



JOURNAL OF
GLOBAL STUDIES

ISSN 1518-1219

<http://www.meridiano47.info>

Livia Peres Milani

Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo – SP, Brazil. (livialpm@gmail.com)

O governo de Barack Obama e à “guerra às drogas”: mais continuidade que mudanças

Barack Obama Administration and the “war on drugs”: more continuity than change

DOI: <http://dx.doi.org/10.20889/M47e18005>

Meridiano 47, 18: e18005, 2017

Resumo

Este artigo analisa o plano internacional da política anti-drogas dos EUA e questiona-se sobre se houve mudanças durante o governo de Barack Obama. Para analisar o tema, inicialmente é feito um breve histórico, posteriormente o foco recai sobre o planejamento do governo Obama e por fim são apresentadas observações sobre a aplicação de tal política. Argumenta-se que, ao menos do ponto de vista do planejamento, não houve alterações substantivas: a cooperação internacional ocorre apenas de forma policial e militar.

Abstract

This article analyzes USA international drug policy and aims to understand if there were changes during Barack Obama administration. In order to do so, initially it presents a brief historical, then the focus is on Obama administration planning and finally it presents some observations about the police application. The partial conclusion is that there were no substantive alterations: international cooperation rests only in the security field.

Palavras-chaves: Estados Unidos; guerra às drogas; América Latina.

Keywords: United States of America; war on drugs; Latin America.

Recebido em 31 de Janeiro de 2017

Aprovado em 19 de Abril de 2017

Introdução

As eleições que levaram Barack Obama à presidência dos Estados Unidos ocorreram sob o signo da mudança. O então candidato apresentava-se como um *outsider* e promoveu uma campanha mobilizadora, buscando diferenciar-se

Copyright:

- This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.
- Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



do seu antecessor e enfatizando *slogans* como “*change we can believe in*” [mudança em que podemos acreditar] (CRUZ, 2012; PECEQUILO, 2011). A mudança prometida por Obama também incluía a política externa, e o candidato era um crítico das políticas militaristas e das guerras iniciadas por seu antecessor. No que se refere à América Latina, a retórica de mudança era patente e o governo prometia o fim da Doutrina Monroe e uma relação de iguais com os países do hemisfério ocidental¹.

Ao decorrer do governo, no entanto, houve certa frustração quanto a melhora das relações inter-americanas e dificuldades do governo em promover mudanças substantivas e uma política menos militarizada. Buxton (2011) atribui as dificuldades na promoção mudanças a três aspectos principais: 1) hesitação, falta de vontade política e baixa prioridade atribuída à região; 2) preconceções históricas e visão de mudo paternalista predominante nos EUA e 3) interesses de *lobbies*, grupos de interesse e das agências e instituições do governo estadunidense na manutenção do *status quo*. Brenner e Hershberg (2013) atribuem as dificuldades de mudanças a falta de priorização da região por parte da presidência, a existência de uma política burocratizada e tendente à inércia e a oposição por parte de grupos de interesse e congressistas. Considerando esse contexto, o artigo busca apresentar uma reflexão inicial sobre a questão da mudança durante o governo Obama a partir da análise de um aspecto específico, embora central nas relações interamericanas: a política internacional de combate ao narcotráfico.

A orientação em prol de mudanças aplicava-se nesse campo, o governo Obama prometia uma nova abordagem doméstica mais focada em tratar a questão como um problema de saúde e em evitar os excessos de uma política repressiva, que havia levado a importante intensificação do encarceramento no país. No que se refere ao plano externo, o governo de Obama também apresentava mudança retórica, pois reconhecia a responsabilidade dos EUA por ser um dos maiores consumidores de substâncias ilícitas. Contudo, continuava a apontar a “aplicação da lei” [*law enforcement*] como objetivo crítico do ponto de vista internacional.

Desde que a “guerra às drogas” foi iniciada nos anos 1970, a sua face internacional trouxe importantes consequências para a América Latina, que, de forma geral, aceitou o paradigma proibicionista e militarista proveniente do país do Norte, convergente com demandas e visões de mundo de grupos dominantes internamente (RODRIGUES, 2012). Contudo, diversas análises apontam as falhas de tal paradigma e a existência de um ciclo vicioso de violência (RODRIGUES, 2007; SANTOS, 2007; SAIN, 2009; TICKNER, 2003; TOKATLIAN, 2010). Além disso, movimentos da sociedade civil, na América Latina e nos EUA, fomentam a adoção de políticas alternativas. Nos EUA, é possível destacar o grupo *Drug Policy Alliance*, organização suprapartidária que busca uma política de drogas alternativa e entende a “guerra às drogas” como prejudicial à sociedade. No caso da América Latina, a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia, criada pelos ex-presidentes do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, da Colômbia, Cesar Gaviria, e do México, Ernesto Zedillo, é uma voz

1 Na Cúpula das Américas de 2009, primeira que Obama compareceu, o então presidente recém empossado declarou “I pledge to you that we seek an equal partnership. There is no senior partner and junior partner in our relations; there is simply engagement based on mutual respect and common interests and shared values. So I'm here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration.” (FIFTH SUMMIT OF THE AMERICAS, April 17, 2009).

importante sobre o tema. A comissão questiona o regime proibicionista e repressivo – que percebe como tendo origem nos EUA – e busca a adoção de políticas alternativas principalmente em razão das falhas do paradigma atual, que não conseguiu diminuir a oferta de drogas (COMISSÃO, [s.d.]).

Considerando esse contexto, o presente artigo busca analisar aspectos *internacionais* da política antidrogas dos EUA e visa responder aos seguintes questionamentos: houve modificações substantivas no planejamento da política internacional de combate às drogas durante o governo Obama? Houve obstáculos institucionais e burocráticos a mudanças nesse campo?

A intenção é fazer considerações iniciais sobre quais fatores que dificultaram a mudança, buscando entender o papel das burocracias e a própria concepção do governo. Há que se ressaltar que a análise apresentada aqui é exploratória e inicial e há a necessidade de maior pesquisa empírica para se chegar a uma conclusão mais definitiva sobre os questionamentos apresentados. Além disso, o foco recai sobre a face internacional da política de combate às drogas, recorte que nos leva a abstrair os aspectos da legislação interna. A análise foi feita a partir de documentos de planejamento do e relatórios do Departamento do Estado sobre a aplicação da política. Embora não informe tudo e parta de uma perspectiva governista, a análise dos informes oficiais trouxe *insights* iniciais importantes, que necessitam ser complementados por análises mais profundas e estudos de casos.

Além dessa introdução e das considerações finais, o artigo divide-se em três partes: inicialmente foi feito um breve histórico da “guerra às drogas” de Nixon a W. Bush, em um segundo momento, o foco recaiu sobre as mudanças que aparecem nos documentos de planejamento do governo Obama e posteriormente o foco recaiu sobre a aplicação de tal política e as posturas do Departamento de Estado e do Comando Sul, com o objetivo de entender se houve modificações no paradigma repressivo e quais fatores dificultaram maiores inflexões. A conclusão parcial é que houve tanto resistência institucional quanto falta de vontade política na promoção de mudanças mais substantivas.

Breve Histórico da Guerra às Drogas

O paradigma da “guerra às drogas” teve origem na presidência de Richard Nixon (1969-1974), que em 1971, durante discurso ao Congresso fez alusão ao problema como se tratando de segurança nacional. Nixon apresentava a questão como emergencial, em suas palavras “se não pudermos destruir a ameaça das drogas, ela acabará nos destruindo” (NIXON, 1971, tradução própria). O presidente contou com o apoio do legislativo e apoiou-se em uma opinião pública que demandava medidas em relação ao abuso de drogas (TOKATLIAN, 2010). Naquele momento, houve modificação de legislação, com o endurecimento de penas, e foi criada a *Drug Enforcement Administration* (DEA), que centralizava a questão em âmbito federal e tinha jurisdição para atuar internacionalmente. Nixon apontava que se tratava de uma questão nacional e internacional que, contudo, tinha sua origem no estrangeiro, uma vez que a droga não era produzida nos EUA. Houve securitização do problema, no sentido em que o mesmo foi tratado como uma questão emergencial, que necessitava de respostas urgentes e excepcionais – tanto no plano nacional quanto no internacional (RODRIGUES, 2012).

Durante o governo Carter, a postura militarizante foi brevemente contida. Contudo, a militarização aumentou nos anos 1980, com o governo de Ronald Reagan (1981-1988), que identificou a conexão entre drogas e insurgência – apontando o “narcoterrorismo” como ameaça continental. Nessa administração, a *National Security Decision Directive* nº 221 [Decisão de Segurança Nacional] autorizou as Forças Armadas a dar suporte a guerra às drogas na América Latina, transformando a metáfora de guerra em uma prática (RODRIGUES, 2012). A partir de então, os militares, especialmente o Comando Sul, passaram a atuar em operações anti-narcóticos em países da América Latina. Além disso, o governo Reagan iniciou a política de vigilância e certificação e o Departamento de Estado passou a ter como incumbência a confecção de relatórios anuais, os *International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR) [Relatórios da Estratégia Internacional de Controle de Narcóticos], que compilam as informações de todos os países para os quais os EUA proporcionam assistência econômica. Com base em tais relatórios, o Presidente tem a obrigação de apresentar anualmente ao Congresso quais são os maiores países produtores e de trânsito de drogas, assim como apontar quais são aqueles que não cooperam com os EUA, aos quais o país do Norte reserva-se o direito de aplicar sanções.

A questão da “guerra às drogas” não sofreu grandes rupturas com o final da Guerra Fria e, durante os governos do republicano George H. W. Bush (1989-1992), do democrata Bill Clinton (1993-2000) e do republicano George W. Bush (2001-2008), continuou a ser vista como um problema de “segurança nacional” e a ser combatido por meio da imposição da “lei e da ordem”, nacional e internacionalmente. No governo Bush H. W. Bush, foram realizadas conferências continentais sobre a questão e foi criada a Estratégia Andina, direcionada a Colômbia, Peru e Bolívia. O Plano mencionava a necessidade de desenvolvimento econômico, mas oferecia apenas ajuda militar (RODRIGUES, 2012).

O governo Clinton enfatizou a dimensão *transnacional* do crime organizado e vinculou sua expansão com o processo de globalização, entendido como desregulamentação financeira, comercial e o aumento da circulação de mercadorias e pessoas (PEREIRA, 2015). A partir da noção de *crime organizado transnacional* havia associação entre lavagem de dinheiro e tráfico de drogas, de pessoas e de armas. Nesse período a preocupação central era com a atuação dos narcotraficantes colombianos dos Cartéis de Cali e Medellín. Finalmente, os cartéis foram desmantelados, entretanto, houve o surgimento de organizações mais descentralizadas, que continuavam a garantir a produção de drogas e eram mais difíceis de serem identificadas e combatidas. Em 2000, foi assinado o Plano Colômbia e a partir de então a assistência militar ao país cresceu, em detrimento da assistência policial (TICKNER, 2003, p. 82).

Após o atentado de 11 de setembro de 2001, o governo de George W. Bush começou a relacionar o problema das drogas com a questão do terrorismo e o Comando Sul logrou aumentar sua influência na política exterior. Juntamente com a reativação da 4ª Frota em 2009, isso significou uma militarização da atuação do país do Norte na região (TOKATLIAN, 2010). Ademais, a “guerra ao terror” beneficiou a própria DEA, que recebeu importantes recursos da luta contra o terrorismo e houve crescimento significativo de seu orçamento (BEITH, 2016). Nesse sentido, destaca-se que as FARC foram catalogadas pelos Estados Unidos como uma organização terrorista. Essa definição foi replicada pelo governo

colombiano de Andrés Pastrana (1998-2002), que em 2002 ao anunciar o fim do processo de negociação da paz,² definiu o grupo insurgente como “terrorista” (TICKNER, 2003).

Governo Obama: planejamento político

O governo Obama possuiu uma retórica de mudança e defendia um novo paradigma de combate às drogas do ponto de vista doméstico, que foi apresentado por meio da *National Drug Control Strategy* [Estratégia Nacional de Combate às Drogas] de 2010, elaborada pelo *Office of National Drug Control Policy* [Escritório de Política Nacional de Combate às Drogas] vinculado à Casa Branca. No prefácio deste documento o presidente expressou seu compromisso em reestabelecer o equilíbrio no combate à drogas, com foco em prevenção, tratamento e aplicação da lei e na colaboração com parceiros globais. Portanto, o que a administração propunha era uma visão “balanceada” da política de drogas, uma abordagem que entendesse o problema como simultaneamente de saúde e policial. A estratégia propunha novas medidas para a prevenção, o tratamento e a recuperação do usuário de drogas, entendendo o vício como uma doença, porém também enfatizava a importância de fortalecer as operações de justiça criminal, especialmente na fronteira sul.

A principal mudança referia-se à preocupação com o encarceramento massivo e a existência de penas demasiado duras em razão de porte de quantidade pequena de drogas. Finalmente, o governo conseguiu mudar aspectos da legislação interna, concedeu indultos e redução de pena a presos condenados por uso de drogas, embora tenha tido maiores dificuldades para promover uma reforma abrangente do sistema criminal.³

No que se refere a questão internacional, houve reconhecimento da responsabilidade compartilhada entre os EUA e os Estados produtores pela existência do tráfico de droga e que havia necessidade de atribuir maior atenção à questão da redução de demanda como parte da formulação de política pública. Assim, o governo expressava o entendimento de que a estratégia contra as drogas teria que ampliar o foco no âmbito doméstico. Esse posicionamento de Obama representou uma mudança, pois historicamente a questão foi pensada como tendo causas externas. A identificação do crime organizado internacional como uma ameaça pelos Estados Unidos esteve vinculada com o entendimento de tal problema como uma questão externa gerada por países frágeis ou moralmente reprováveis e não havia o reconhecimento de que a questão também tinha origens internas (PEREIRA, 2015). No caso das drogas, tal questão significou um paradigma voltado à contenção do fornecimento.

2 O processo de paz entre o governo colombiano e as FARC apenas foi retomado em 2012, durante a presidência de Juan Manuel Santos.

3 Durante o governo Obama, os estados de Colorado, Alaska, Washington e Oregon legalizaram o uso da maconha, inclusive para uso recreacional. Simultaneamente às eleições presidenciais que levaram Donald Trump a presidência em 2016, California, Massachusetts, Maine e Nevada também votaram pela legalização do uso da substância. Essa mudança, embora importante e com potencial de quebrar paradigmas no longo prazo, não trouxe mudanças para a política exterior dos EUA nesse tema, como buscamos desenvolver ao longo do artigo.

A mudança de ênfase respondia a críticas vindas da América Latina, uma das principais regiões fornecedoras de drogas e que questionava o paradigma dos EUA, focado no controle da oferta. O combate ao narcotráfico causou rugas no relacionamento entre a região e o país do Norte, especialmente em países como Venezuela, Equador e Bolívia. Neste último, a eleição de Evo Morales, proveniente do movimento cocaleiro, tinha como pauta o questionamento à criminalização do plantio de folha de coca, utilizada tradicionalmente pela população autóctone como forma de amenizar os efeitos da elevada altitude na região andina. Morales construiu sua campanha em contraposição à guerra às drogas e assim que assumiu o poder expulsou a DEA do país. Nesse contexto, o governo de Obama buscava melhorar as relações com a América Latina e propunha cooperação entre ambas as regiões do hemisfério (THE WHITE HOUSE, 2010a). Para a construção de relações cooperativas, o tema das drogas era central.

Contudo, a *National Drug Control Strategy* também afirmava que a oferta de drogas afeta os programas de prevenção. Portanto, a estratégia apresentava o controle da oferta, através da imposição da força, da interdição de drogas em trânsito para os EUA e do desmantelamento das organizações criminosas como objetivos críticos. A cooperação internacional na aplicação da lei era tida como a estratégia principal, embora o governo apontasse como necessária a promoção de instituições de saúde mais fortes, a promoção de cultivos alternativos e de programas multilaterais de tratamento e prevenção (THE WHITE HOUSE, 2010b).

Interessante notar que em 2011, ano seguinte à publicação da *National Drug Control Strategy*, a administração Obama lançou sua estratégia com foco internacional, a *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* [Estratégia Nacional de Combate ao Crime Organizado Transnacional]. O documento fazia referência ao sucesso dos EUA em desmantelar organizações criminosas, especialmente na Colômbia, e argumentava que era necessário guiar-se por esse histórico, embora reconhecesse que o crime transnacional está se tornando mais complexo, baseado em redes e menos dependente de lideranças específicas. Ademais, apontava a ligação entre crime, insurgência e terrorismo, citando o exemplo da ligação entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e o narcotráfico (THE WHITE HOUSE, 2011).

A estratégia de combate ao crime tinha como foco a integração e coordenação 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. Assim como no caso da Estratégia de Combate às Drogas, o documento reconhecia a responsabilidade compartilhada dos EUA pela existência e aumento de tal “ameaça” e apontava a necessidade de cooperação internacional para solucionar o problema.

Portanto, do ponto de vista das estratégias presidenciais, o governo Obama apresentou uma concepção própria da questão do combate ao narcotráfico, diferente em alguns pontos da que era enfatizada até então. Em primeiro lugar, a maior mudança refere-se ao reconhecimento do vício como um problema de saúde, e da necessidade de incorporar esse ponto na estratégia de contenção. Em segundo lugar, há a visão de que o narcotráfico é um problema que não tem apenas origem estrangeira, mas que os Estados Unidos também são responsáveis por sua existência, e que, portanto, há a necessidade de focar em contenção interna.

Apesar desses dois pontos, no entanto, a repressão no âmbito internacional continuou a ser vista como central e a aplicação da lei, especialmente na zona de fronteira, continuou a ser entendida como o objetivo principal. As mudanças propostas pelo governo eram muito mais patentes no que se refere à política doméstica de drogas do que em seus desdobramentos em política internacional de combate ao crime. Os maiores símbolos de continuidade nesse campo referem-se a cooperação com o México e com a Colômbia, que busca diminuir a oferta de drogas através da assistência militar e treinamento às agências policiais, de segurança e militares locais. Impotante ressaltar que, inclusive, a repressão em ambos os países tomou novas facetas tecnológicas durante o governo de Obama, com a inclusão do uso de *drones* importados dos EUA e de Israel, em operações de vigilância e inteligência relacionadas ao combate ao narcotráfico (SANCHEZ, 2014).

A aplicação da política e as agências estatais envolvidas

A política internacional dos Estados Unidos no que se refere ao narcotráfico é aplicada por meio de uma estrutura burocrático-institucional para coordenar a questão e garantir a supervisão e controle pelo Congresso dos EUA. Essa estrutura, não contestada por Obama, tem origens na inclusão do tema das drogas ao *Foreign Assistance Act* [Ato de Assistência Internacional] no governo Nixon e de emendas feitas durante as administrações seguintes. Desde 1986, a legislação instituiu a necessidade de que o Departamento de Estado elabore relatórios anuais sobre a assistência internacional e que o presidente aponte os principais países produtores e de trânsito das drogas, assim como identifique os países que não estão colaborando com os EUA. Os atores governamentais que se sobressaem na aplicação internacional da Política de drogas, além da Presidência, são o Congresso, o Departamento de Estado, enquanto coordenador de operações, O Departamento de Segurança Interna e o Departamento de Defesa, através do Comando Sul.

O Departamento de Estado atua nessa questão através do *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement* (INL) [Escritório para Narcotráfico Internacional e Aplicação da Lei] e tem como incumbência a coordenação da política de assistência e a elaboração anual dos *International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR) [Relatórios da Estratégia Internacional de Controle de Narcóticos]. Tais documentos realizam uma avaliação sobre todos os países que receberam assistência dos EUA e serve de subsídio factual ao presidente. O relatório aponta os principais países que são produtores de drogas ou zonas de trânsito, e os principais países onde há lavagem de dinheiro e produção de produtos químicos utilizados pelos narcotraficantes.

A existência de tal sistema mostra que os Estados Unidos tomaram para si a responsabilidade de fiscalizar os países da periferia – principais receptores de assistência. O documento elaborado pelo INL-DoS faz menção aos Tratados das Nações Unidas⁴ que proíbem os narcóticos e a leitura do documento mostra que os Estados Unidos entendem-se como responsáveis por garantir a aplicação dos tratados e consideram possuir legitimidade para apontar quais Estados estão na “ilegalidade”.

4 As convenções da ONU sobre narcóticos são: Single Convention on Narcotic Drugs (1961), the Convention on Psychotropic Substances (1971) e a Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988).

No que se refere ao Relatório elaborado pelo Departamento de Estado em 2016, a preocupação do governo Obama com uma política de drogas balanceada, que entenda a questão das drogas como um problema de saúde, aparece na introdução do documento. Em uma passagem ilustrativa, é afirmado que

Como parte de uma política nacional de drogas balanceada, os Estados Unidos acreditam que a redução da oferta e o desmantelamento de organizações violentas de tráfico de drogas são críticos para atingir o objetivo de sociedades saudáveis e livres da violência. Os EUA vão encorajar os participantes da UNGASS [Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre drogas] a reconhecer que **as políticas de justiça criminal devem ser pensadas e implementadas com o objetivo de melhorar a saúde e segurança individual** enquanto previnem e diminuem a violência (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, p. 28, tradução nossa, grifo nosso).

Portanto, na visão transmitida pelo Departamento de Estado, apesar do reconhecimento de dos narcóticos como tema de saúde, o meio para lidar com a questão refere-se principalmente a aplicação da justiça criminal. A maior ênfase do documento refere-se ao desmantelamento das organizações e o meio para a aplicação da política é principalmente policial. Contudo, são relatados também o desenvolvimento de algumas iniciativas voltadas a redução da demanda e ao tratamento. O documento relata a criação de uma organização de profissionais da saúde que se dedicam ao tratamento de problemas relacionados às droga, a existência de programas de capacitação sobre o tema da redução de demanda e o apoio à pesquisa sobre o vício em drogas (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, p. 22).

O Departamento de Estado tem a função de coordenar a atuação das agências envolvidas na questão, quais sejam: a *Drug Enforcement Administration* (DEA) [Administração para Controle de Drogas], a *United States Coast Guard* (USCG) [Guarda Costeira] e a *U.S. Customs and Border Protection* (CBP) [Alfândega e Proteção de Fronteiras] e das *International Law Enforcement Academies* (ILEAs) [Acadêmias Internacionais de Aplicação da Lei]. Apesar de todas as agências terem como objetivo a aplicação da lei, cada uma tem objetivos próprios, meios e formas diferentes de atuação.

A DEA ligada ao Departamento de Justiça é a principal agência de combate às drogas no âmbito internacional. Seus objetivos principais são a identificação e o desmantelamento das organizações de tráfico de drogas, assim como levar os traficantes a julgamento. Os objetivos específicos são conduzir investigações, coordenar inteligência, implementar programas de treinamento conjunto e dar suporte ao fortalecimento das instituições do país receptor (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, p. 43).

A Guarda Costeira dos Estados Unidos, ligada ao Departamento de Segurança Interna (DHS), tem como objetivo principal impedir que os carregamentos de droga cheguem aos EUA, através da interdição, inspeção e apreensão de navios suspeitos. A Guarda Costeira atua não apenas nas proximidades dos EUA, mas busca interditar os navios “o mais próximo de suas origens na América do Sul e o mais longe dos EUA quanto possível” (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE,

p. 45). Nesse sentido, a Guarda Costeira faz pressão pela assinatura de tratados que proporcionem o compartilhamento de informações e permitam a realizações de inspeções pelos EUA. Para atingir seus objetivos, a Guarda Costeira atua por meio da realização de operações contra-narcóticos, de conferências multilaterais contra-narcóticos, e da realização de programas de treinamento, em parceria com o Comando Sul, com o objetivo de profissionalizar as marinhas dos países do Caribe.

O Sistema de Proteção de Fronteiras e Alfândegas também é ligado ao DHS e tem como missão fiscalizar os produtos que chegam nos EUA e impedir a entrada de produtos ilegais. Além da inspeção em pontos de entrada nos EUA, a agência busca promover acordos de assistência alfandegária mútua, promove programas de treinamento, busca a padronização de procedimentos e criação de capacidades nos países receptores no que se refere ao combate do tráfico de drogas.

Além de coordenar a atuação dessas agências, o Departamento de Estado também é responsável por administrar as Academias Internacionais de Aplicação da Lei (ILEAs). Essas contam com a colaboração dos Departamentos de Justiça, Segurança Interna e do Tesouro. Existem atualmente seis academias: a da África com sede em Botswana, a da Ásia, com sede na Tailândia, a da Europa com sede na Hungria, a da América Latina com sede em El Salvador e a Global com sede no estado de New Mexico e com foco em planejamento e em produção de políticas públicas. O documento do Departamento de Estado, afirma que “muitos graduados de tais academias tornam-se líderes e tomadores de decisão em suas respectivas organizações de aplicação da lei” (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, p. 40). Tal passagem mostra o objetivo de influenciar a agenda, as práticas, as decisões e a formulação de políticas públicas pelo mudo, em convergência com as perspectivas dos Estados Unidos.

Além da atuação do DoS e das agências governamentais de aplicação da lei, de vertente policial, é possível destacar a atuação do Comando Sul, ligado ao Departamento de Defesa, na aplicação da política antinarcóticos. Nesse ponto é possível destacar a atuação do *Joint Interagency Task Force South* [Força Tarefa Conjunta e Interagência Sul] (JIATF-S), cujas operações tem como foco a apreensão de drogas e a identificação de redes de crime organizado. Ademais, o Departamento de Defesa e o Comando Sul atuam por meio de treinamento e da realização de seminários sobre Defesa.

No documento de posicionamento apresentado pelo Comando Sul ao Congresso em 2016 é possível perceber a intenção de influenciar na tomada de decisão e ampliar a participação em temas referentes ao combate do narcotráfico. O comandante afirmava por exemplo que a força tarefa (JIATF-S) é eficiente e apresentou os melhores resultados na apreensão de substâncias ilegais, mas recebe apenas 1.5 por cento do orçamento antidrogas. Apontava que o principal desafio aos interesses dos Estados Unidos na região continuavam a ser as redes de crime organizado transnacionais e expressava preocupação com o risco de que organizações terroristas usassem do crime para entrar e mover-se na região (UNITED STATES SOUTHERN COMMAND, 2016).

Portanto, as agências envolvidas na aplicação da política internacional de drogas – sejam aquelas coordenadas pelo INL do Departamento de Estado ou pelo Departamento de Defesa, tem como objetivo a repressão e a aplicação da lei. O simples levantamento das agências policiais e militares envolvidas na questão mostra o tamanho e o peso das agências de segurança no aparato estatal dos

Estados Unidos e a ausência de ferramentas e agências em outras áreas para lidar com a questão. A mudança é dificultada, portanto, por essa questão estrutural referente aos meios disponíveis a serem utilizados pelo governo e pelo próprio peso que as mesmas passam a ter na tomada de decisões.

Considerações Finais

Ao analisar a política externa dos EUA no tema do combate às drogas – a partir dos documentos elaborados pela administração Obama e pelo Departamento de Estado – é possível perceber que a retórica de mudança e de trazer “equilíbrio” possuiu limitações bastante importantes. A falta de uma mudança efetiva deve ser atribuída parcialmente ao próprio planejamento e visão de mundo expressado pelo governo Obama. Os documentos oficiais do governo mostram que o questionamento ao paradigma de guerra às drogas era bastante limitado – especialmente considerado o ponto de vista internacional. Embora o governo apontasse que o problema das drogas era uma questão de saúde, o apresentava simultaneamente como uma questão policial. Apesar da preocupação com a diminuição da demanda, entendia-se que tal redução seria dificultada pela existência de oferta. Assim, o foco repressivo da política internacional não deixava de ser prioritário.

O relatório sobre drogas do Departamento de Estado nos mostrou que a política exterior dos EUA no campo da prevenção às drogas, tem como meios a sua disposição apenas agências cuja função essencial é a aplicação da lei e não foram criadas agências com foco em políticas alternativas. A concepção do problema das drogas como uma questão de saúde não foi incorporada pela política internacional e as demandas provenientes da América Latina não foram atendidas. Apesar de também haver resistências burocráticas à adoção de um novo paradigma, já que o Comando Sul e o Departamento de Estado continuam a seguir uma orientação repressiva e a conceber, respectivamente, a questão das drogas como um tema militar e de justiça criminal, as dificuldades da mudança nos parecem provenientes também do próprio executivo. Embora no plano doméstico tenha buscado uma política inovadora com vistas a diminuição dos encarceramentos, no plano externo a única mudança é de ênfase e retórica, ao reconhecer a responsabilidade compartilhada dos EUA no que se refere à questão.

Referências

- BEITH, Malcolm. A Single Act of Justice. **Foreign Affairs**. 2 Nov. 2016. Web. 2 Nov. 2016. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/CSH%20-%20Doc%204.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017.
- BUXTON, Julia. Forward into History. Understanding Obama’s Latin American Policy. **Latin American Perspectives**, [S.l.] v. 38 n. 4, p. 29-45, 2011.
- BRENNER, HERSHBERG, Washington e a Ordem Hemisférica: Explicações para a Continuidade em meio à Mudança. **Lua Nova**, São Paulo, v. 90. p. 37-63, 2013.

- CARLSNAES, Walter. "Actors, structures and foreign policy analysis" in SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia, DUNNE, Tim (Ed), **Foreign Policy- Theories, Actors, Cases**. Oxford: OUP, 2nd ed, 2012. p. 113-129
- COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. *Drogas e Democracia: Rumo a uma Mudança de Paradigma*. [s. d.] [s. ed.]. Disponível em : <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/07/drugs-and-democracy_book_PT.pdf>. Acesso em: 10.01.2017.
- CRUZ, Sebastiao Velasco e. **Os Estados Unidos no desconcerto do mundo**. Ensaio de interpretação. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- DRUG POLICY ALLIANCE. About the Drug Policy Alliance. [s. d.] [s. ed.]. Disponível em: <<http://www.drugpolicy.org/about-us/about-drug-policy-alliance>>. Acesso em: 10.01.2017.
- FIFTH SUMMIT OF THE AMERICAS. **Official Remarks of United States President Barack Obama at the Opening Ceremony of the Fifth Summit of the Americas**. Port of Spain, Trinidad & Tobago 17 April 2009. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/GA09_CD/v_summit_obama_en.pdf>. Acesso em: 17.01.2017.
- NIXON, Richard. **Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control**. June 17, 1971. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048>>. Acesso em: 10.01.2017.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 3a ed. 2011.
- PEREIRA Paulo. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 58 n. 1 jan/jul 2015. pp. 84-107.
- RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, p. 9-41.
- ROSATI, Jerel and SCOTT, James M. **The Politics of United States Foreign Policy**. Boston: Wadsworth, 5th ed. 2011.
- SAIN, Marcelo Fabián. El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina. **Nueva Sociedad**. n. 222, julio-agosto de 2009. p. 132-147.
- SANCHEZ, Alejandro. **COHA Report: Drones in Latin America**. Council on Hemispheric Affairs: 12 jan 2014. Disponível em: <<http://www.coha.org/coha-report-drones-in-latin-america/>>. Acesso em: 13. 04. 2017.
- SANTOS, Marcelo. **O poder norte-americano e a América Latina no Pós-Guerra Fria**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.
- THE WHITE HOUSE. **National Drug Control Strategy**, Washington, 2010b.
- THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, May 2010a. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>>. Acesso em: 31.01.2017.
- THE WHITE HOUSE. **Strategy to Combat Transnational Organized Crime**. Addressing Converging Threats to National Security. Washington, July 19, 2011.
- TICKNER, Arlene B. Colombia and the United States: From counternarcotics to counterterrorism. **Current History**; v. 102, issue 661; Feb 2003. pp. 77-85.

TOKATLIAN J. G. La “guerra antidrogas” y el Comando Sur. Una combinación delicada. **Foreign Affairs Latinoamerica**. vol. 10 n. 1. enero-marzo, 2010. pp. 43-50.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. **International Narcotics Control. Strategy Report**. Volume I. Drug and Chemical Control. March 2016. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/vol1/index.htm>>. Acesso em: 31.01.2017.

UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. **Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander before the 114th Congress Senate Armed Services Committee**. 10 March 2016. Washington, 2016. Disponível em: <http://defenseassistance.org/primarydocs/160310_southcom_posture.pdf>. Acesso em: 31.01.2017.