hegemônica ou uma estrutura autoritária liderada pelo Estado sem hegemonia (COX, 1981).

O autor estende essa lógica às estruturas hegemônicas, argumentando que "uma hegemonia mundial é, em seus primórdios, uma expansão para o exterior da hegemonia interna (nacional) estabelecida por uma classe social dominante". (Cox, 1997, citado por Ramos, 2005) No entanto, o estudo do conceito de hegemonia nas Relações Internacionais não é simplesmente uma aplicação mecânica de definições internas para o contexto internacional. Em vez disso, é uma investigação sobre como as relações hegemônicas nacionais se estendem e se tornam fenômenos transnacionais. Isso significa que uma classe dominante internacional é, em sua origem, a classe dominante interna de seu Estado de origem. No cenário internacional, essa classe é o principal pilar da hegemonia e qualquer mudança na estrutura hegemônica internacional deve ser acompanhada por mudanças nas forças sociais internas dos Estados hegemônicos.

A abordagem principal de Cox, dentro de um quadro teórico crítico, é explicar a dinâmica de uma estrutura hegemônica nas Relações Internacionais, não apenas identificá-la. Para o autor, é essencial considerar as relações sociais de produção que sustentam a hegemonia de uma perspectiva histórica que não negligencie a possibilidade de mudanças na estrutura e em suas variáveis subjacentes. Isso o coloca em oposição às ideias neorrealistas que tendem a naturalizar atores e interações nas Relações Internacionais, negligenciando o contexto histórico e essencializando conceitos como Estado, indivíduo e Sistema Internacional.

Robert Cox (1993) também redefine o conceito de poder, ampliando-o para incluir não apenas capacidades materiais e físicas, mas também uma dimensão cognitiva, que se manifesta por meio da "manipulação ideológica". Isso significa que, de acordo com ele, o poder em uma estrutura hegemônica se manifesta tanto por coerção quanto por consentimento subjetivo. Ele enfatiza que o poder não é uma propriedade intrínseca do Estado, mas emerge dos processos sociais que o compõem. Nesse contexto, é destacada a importância do complexo Estado/sociedade civil como uma unidade fundamental nas Relações Internacionais, que, embora possa ser separada para fins analíticos, deve ser compreendida em conjunto. Dessa forma, o Sistema Internacional é constituído por uma pluralidade de formas de Estado, cada uma representando diferentes configurações do complexo Estado/sociedade.

Esses três fatores - complexo Estado/sociedade civil, forças sociais de produção e ordens mundiais - não são hierarquizados e interagem mutuamente, influenciando-se reciprocamente. Uma mudança em qualquer uma dessas esferas pode levar à transformação das outras, resultando em uma mudança na estrutura histórica. Portanto, a abordagem de Cox enfatiza a interconexão e a dinâmica desses elementos na análise das Relações Internacionais.

Nesse contexto, ao analisar o Regime Internacional de controle de drogas psicoativas, é essencial considerar os primeiros elementos relacionados às relações das forças sociais de produção dentro do Estado hegemônico e seu papel na formulação e manutenção desse regime como uma estrutura hegemônica. Segundo SILVA (2013) isso remonta ao final do século XIX e início do século XX, quando os Estados Unidos tinham uma classe dominante notadamente branca, anglo-saxã e protestante. Essa classe havia historicamente se estabelecido como a elite hegemônica da sociedade, influenciando e beneficiando-se das estruturas burocráticas do Estado e controlando a ideologia predominante. No entanto, essa hegemonia frequentemente marginalizava grupos sociais como negros e imigrantes, excluindo-os do processo político e produtivo.

Por conseguinte, a proibição de substâncias como ópio, álcool e cannabis acentuou ainda mais a marginalização desses grupos sociais já excluídos, que às vezes utilizavam essas

substâncias de forma sistemática e tradicional para fins recreativos ou culturais. Essa proibição, inicialmente baseada na imposição política dos valores de determinadas facções sociais sobre outras, acabou se tornando uma estrutura de hegemonia social, na qual valores anteriormente restritos a certas camadas da população, como sobriedade e abstinência, foram gradualmente normatizados pelo aparato policial-penal do Estado e aceitos pelas demais parcelas da sociedade. Essa proibição foi amplamente justificada por meio da medicalização do uso de drogas.

Levando em consideração a estrutura proposta por Cox (1981), que envolve as "forças sociais de produção", o "complexo Estado/sociedade civil" e as "ordens mundiais", pode-se observar que o controle de drogas ilícitas seguiu essa trajetória.

É importante destacar que essa estrutura de hegemonia não é imposta coercitivamente, mas é mantida com o consentimento dos atores não-hegemônicos, que internalizam e perpetuam as relações hegemônicas ao longo do tempo. Isso ocorre porque até mesmo os atores menos favorecidos pela estrutura contribuem para sua manutenção, retroalimentando-a. Dentro dos Estados não-hegemônicos, a elite ou classe dominante é frequentemente cooptada para apoiar a estrutura hegemônica, participando de instituições e adotando discursos que sustentam essa ordem. Esse processo é conhecido como transformismo, uma estratégia de assimilação de ideias potencialmente subversivas à política da coalizão dominante.

Portanto, a próxima etapa deste artigo vai justamente buscar entender como esses mecanismos apresentados por Cox foram utilizados não apenas para forjar a Iniciativa Mérida, mas também para tornar esse programa um mecanismo do aparato hegemônico estadunidense.

## **2.b. Análise da Iniciativa Mérida à Luz da Teoria de Cox**

Cox (1981 apud Ramos, 2005) constitui como ideia inicial do seu pensamento acerca da hegemonia o fato de que as estruturas internas desse fenômeno se expandem para dimensões internacionais. Nessa linha, é possível pensar acerca dos mecanismos realizados pelos Estados Unidos em seu território para estabelecer uma verdadeira Guerra às Drogas Psicoativas antes mesmo de fomentar essas ações internacionalmente. As medidas antidrogas internamente nos EUA, conforme enfatizadas por Silva (2013), tiveram um impacto significativo e de longa duração. Em 1909, antes da Conferência de Xangai, a aprovação apressada do *Smoking Opium Exclusion Act* desencadeou uma mudança radical na política norte-americana de controle de drogas. Essa lei repentinamente criminalizou o ópio, rotulando-o como uma substância criminosa e estrangeira, considerada contrária ao "modo de vida americano" e um "hábito oriental imundo". A proibição das importações de ópio, com exceção das realizadas por

empresas farmacêuticas registradas, estimulou o contrabando, aumentou os preços e o crime, sem impedir o consumo de seus substitutos. Isso evidenciou que as tentativas de controle simplesmente redirecionaram o mercado. (SILVA, 2013)

Em 1919, após o fim da Primeira Guerra Mundial, entrou em vigor nos Estados Unidos o *Harrison Act*, com restrições para a comercialização de ópio, cocaína e seus derivados. A implementação inicial foi responsabilidade da Receita Federal (Internal Revenue Service), posteriormente do recém-criado *Bureau of Prohibition* e, por fim, do *Federal Bureau of Narcotics* do Departamento de Justiça. Paralelamente, em 1920, foi aprovada a Lei Seca com amplo apoio popular, proibindo a venda e consumo de álcool em todo o país. Em 1924, o Congresso tornou ilegal o uso e a produção doméstica de heroína. Essas ações marcaram a vitória da cruzada moralista nos Estados Unidos, inaugurando assim a Era da Proibição de Drogas, que persiste até os dias atuais, abrangendo praticamente todo o mundo. (SILVA, 2013)

Portanto, fica evidenciado que as classes dominantes dos Estados Unidos tinham grande interesse na proibição de drogas psicoativas em território nacional ainda no final do século XIX e começo do século XX, o qual foi inflado pelo grande apoio popular nos anos seguintes. Em paralelo a isso, conforme Toro (1999), as mais diversas administrações estadunidenses tentaram colocar o país como sendo consumidor das drogas, sendo necessário combater principalmente a produção existente em outros países. Nesse sentido, é possível demonstrar o caminho no qual as ações se expandiram do interno para o externo e além de trazer questionamentos do qual isso pode ser enquadrado na perspectiva de Cox sobre como as relações hegemônicas nacionais se estendem e se tornam fenômenos transnacionais.

Nessa mesma perspectiva, é possível notar como as camadas mais frágeis da população mexicana também foram afetadas drasticamente com as medidas realizadas durante a Iniciativa Mérida. Conforme Gallegos (2011), antes da posse de Felipe Calderón, a região de Chihuahua era considerada relativamente pacífica no que diz respeito à violência dos cartéis de drogas. Em dezembro de 2006, houve apenas um caso de execução registrado atrelado a essa questão. No entanto, em dezembro de 2007, ocorreram 11 casos e, em dezembro de 2008, o número disparou para 173. Durante dezembro de 2009, houve 231 incidentes registrados. A violência como um todo no estado é uma questão premente, como demonstram os números surpreendentes de 2007, onde ocorreram 148 execuções. Em 2008, esse número aumentou significativamente para 1.652 e, em 2009, atingiu um número ainda maior de 2.082. Ao comparar os anos mais violentos da guerra às drogas na Colômbia durante a década de noventa, é notável que a taxa de homicídios em Medellín e Cali nunca excedeu 100 por 100.000 habitantes. Contudo, a partir de 9 de janeiro de 2010, durante o dia mais violento do governo de Felipe Calderón, as últimas estatísticas

indicam um elevado número de homicídios em todo o México. Além disso, “nos três primeiros anos do governo de Felipe Calderón, um total de 16.923 pessoas foram executadas”. (GALLEGOS, 2011, pp.10, tradução nossa)

Essa situação demonstra como não apenas a iniciativa não conseguiu cumprir seu objetivo formal de conter os casos de violência no México, pelo menos nos primeiros anos de sua instalação, como também demonstra que essa intensificação na batalha contra as drogas apenas serviu para pôr fim em um número maior de vidas majoritariamente das classes mais baixas da população mexicana e nos estados com menor renda per capita. (GALLEGOS, 2011). Para Chimal (2021), a militarização na Iniciativa Mérida responde aos interesses das classes dominantes internas e à convergência com os planos de desapropriação, exploração e extermínio com as elites externas numa relação que pode ser descrita como oligárquico-imperial. Dessa forma, retomando Cox (1993), é possível indagar se medidas praticadas pelos mecanismos financiados pela Iniciativa Mérida não serviram apenas para internalizar ações repressivas já utilizadas pelos Estados Unidos tanto em seu território quanto em outros países na América Latina. Além disso, perceber em que grau as classes dominantes locais foram instrumentalizadas pelos estadunidenses.

Outro ponto enfatizado por Cox e que pode ser evidenciado na Iniciativa Mérida é como o poder exercido pelos Estados Unidos é realizado por mecanismos coercitivos e concessivos, no qual os dois caminham em concomitância para exercer o papel hegemônico. Tal ação pode ser vista quando Gallegos (2011) apresenta que a atuação do Plano Colômbia transformou o México na principal rota do narcotráfico para os Estados Unidos, bem como isso intensificou o número de cartéis de drogas, homicídios e violência no país. Essa situação, ainda conforme o autor, provocou uma situação sem precedentes no país que fez com que Felipe Calderón solicitasse apoio dos Estados Unidos por meio da Iniciativa Mérida. Sendo assim, é possível perceber que o ator não hegemônico agiu de forma a consentir a entrada dos recursos estadunidenses em seu território dada a presença de uma sensação subjetiva de que esse seria o único mecanismo viável para coibir o narcotráfico no país. Vale ressaltar que, paralelo a isso, o México foi coagido a agir de tal forma pelas fortes pressões dos Estados Unidos para o estabelecimento de medidas mais rigorosas por parte do governo mexicano, no que concerne a entrada de drogas psicoativas em território *yankee*.

Nessa mesma linha de coerção e consenso, é possível verificar o conceito de ajuda vinculada trabalhada por Vargas (2020). Esse autor indica que os recursos repassados pelos Estados Unidos através do Plano México foram totalmente vinculados à aquisição de seus produtos, serviços e mão de obra. Por conseguinte, ao mesmo tempo que os mexicanos agem

de forma a aceitar a ajuda também são coagidos a possuir bens advindos somente do seu ofertante de recursos. No entanto, vai além disso para (CROCKCROFT, 2010 apud CHIMAL, 2021, pp.138, tradução nossa):

“Eles não sabem que esta guerra é uma desculpa para militarizar a nação. [...] O governo mexicano não é um estado “falido”. Pelo contrário, é um estado de “lei falhada”. Não é um Estado falido porque cumpre bem as tarefas que lhe foram atribuídas na concepção do império. “Toda a propaganda de Washington apoia a militarização do México para proteger os interesses das empresas transnacionais e dos bancos estrangeiros.”

Portanto, a ajuda vinculada não vai apenas garantir interesses econômicos para as organizações contratadas para agir no México, mas também perpetuar os interesses das classes dominantes de um Estado sobre o outro. Tais medidas abrem caminhos para interrogar se as medidas utilizadas pelos Estados Unidos na Iniciativa Mérida não podem ser consideradas de carácter estritamente voltado para manutenção do seu vizinho sob zona de influência, o que tornaria claro o exercício do poder hegemônico.

Essas questões são abordadas por Paley (2013) ao argumentar que a guerra às drogas no México, mais especificamente na Iniciativa Mérida, pode ser entendida como uma forma de penalização, e em alguns casos eliminação, de indivíduos e mundos sociais que existem pelo menos parcialmente fora do sistema capitalista. A autora sugere que as políticas da guerra às drogas, que têm como resultado a expulsão de proprietários de terras comunais, a destruição do tecido social, o entrelaçamento do terror e do controle social e o policiamento extremo da circulação de migrantes e pobres, podem ser entendidas como formas de penalização de indivíduos e mundos sociais que existem pelo menos parcialmente fora do sistema capitalista. Ela também destaca que está em andamento uma reformulação da imagem do conflito no México na mídia dos EUA, deslocando o foco da violência para o potencial econômico do país, paralelo a isso houve uma série de reformas desde que Peña Nieto foi eleito em julho de 2012, incluindo reforma energética, financeira, tributária, trabalhista, política, educacional e de telecomunicações.

Apesar da implementação dessas reformas e da reformulação da imagem internacional do México, o número de mortos continua a aumentar, mais de 100.000 assassinatos permanecem impunes e pouco esforço está sendo feito para localizar os mais de 27.000 desaparecidos. Com isso, a autora ressalta ainda que o México está longe de consolidar a paz após anos de políticas de guerra às drogas. Com a aprovação de novas reformas, particularmente no setor energético, é provável que a violência contra camponeses, proprietários de terras comunais, povos indígenas e defensores da terra se intensifique para garantir a segurança dos investidores transnacionais. (PALEY, 2013)

Em suma, a relação da Iniciativa Mérida com os anseios hegemônicos dos Estados Unidos evidencia-se na trajetória histórica das políticas antidrogas norte-americanas, sendo possível perceber que as ações realizadas durante o programa foram voltadas a beneficiar as classes dominantes dos dois países ao invés de buscar solucionar as mazelas causadas pelo tráfico de drogas psicoativas.

### **Considerações Finais**

Ao longo deste trabalho, foi explorada a Gênese e Evolução da Iniciativa Mérida, também conhecida como Plano México, uma parceria bilateral entre o México e os Estados Unidos, com o objetivo de combater o tráfico de drogas na região. A Iniciativa Mérida foi implementada em três fases distintas, cada uma com seus objetivos específicos e impactos na política antidrogas mexicana. Neste ínterim, o estudo revelou, com base na literatura existente, que a Iniciativa teve um papel significativo na transformação de mecanismos estruturantes para o Estado mexicano, a exemplo do sistema judiciário, exportando princípios e práticas do sistema legal dos Estados Unidos para o México. Tal situação foi um dos estopins para verificar a relação entre os interesses hegemônicos dos Estados Unidos e a implementação da iniciativa, questionando se a parceria bilateral foi, de fato, uma manifestação de uma política hegemônica. Diante disso, é notório que a Iniciativa Mérida não pode ser analisada isoladamente, mas deve ser entendida dentro de um contexto mais amplo de relações de poder e interesses hegemônicos.

Nessa linha de analisar a parceria como um aspecto amplo, a pesquisa identificou a conexão entre as camadas mais vulneráveis da população mexicana e as consequências da Iniciativa Mérida, dado que ficou evidenciado a intensificação da violência e a perda de vidas, principalmente entre as classes mais baixas. Além disso, a militarização do combate às drogas no México, segundo Chimal (2021), atendeu aos interesses das classes dominantes internas e convergiu com planos de desapropriação, exploração e extermínio, criando uma dinâmica hierárquica. Forjado dessas análises, o presente texto conseguiu identificar que a coerção e consenso, apresentada por Cox, foram instrumentos essenciais nas relações entre Estados Unidos e México durante a Iniciativa Mérida. A transformação do México na principal rota do narcotráfico para os Estados Unidos, intensificando a violência, levou o governo mexicano a consentir com a entrada de recursos estadunidenses em seu território. A ajuda vinculada, como discutido por Vargas (2020), revela uma dinâmica em que os recursos fornecidos pelos Estados Unidos estão intrinsecamente ligados à aquisição de produtos, serviços e mão de obra norte-americanos, perpetuando interesses econômicos e políticos.

Dessa forma, há possibilidade de interpretar as ações dos Estados Unidos na Iniciativa Mérida como uma busca pela manutenção de sua zona de influência sobre o México. As estratégias coercitivas e concessivas, aliadas à ajuda vinculada, evidenciam não apenas uma abordagem de combate ao narcotráfico, mas também uma tentativa de assegurar interesses econômicos e políticos hegemônicos na região. Por fim, este trabalho sugere que futuras pesquisas explorem de maneira aprofundada a terceira fase da Iniciativa Mérida, considerando o contexto da pandemia de Covid-19 e as mudanças de foco introduzidas durante o governo de Donald Trump. Ademais, um exame mais detalhado das relações hegemônicas e transnacionais, à luz da Teoria Crítica de Cox, pode enriquecer a compreensão das dinâmicas envolvidas na política antidrogas não apenas neste assunto, mas também na América Latina.

## REFERÊNCIAS

- ANDREAS, Peter. Free Market Reform and Drug Market Prohibition: US Policies at Cross-Purposes in Latin America. **Taylor & Francis**, 16:1. pp. 75-87, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3992974>. Acesso em: 11 nov 2023.
- BERNARDI, Bruno. A Guerra Mexicana contra o Narcotráfico e a Iniciativa Mérida: Desafios e Perspectivas. **Meridiano 47**, 11:120. pp. 60 a 65, 2010.
- BORBA, Pedro. A reorientação externa do México e a iniciativa Mérida in: Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional. **Revista Perspectiva**, 4:6. 2011.
- BRAGANÇA, D. A.; GUEDES, J. M. S. O declínio estadunidense e a guerra às drogas: a América latina como reserva política preferencial dos estados unidos. **Aurora**, Marília, 11:1. pp. 67-78, 2018.
- CASTELLANOS, Guillermo. História Del Narcotráfico en México. **Aguilar**, 2013.
- CREDEAL OFICIAL. Malala Yousafzai faz discurso na ONU por educação. **Youtube**, 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=--blSbx0Xyg>.
- CHIMAL, César Daniel. Imperialismo e Estado de exceção. A subordinação da segurança no México: da Iniciativa Mérida para a Lei de Segurança Interna. **Estudios Latino americanos, nueva época**, 47:48. pp. 131-150, 2021.
- COX. Robert. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, 10:2. pp:126–155, 1981.

- COX, Robert. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. In: GILL, Stephen (Org.). Gramsci, Historical Materialism and International Relations. **Cambridge: Cambridge University Press**, pp. 44-66, 1993.
- FINKENBUSCH, Peter. Expansive Intervention as Neo-Institutional Learning: Root Causes in the Merida Initiative, **Journal of Intervention and Statebuilding**, 11:44. 2016.
- FINKENBUSCH, Peter. The demise of the intervention paradigm—resilience thinking in the Merida Initiative, Conflict, Security & Development, **Journal of Intervention and Statebuilding**, 17:4. 2017.
- FLORES, R.V. SCHIAVON, J.A. “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”. **Ciencia Política y Administración Pública (Chile)**, 6:8. pp. 61-85, 2008.
- HERNÁNDEZ, Alba. When Cooperation And Intervention Meet: Sovereignty In The Mexico-United States Relationship. **Amsterdam Law Forum**, 3:4. pp. 54-73, 1995.
- LESSING, Benjamin; OLINGER, Mariana. Drogas - Questões e Perspectivas: Política Internacional. **Viva Rio**, 2007.
- MANAUT, Raul. Crime Organizado e Iniciativa Mérida en la relaciones México-Estados Unidos. **CASEDE**, cap. I, II, III, 2010.
- OLVERA, J.P. Conductive Capacity of The State: An Assessment of Mexican Political Institutions Since the Merida Initiative. **Department of Public Administration Texas State University-San Marcos**, 2017.
- PACHUCA, Zamora. Ya que vas para allá llévate polvo o plomo. Las relaciones México-EUA y el combate al narcotráfico. **INIGEO**, México, 2023
- Pennington, Aaron A. Aid And Influence: The Impact Of Foreign Assistance On U.S. Interests In Latin America. **Naval Postgraduate School**, 2020.
- Pereira, P. Drugs, Violence, and Capitalism: The Expansion of Opioid Use in the Americas. **Latin American Perspectives**, 48:1. Pp.184-201, 2021.
- RAMOS, Leonardo César Souza. A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana. **Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**, 2005.
- RODRIGUES, Thiago. Política e drogas nas Américas. **Desatino**, 2ª Edição, São Paulo, 2017.
- SEELKE, Clare. Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues, **Congressional Research Service**, 2009.
- SILVA, Luiza Lopes da. A questão das drogas nas relações internacionais : uma perspectiva brasileira. **FUNAG**, Brasília, 2013.

TORO, Maria Célia. The Internationalization of Police: The DEA in Mexico. **The Journal of American History**, pp. 625-640, 1999.

U.S. STATE DEPARTMENT, **International Narcotics Control Strategy Report**, 2008.

Disponível em: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/html/100774.htm>.

VARGAS, Y.. La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación o ayuda vinculada?

**Opinión Pública**, 14. pp. 47-55, 2020.

WEISSMAN, Débora. Remaking mexico: law reform as foreign policy. **Global Research Institute**, North Carolina, 2014.