

GUERRA ÀS DROGAS NA AMÉRICA DO SUL: UMA LEITURA DISCURSIVA SOBRE AS ABORDAGENS DE SECURITIZAÇÃO, DESSECURITIZAÇÃO E MACROSSECURITIZAÇÃO DA ESCOLA DE COPENHAGUE

Felipe Augusto Oliveira Rezende¹

RESUMO

Este trabalho se soma às distintas abordagens que observam o fenômeno da Guerra às Drogas enquanto esforço impelido diretamente pela política externa de segurança dos EUA, especialmente voltada para o tratamento dos narcóticos na América do Sul, desde quando mobilizada a partir da década de 1950, mas com consequências sensíveis até os dias recentes. Para reconhecer a excepcionalidade estadunidense no que se refere à elucubração da Guerra às Drogas, o presente trabalho explora um *process-tracing* dos sucessivos posicionamentos oficiais do governo dos EUA nesta temática, entre os mandatos de Richard Nixon e George W. Bush, notando nesse processo o tom de recrudescimento impositivo na relação estratégica com países sul-americanos, especialmente os da região andina. Usando das teorias de *securitização/dessecuritização* e *macrossecuritização*, conforme identificadas na evolução do pensamento da reconhecida Escola de Copenhague (EC) de estudos para paz e segurança, este trabalho busca realizar uma leitura expositiva acerca das distintas dinâmicas discursivas a que esteve exposta a política de Guerra às Drogas dos EUA para o subcontinente da América do Sul historicamente, sem prejuízo da ponderação sobre a cabal inefetividade do regime internacional proibicionista de combate aos narcóticos, e as consequências sociais que desafiam as novas formas de pensar regional e globalmente a questão do controle internacional de substâncias.

Palavras-chave: Guerra às Drogas, América do Sul, Escola de Copenhague.

INTRODUÇÃO

A construção de um regime para o controle internacional de drogas remonta a princípios do séc. XX, quando a Conferência de Haia (1912) promulgou o primeiro tratado internacional que, embora não houvesse condicionado a proibição do uso e produção de substâncias entorpecentes naquela altura, lançou as bases para tanto, na medida em que buscou regulamentar o tema. A evolução das discussões nesse campo, consubstanciou-se majoritariamente na forma de recriminação do uso recreativo, com rara excepcionalidade para fins médicos – incorporada de logo em ações políticas dos EUA (Estados Unidos da América) como o *Food and Drug Act* (1906) e o *Harrison Act* (1914) numa lógica a princípio sanitaria –, que anos depois se configuraria na forma de um proibicionismo amparado em recortes moralistas, xenófobos e racistas que desde então passaram a relacionar a problemática do narcotráfico a grupos sociais marginalizados da América do Sul (RODRIGUES, 2012).

Avançando em discussões sob a égide do chamado proibicionismo no tratamento às drogas, característico do séc. XX, este trabalho parte do seguinte

problema: *Como a evolução teórico-conceitual promovida pela Escola de Copenhague (EC) observa as dinâmicas de segurança/ingerência/controle internacional de narcóticos na América do Sul, considerando o papel historicamente desempenhado pelos EUA nesta problemática?* Tentando responder esta questão, primeiramente são levantadas as abordagens encampadas pelos EUA no decorrer do tempo em matéria de política internacional de narcóticos, em sua especial preocupação destinada à América do Sul. Em seguida, este trabalho expõe uma revisão de estudos recentes que observam fenômenos de *securitização*, *dessecuritização* e *macrosecuritização*, conforme facilitados pelas lentes teóricas da EC, e as distintas avaliações atingidas por tais estudos em se tratando das dinâmicas de segurança relativas à questão da Guerra às Drogas na América do Sul.

A hipótese aventada é de que as distintas avaliações teórico-conceituais sobre a “Guerra às Drogas” providenciadas pela EC oferecem um complexo tecido na análise da política internacional que, de maneira variavelmente significativa, se aplica em todo investimento de segurança interna-

cional dos EUA para o subcontinente sul-americano. Com efeito, este trabalho tem como objetivo principal compreender como as distintas contribuições teórico-conceituais da EC avaliam o fenômeno da Guerra às Drogas, buscando recolher elementos discursivos imanentes da política externa de segurança dos EUA para a América do Sul nesta temática, entre os governos Richard Nixon e George W. Bush. Um objetivo complementar seria verificar também o grau de aderência das teorias da EC aqui trabalhadas, no que se refere às dinâmicas contemporâneas de segurança na América do Sul.

A PRODUÇÃO DA GUERRA ÀS DROGAS: UMA EXCEPCIONALIDADE DOS EUA

Em pleno contexto da Guerra Fria, o então presidente estadunidense Richard Nixon declarou, em 1971, que o abuso de drogas seria percebido como o principal inimigo dos EUA, uma ameaça iminente à soberania do país, ato que ficou conhecido como o primeiro movimento de securitização do narcotráfico. Estava lançada a defesa por uma “Guerra às Drogas” a ser empenhada pelos EUA, contra todo Estado que abarcasse grandes contingentes produtivos de substâncias narcóticas ilegais, colocando-

-se numa postura de “vítima”, uma vez que supostamente pertencente ao grupo de países consumidores de drogas, invocando, portanto, uma retórica de segurança internacional no enfrentamento ao narcotráfico. Esta alegada dicotomia entre países hospedeiros da produção massiva de droga *versus* países com larga demanda por consumo, coloca-se como argumento axial desde as concepções mais preliminares sobre a Guerra às Drogas (MERCADANTE, 2018).

Ao mobilizar uma retórica antidrogas que criminalizava o consumo de substâncias ilegais e responsabilizava países estrangeiros pela produção e tráfico internacional das mesmas, a administração Nixon conseguiu galvanizar uma ampla moralização da ordem pública, o que garantiu a implementação de políticas excepcionais para o enfrentamento à questão. Nesse contexto, a criação da *Drug Enforcement Administration* (DEA), em 1973, “[...] agência que centraliza o planejamento das ações antidrogas, responsável pela reformulação do aparato repressivo norte-americano e pelas primeiras operações contra o narcotráfico” (MERCADANTE, 2018, p. 4), de logo se colocou como a institucionalização política da chamada Guerra às Drogas.

O conceito de Guerra às Drogas se acentuou nos governos de Ronald Reagan, com ênfase na militarização, como forma de pressão para que países andinos como Colômbia e Peru adotassem medidas excepcionais contra insurgências tais como as das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e do El Sendiero Luminoso, respectivamente. A administração Reagan concluiu o movimento iniciado por Nixon de – amparados por uma retórica proibicionista e punitivista agregada – movimentar a temática de combate às drogas de um espectro de saúde pública dos EUA para a agenda de segurança internacional subordinada à política externa estadunidense. Nesse momento, os países sul-americanos passaram a ser observados de maneira contumaz, certamente tidos como hospedeiros ou mesmo patrocinadores de atividades narcotraficantes, segundo a perspectiva estadunidense (RODRIGUES, 2012; MERCADANTE, 2018).

A associação causal entre guerrilhas existentes em países do subcontinente com o tráfico internacional de cocaína operada pela DEA evidenciou o problema das chamadas “narcoguerrilhas” como parte de uma responsabilidade que também deveria ser assumida pelos países-alvo da Guerra

às Drogas. Nesse sentido, a adesão e cooperação da América do Sul como condição para a política antidrogas dos EUA se fez imprescindível. O endosso de países como Colômbia e Peru à Guerra às Drogas promovida pelos EUA em seus respectivos territórios era “recompensada” por meio do intercâmbio de capacidades técnicas entre Bogotá, Lima e Washington, bem como por ajudas econômicas e financeiras, facilitadas pelos EUA (RODRIGUES, 2012; MERCADANTE, 2018).

Estes países continuaram a ser alvos da política proibicionista estadunidense na presidência de George Bush (Bush Pai), que elucubrou uma “Iniciativa/Estratégia Andina”, prevendo ações renovadas de “assistência militar” à Colômbia, Peru e Bolívia. Políticas agora não somente focadas em transferência de materiais e capacidades entre a DEA e as Forças Armadas dos países mirados, mas condicionando-as, sobretudo, à incursão de tropas dos EUA nos territórios destes países, chamado de apoio logístico, em situações de enfrentamento direto às narco-guerrilhas. Mercadante (2018) assinala que, nesse processo, o incremento da Guerra às Drogas especialmente sobre a Colômbia se justificava devido ao fato de o país hospedar as maiores organizações narco-

traficantes que influenciam na produção e na venda de substâncias internamente nos EUA, segundo oficialmente entendido pelo governo estadunidense naquela altura.

No governo Bill Clinton, surge uma nova política antinarcóticos lançada a partir da *National Drug Control Strategy* de 1994, que chamou a responsabilidade por uma preponderância de ações focadas no plano interno com sentido à redução da demanda como principal ferramenta no combate à oferta internacional. Neste enquadramento, Clinton suspende a política de transferência de armamento aos países sul-americanos, como parte das iniciativas encampadas pela DEA desde a década de 1970 (HERZ, 2002). A administração Clinton pode ser assumida como o momentum em que a Guerra às Drogas perde alguma força discursiva, pois demonstrou ter sido minimamente capaz de refletir sobre a patente ineficácia da abordagem militarizada promovida até então pela política externa de segurança dos EUA.

Mercadante (2018) afirma que, sob a administração de Clinton, “[...] o governo norte-americano reconhece a necessidade de mudar o modo como a política antinarcóticos era executada até então, voltando sua atenção do combate

à demanda” (MERCADANTE, 2018, p. 7). No entanto, essa abordagem abrandada da administração Clinton não desqualificou a Guerra às Drogas como política de fundo para a segurança hemisférica, tendo sido crucial na proposição do Plano Colômbia em 1999. Desta feita, continuava-se com as alianças à nível estratégico e militar com os países andinos, mas sobretudo incorporava-se de maneira inédita na resposta antidrogas estadunidense para a América do Sul, ações de cunho econômico-social, amparadas pelos Direitos Humanos e ratificadas pelas instâncias jurídicas da Colômbia. Fatidicamente, a bem-intencionada e menos belicosa abordagem transversal de Clinton não se verificou completamente na prática, restando ainda majoritariamente militarizada a resposta de segurança regional antidrogas dos EUA (MERCADANTE, 2018).

No entanto, a lógica de Guerra às Drogas e a insurgência rapidamente perde autonomia para uma lógica mais ampla de Guerra ao Terror que passa a vigorar no discurso securitizador dos EUA, após o 11 de setembro de 2001. A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, a administração de George W. Bush (Bush Filho) se dedicou em unir os es-

forços de cooperação antidrogas às próprias políticas contraterroristas, considerando agora a Guerra às Drogas como sub-tática embutida na estratégia-maior de Guerra ao Terror (RODRIGUES, 2012; MERCADANTE, 2018).

A administração Bush [filho] e os neoconservadores converteram a “guerra às drogas” em apêndice da “guerra mundial contra o terrorismo”, colocando as FARC, o ELN e a AUC na lista de organizações terroristas do Departamento de Estado dos EUA, [...] De fato, a ingerência dos EUA no conflito colombiano contou com a permissão do governo colombiano. No entanto, como visto, a política de segurança do país andino foi submissa à do governo norte-americano, o aparato discursivo norte-americano moldou uma estratégia repressiva e ofensiva no combate ao que foi qualificado como ameaça à segurança nacional, regional e continental: primeiro, o narcotráfico e, depois, o terrorismo (MERCADANTE, 2018, p. 11).

A articulação do conceito de Guerra às Drogas e sua implementação enquanto prática de política externa dos EUA (*overlay*), notavelmente sofreu dinâmicas específicas segundo a forma pela qual veio a ser mobilizada enquanto discurso de segurança coletiva em cada um dos períodos referenciados. Buscando entender a especificidade destas distintas dinâmicas, existem variegados estudos em torno das teorias da EC, tais como os de *securitização*, *dessecuritização* e *macrossecuritização*, capazes de oferecer uma observação acerca da avaliação que sofrem determinados referenciais de se-

gurança, tidos ora como ameaça urgente, ora como contingencialidade normal, conforme definidos pela agência intersubjetiva dos atores securitizadores sobre determinados objetos referentes, considerando o próprio léxico empregado pela EC. (BUZAN et al., 1998; BUZAN & WEAVER, 2003; BUZAN & WAEVER, 2009).

CONTRIBUIÇÕES DA ESCOLA DE COPENHAGUE (EC) SOBRE A GUERRA ÀS DROGAS NA AMÉRICA DO SUL

A reconhecida Escola de Copenhague (EC) de estudos para a paz e segurança, desde quando surgida ao final da Guerra Fria, se coloca como um caldeirão epistemológico situado sobre as chamadas abordagens “abrangentes” ou “amplificadoras” dos estudos de segurança internacional. Isto implica que, desde as contribuições basilares de Barry Buzan e Ole Waever (2003), o percurso teórico-metodológico da EC procura estabelecer linhas de cognição e análise sobre os eventos de segurança internacional, a partir de uma abordagem interméstica, que considere níveis e subníveis, tanto de supostas ameaças, quanto de seus respectivos objetos referentes.

Nesse esquadro, a “segurança individual” de populações nacionais ou a

“segurança global” estruturante do sistema internacional são observadas como componentes que se retroalimentam em um cenário de ameaça constituída à segurança internacional (MERCADANTE, 2018).

Discorrendo sobre o desenvolvimento criativo da EC, Grace Tanno (2003) sintetiza que as questões de segurança são construídas a partir das práticas sociais, o que se dá através de discursos proferidos por atores diretamente interessados e com capacidade efetiva de estabelecer as agendas de segurança. A construção discursiva das questões de segurança, então, responde a um processo de enunciação [*atos-de-fala*] em que determinados atores são capazes de configurar uma definição de ameaça que importe para a sobrevivência da audiência enunciatória do discurso. Para isso, é necessário que a ameaça concebida pelo discurso seja socialmente reconhecida como tal. Com efeito, a *securitização* é prontamente estabelecida quando uma ameaça emergencial percebida motiva uma politização extrema que, passando pelo discurso de um ator securitizador poderoso, gera impactos na forma como os atores lidarão com a nova ameaça estabelecida (TANNO, 2003).

A percepção tradicional presente nas aproximações entre o regime de Guerra às Drogas, impellido pelos EUA [*ator securitizador*] com destino à América do Sul, ressalta a *securitização* do narcotráfico alegadamente oriundo de países andinos (Colômbia, Peru e Bolívia) [*objeto referente*], como necessidade de última ordem em matéria da segurança soberana dos EUA. Esta tônica atravessou sucessivos governos estadunidenses que, inexoravelmente, padronizaram um tratamento discursivo que elevou a questão do abuso de drogas a um problema de sobrevivência do país, seja pelo prisma Guerra às Drogas, quanto pelo mote de Guerra ao Terror no pós-11 de setembro de 2001. A produção do discurso securitizador pelos EUA através do mote de Guerra às Drogas, embora haja cravado suas consequências de maneira indelével sobre a realidade dos Estados andinos, principalmente, não se deu unilateralmente, senão de certa maneira compartilhada, na medida em que os países-alvo destas políticas assimilaram a *securitização* como forma de compartilhar os desafios no tratamento de seus problemas internos (MERCADANTE, 2018).

A *dessecuritização*, também prevista nas teorias da EC, se refere ao processo inverso em que um objeto refe-

referente perde o *status* de ameaça emergencial, voltando assim à “baixa política” e contingencialidade normal da segurança. As teorias da EC definem a *dessecuritização* como o movimento político no qual uma questão antes securitizada retorna ao repertório normal do dia a dia da política, como parte do acervo regular que compõe as iniciativas de uma sociedade democrática perante seus problemas, não sendo mais permissíveis medidas excepcionais. Sendo os atos-de-fala (*speech-acts*) importantes no processo de *securitização*, eles não perdem relevância enquanto elementos decisivos para definição de uma *dessecuritização* aparente. Isto é, o processo dessecuritizador também precede a enunciação política de um ator poderoso que minimize certa percepção de ameaça (MARTINEZ & LYRA, 2015).

Martinez & Lyra (2015) observam um processo de dessecuritização do narcotráfico na América do Sul, ao analisar a ação institucional da Unasul (União das Nações Sul-Americanas), especificamente por meio de seus Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) com sentindo a rebaixar o tema de um espectro de ameaça existencial a sobrevivência dos Estados-

-membros, à uma questão de segurança pública interna e compartilhada dos países. Esse reconhecimento deslegitima o enfrentamento militarizado historicamente imposto pelos EUA à América do Sul na forma de uma Guerra às Drogas que, anacronicamente, gerou o efeito contrário de aumentar a produção e consumo de narcóticos, mesmo nos países sul-americanos. Estes autores sublinham que os avanços no tratamento dessecuritizador sobre o tráfico de drogas nos foros de defesa da Unasul indicou uma horizontalização no tratamento institucional da questão, até então tratada de maneira truculenta e unilateral pelos EUA. O apelo de segurança pública (e não de sobrevivência do Estado) instigado pela política antidrogas do CDS e do CSPMD, destarte, teria significado uma inflexão no enfrentamento à questão das drogas em nível regional, segundo estes autores (MARTINEZ & LYRA, 2015).

Outro conceito aprimorado pelos estudos mais recentes da EC é o de *macrossecuritização*. A *macrossecuritização* se aplica quando os objetos de referência estão em um nível mais alto que os das ameaças de Estado, isto é, quando os objetos de referência são enquadrados em nível sistêmico, vinculando uma ameaça entendida como

amplificada, do tipo de ideologias e religiões não-tradicionais, e mesmo o próprio terrorismo (BUZAN & WAEVER, 2009). Pensando no terrorismo, a investida estadunidense por uma Guerra ao Terror após 11 de setembro de 2001 seria o exemplo mais cabal de como opera a *macrossecuritização*. Na América do Sul, a política da guerra global ao terror providenciou aos EUA englobar o discurso historicamente estabelecido em torno da Guerra às Drogas, agora de maneira coligada à Guerra ao Terror.

A *macrossecuritização* responde, então, a um cenário identificado em que a sobreposição de ameaças se define como agência própria do processo *macrossecuritizador*. A crítica estabelecida acerca da *macrossecuritização* enquanto categoria de análise reside no fato de que o seu sucesso enquanto discurso não significa em uma securitização efetiva do objeto referente. Rafael Duarte Villa (2014), analisando a investida estadunidense no caso do Plano Colômbia no ano 2000 e perante os problemas criminais da Tríplice Fronteira sul-americana entre Brasil, Argentina e Paraguai, a partir de 2002, argumenta justamente acerca do eminente paradoxo da *macrossecuritização* que por vezes confunde a natureza das distintas

ameaças e, ao fazê-lo, superestima a real capacidade potencial (DUARTE VILLA, 2014).

Essa natureza [de transcrição da ameaça da Guerra às Drogas à Guerra ao Terror] é transnacional, seja ela derivada do narcotráfico ou das possibilidades de presença terrorista em solo sul-americano. Mas essa semelhança na natureza não transforma o narcotráfico em um ator funcional (ou agente da ameaça) da mesma intensidade ou dramaticidade que o terrorismo. Assim, a mudança conceitual que homogeneiza a percepção de ameaça (todo narcotraficante é um terrorista; assim como cada combatente da guerrilha seria um terrorista) coloca o problema para os Estados Unidos de ter que legitimar a paridade de ameaças existenciais a partir de atores com finalidades e natureza diferenciadas, coisa que empiricamente não é tarefa simples [...] (DUARTE VILLA, 2014, p. 368).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou contemporizar as distintas avaliações oferecidas pela evolução de abordagens da EC sobre o fenômeno de Guerra às Drogas criado pelos EUA, lançando mão das próprias teorias da EC, como *securitização*, *dessecuritização* e *macrossecuritização*, a fim de perscrutar as sucessivas dinâmicas de segurança ocorridas no chamado complexo regional de segurança da América do Sul no que se refere ao controle do narcotráfico.

Se a narrativa de Guerra às Drogas pôde ser facilmente lida como o movi-

mento de *securitização* automático do problema dos narcóticos na América do Sul, o seu fracasso enquanto política declarada para a redução da oferta na fonte demonstrou através das décadas a superficialidade dessa lógica. Em face disso, Mercadante (2018) denuncia o esgotamento do modelo militar no enfrentamento antidrogas na América do Sul, o que, atrelado às novas tendências de comportamento dos Estados sul-americanos através de coalizões como a Unasul, levou muitos a confiar em uma *dessecuritização* do tema na região.

No entanto, como não deixam de notar Martinez e Lyra (2015), o aparente otimismo na tentativa de *dessecuritização* encampada pela Unasul no tema das drogas poderia sofrer percalços capazes de abalar tanto a dinâmica regional de segurança quanto a validade deste *status*. Foi o que parece ter ocorrido. Hoje, assistindo ao desmonte da Unasul e a um crescimento da retórica proibicionista de maneira belicosa interna e externamente aos Estados, não parece verificável a ideia de que o narcotráfico na América do Sul esteja atualmente *dessecuritizado* ou imune da lógica de Guerra às Drogas/Guerra ao Terror.

A *macrossecuritização*, a seu turno, embora signifique em uma evolução epistemológica significativa da EC, pare-

ce suscitar um paradoxo imanente, segundo Rafael Duarte Villa (2014): o funcionamento retórico da sobreposição de ameaças [*objetos referentes*] não implica, no caso estudado, em uma *securitização* efetiva. Isto compromete as análises de segurança internacional a partir do marcador da *macrossecuritização*, especialmente a análise sobre o fenômeno da Guerra às Drogas, pois os objetos de referência se confundem e não há entre eles uma distinção funcional explícita a partir da perspectiva do ator *macrossecuritizador*, o que, paradoxalmente, dificulta a identificação e ação sobre supostas ameaças.

Nota

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (PRI – UFABC).

Referências

BUZAN, Barry, & HANSEN, Leene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry & WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security** (Cambridge Studies in International Relations). Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole & WILDE, Jaap de. **Security: A new framework for analysis**. The American Political Science Review, Washington, 1997.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002 .

MARTINEZ, Elias David Morales; LYRA, Mariana P. O. O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 661-691, 2015.

MERCADANTE, Maria Aparecida Felix. Da Guerra às Drogas ao Plano Colômbia: uma agenda securitária dos EUA para a América do Sul. **Revista NEIBA**, v. 7, n. 1, 2018.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, jun. 2012. Semestral.

TANNO, Grace. (2003) A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, janeiro/julho 2003, pp. 47-80.

VILLA, Rafael Duarte. O Paradoxo da Macrossecuritização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza Outras “Guerras” na América do Sul. **Contexto Internacional**, vol. 36, n. 2, jul-dez. 2014, p. 349 – 383.