UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Thomas Wolff Reis

“Guerra” contra o narcotráfico no governo Felipe Calderón: o processo de securitização do crime organizado no México entre 2006 e 2012

Florianópolis
2026

Thomas Wolff Reis

“Guerra” contra o narcotráfico no governo Felipe Calderón: o processo de securitização do crime organizado no México entre 2006 e 2012

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro de Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais
Orientadora: Profa. Graciela De Conti Pagliari, Dra.
Coorientadora: Profa. Natália Diniz Schwether, Dra.

Florianópolis
2026

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Reis, Thomas Wolff
"Guerra" contra o narcotráfico no governo Felipe Calderón: :o processo de securitização do crime organizado no México entre 2006 e 2012 / Thomas Wolff Reis ; orientadora, Graciela De Conti Pagliari, coorientadora, Natália Diniz Schwether, 2026.
85 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Securitização. 3. Narcotráfico. 4. México. 5. Governo Felipe Calderón. I. Pagliari, Graciela De Conti. II. Schwether, Natália Diniz. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. IV. Título.

Thomas Wolff Reis

‘Guerra’ contra o narcotráfico no governo Felipe Calderón: o processo de securitização do crime organizado no México entre 2006 e 2012

Florianópolis, 28 de maio de 2026.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Clarissa Franzoi Dri, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Rodrigo Ribeiro, Me.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais por mim e pelos demais membros da banca examinadora.

Documento assinado digitalmente
GRACIELA DE CONTI PAGLIARI
Data: 18/06/2026 09:29:18-0300
CPF: ***.263.070-**
Verifique as assinaturas em https://v.ufsc.br

Profa. Graciela De Conti Paglari, Dra.
Orientadora

Documento assinado digitalmente
NATALIA DINIZ SCHWETHER
Data: 16/06/2026 19:45:03-0300
CPF: ***.335.548-**
Verifique as assinaturas em https://v.ufsc.br

Profa. Natália Diniz Schwether, Dra.
Coorientadora

Florianópolis, 2026.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Cassiano e Heloisa, por serem essenciais na realização deste sonho e pelo apoio e amor incondicional.

Agradeço aos meus amigos que me acompanharam nessa trajetória e tornaram esse processo mais leve.

Agradeço aos meus professores da graduação pela formação multidisciplinar e crítica; em especial às professoras Natália e Graciela pelo suporte na realização deste trabalho.

Por fim, à Universidade Federal de Santa Catarina, que proporcionou uma formação acadêmica pública e de qualidade; por ser um espaço amplo, rico e de debate que me permitiu desenvolver pessoal, acadêmica e profissionalmente.

RESUMO

A pesquisa analisa como o governo de Felipe Calderón securitiza o narcotráfico entre 2006 e 2012 e quais são as consequências desse processo para a dinâmica da segurança e da violência no México. Adota como objetivo geral compreender de que modo o crime organizado deixa de ser tratado como problema de segurança pública ordinário para ser construído como ameaça existencial ao Estado e à população, legitimando a adoção de medidas excepcionais, em especial a militarização da segurança interna e a estratégia de decapitação de lideranças. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica especializada sobre securitização, com foco em obras clássicas e contemporâneas da área, além de estudos aplicados à segurança e à militarização no contexto mexicano. O estudo aprofundado discute, em primeiro lugar, a evolução dos Estudos de Segurança e o desenvolvimento da teoria da securitização, ressaltando seus limites quando aplicada a contextos de fragilidade estatal, economias locais dependentes do narcotráfico e assimetrias de poder internacional. Em seguida, reconstrói o contexto político e institucional mexicano marcado pela longa hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI), pelo fim da chamada *Pax Narcótica*, pela alternância partidária a partir de 2000 que abalou redes informais de controle da criminalidade e pela crise de legitimidade das eleições de 2006 enfrentada por Felipe Calderón como condições facilitadoras para a emergência de uma gramática de guerra às drogas de modo a buscar unicidade nacional. A análise mostra que Calderón, ao acionar atos de fala que definem o narcotráfico como inimigo da nação e um ponto de não retorno, obtém validação inicial de audiências internas e dos Estados Unidos, consolidando uma agenda de exceção com apoio da Iniciativa Mérida, no emprego das Forças Armadas para funções de policiamento e em reformas penais extraordinárias. Nos resultados obtidos, a pesquisa demonstra que, embora a securitização seja bem-sucedida em termos discursivos e institucionais, ela produz um efeito paradoxal sobre a segurança pública ao catalisar a fragmentação dos cartéis, a escalada dos homicídios e violações de direitos humanos pelo exército, configurando um processo de insecuritização em ação. Conclui que a guerra contra o narcotráfico do governo Calderón combina êxito discursivo com fracasso estratégico, evidenciando os limites de respostas militarizadas e apontando a necessidade de processos de dessecuritização parcial que reintegrem o tema à política normal por meio de prevenção, fortalecimento institucional, controle civil das forças de segurança e revisão crítica do paradigma bélico.

Palavras-chave: Securitização; México; Narcotráfico; Governo Felipe Calderón; Militarização.

ABSTRACT

The research analyzes how the government of Felipe Calderón securitized drug trafficking between 2006 and 2012 and examines the consequences of this process for the dynamics of security and violence in Mexico. Its general objective is to understand how organized crime ceased to be treated as an ordinary public security issue and came to be constructed as an existential threat to the State and the population, thereby legitimizing the adoption of exceptional measures, particularly the militarization of internal security and the strategy of decapitating cartel leaderships. The research adopts a qualitative approach grounded in a specialized literature review on securitization, focusing on both classical and contemporary works in the field, as well as studies applied to security and militarization in the Mexican context. The study first discusses the evolution of Security Studies and the development of securitization theory, highlighting its limitations when applied to contexts of state fragility, local economies dependent on drug trafficking, and asymmetries of international power. It then reconstructs the Mexican political and institutional context, marked by the long-standing hegemony of the Institutional Revolutionary Party (PRI), the end of the so-called *Pax Narcótica*, the political alternation that began in 2000 and disrupted informal networks of criminal control, and the legitimacy crisis surrounding the 2006 elections faced by Felipe Calderón as facilitating conditions for the emergence of a war-on-drugs discourse aimed at fostering national unity. The analysis demonstrates that Calderón, by employing speech acts that defined drug trafficking as an enemy of the nation and a point of no return, initially obtained validation from both domestic audiences and the United States, thereby consolidating an agenda of exception through the support of the Mérida Initiative, the deployment of the Armed Forces in policing functions, and extraordinary criminal law reforms. The findings show that although securitization was successful in discursive and institutional terms, it produced a paradoxical effect on public security by catalyzing cartel fragmentation, escalating homicide rates, and increasing human rights violations committed by the military, thus configuring a process of insecuritization in practice. The study concludes that the war against drug trafficking under Calderón's government combined discursive success with strategic failure, revealing the limits of militarized responses and pointing to the need for processes of partial desecuritization capable of reintegrating the issue into normal politics through prevention, institutional strengthening, civilian oversight of security forces, and a critical reassessment of the war paradigm.

Keywords: Securitization; México; Narcotrafficking; Felipe Calderón Government; Militarization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do domínio territorial dos principais cartéis do México 66
Figura 2 – Rotas de tráficos e principais munícipios de chegada e saída..... 68
Figura 3 – Evolução do número de homicídios relacionados ao narcotráfico no México (jan. 2007 – out. 2012)..... 71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese da Revisão de Literatura e Contribuições Teóricas 37
Quadro 2 – Principais Eventos no Processo de Securitização 58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNDH	Comissão Nacional de Direitos Humanos
COPRI	*Copenhagen Peace Research Institute*
EUA	Estados Unidos da América
FAWB	Banimento Federal de Armas de Assalto
GI-TOC	*Global Initiative Against Transnational Organized Crime*
INEGI	Instituto Nacional de Estatística e Geografia
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAN	Partido de Ação Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRD	Partido da Revolução Democrática
PRI	Partido Revolucionário Institucional
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 18
1.1 A EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA: DO TRADICIONAL AO AMPLIADO 18
1.2 A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO DA ESCOLA DE COMPENHAGUE 23
1.3 A VIRADA SOCIOLÓGICA E PRAGMÁTICA: O PAPEL DA AUDIÊNCIA E DO CONTEXTO 25
1.4 A SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO: DESAFIOS E LIMITAÇÕES 30
1.5 OPERACIONALIZAÇÃO DO MARCO ANALÍTICO AO CASO MEXICANO 35
2 A CONSTRUÇÃO DA AMEAÇA: O PROCESSO E O DISCURSO SECURITIZADOR DE FELIPE CALDERÓN 38
2.1 O CONTEXTO PRÉVIO: A DEBILIDADE INSTITUCIONAL E A ASCENSÃO DOS CARTÉIS 38
2.2 ANÁLISE DOS ATOS DE FALA E DO PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CALDERÓN 41
2.3 A AUDIÊNCIA E A ACEITAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA 48
3 A INSECURITIZAÇÃO EM AÇÃO: CONSEQUÊNCIAS DA MILITARIZAÇÃO E O EFEITO PARADOXAL DA GUERRA ÀS DROGAS 59
3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EXCEÇÃO: MILITARIZAÇÃO E ESTRATÉGIA DE DECAPITAÇÃO DE LIDERANÇAS 59
3.1.1 O efeito paradoxal: fragmentação e atomização do crime organizado 64
3.2 RESULTADOS DA SECURITIZAÇÃO: A CRISE DA SEGURANÇA PÚBLICA E A ESPIRAL DA VIOLÊNCIA 70
CONSIDERAÇÕES FINAIS 76
REFERÊNCIAS 81

INTRODUÇÃO

O crime organizado, especificamente o narcotráfico, não é um fenômeno novo no México. Está presente há mais de meio século no país (Pastor Gómez, 2017, p. 287) e novas tendências no sistema internacional, particularmente a globalização, facilitaram os negócios ilícitos a cruzarem fronteiras. O ritmo acelerado da globalização aumentou as trocas comerciais, possibilitou a liberalização de um maior fluxo de finanças e de pessoas e criou um espaço fértil para que o narcotráfico se desenvolvesse. Desse modo, em consonância com o fim da Guerra Fria em 1991, produções acadêmicas e relatórios de ameaças produzidos por *think tanks* e organizações governamentais, desviaram a atenção de ameaças à segurança mais tradicionais e passaram a observar os perigos impostos por atores não necessariamente estatais, como as organizações criminosas. Em 1996, o relatório da Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América (EUA) apresentou esse fenômeno como uma ameaça à segurança nacional, direcionando a atenção da comunidade internacional para o crime transnacional não apenas como uma ameaça aos indivíduos ou à sociedade, mas sim à própria existência e ao funcionamento do Estado (Giraldo; Trinkunas, 2013).

No México, as organizações criminosas expandiram-se notoriamente a partir da década de 1980 e por vezes cooperaram e infiltraram-se nas instituições governamentais. O país foi observado por apresentar organizações criminosas com elevada complexidade operacional e alto índice de letalidade no hemisfério ocidental. Sua centralidade encontra-se na proximidade com os Estados Unidos, o maior mercado do narcotráfico junto a Europa (Pastor Gómez, 2017, p. 287). Na política interna, o México foi governado durante 71 anos pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI). Essa permanência no poder unida à debilidade enfrentada pelas instituições estatais frente à ascensão do narcotráfico permitiu a corrupção e a vinculação do narcotráfico ao poder político (Pastor Gómez, 2017, p. 288). Por meio desta relação, o narcotráfico influenciou o controle político das instituições, especialmente as descentralizadas e em locais estratégicos às organizações criminosas.

É nesse contexto, externo e interno, supracitado que a política interna do país se altera após a ascensão do Partido de Ação Nacional (PAN) sob a liderança de Vicente Fox, eleito em 2000 (Pastor Gómez, 2017, p. 288). Com esse novo partido no poder, houve uma relevante, mas não total, ruptura dos vínculos formados entre o narcotráfico e o poder político anterior. O

confronto, porém, somente se aguçou após a eleição de Felipe Calderón em 2006, o qual fez desse combate seu objetivo político central.

Assumindo a presidência em 1 de dezembro de 2006 com a promessa de acabar com os cartéis de drogas, Felipe Calderón, 10 dias depois de eleito, embarca em uma luta frontal com o narcotráfico, nomeada por ele de "guerra contra as drogas" (Pastor Gómez, 2017, p. 288). Para isso, segundo Pastor Gómez (2017), Calderón coordenou juntamente as forças policiais e militares, incrementou em 50% o gasto com segurança do Governo e fortaleceu a Secretária de Segurança Pública Federal e a Polícia Federal. Tais medidas podem ser justificadas pelo surgimento de novas e mais violentas organizações criminosas durante o mandato de Vicente Fox, como os Lo Zetas e a La Familia Michoacana, que além do tráfico de drogas, recorriam a outros crimes como o sequestro e a extorsão (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 158).

Desse modo, segundo Flores (2009, apud Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 158), a violência observada no país já era crescente nos últimos anos do governo de Fox, sendo resultado da debilidade das instituições de segurança do Estado e da luta pelo controle dos locais e rotas de tráfico de drogas. Assim, a ofensiva de Felipe Calderón se deu contra a escalada da violência vivenciada no México derivada dos conflitos entre os cartéis pelo controle da produção e das rotas de tráfico. Optando por uma estratégia militarizada, Calderón iniciou o confronto com a Operação Michoacán, em 11 de dezembro de 2006, com o envio de 6.500 soldados (Pastor Gómez, 2017, p. 295), iniciando um período marcado pelo aumento dos índices de violência e pela militarização.

É evidente que o narcotráfico apresenta um poderio que faz frente às capacidades das forças de segurança do país, além disso, trata-se de um problema transnacional pela relação existente entre produção, comércio e consumo (Pastor Gómez, 2017, p. 300). As redes e rotas de tráfico se estendem desde a Argentina até o Canadá, incluindo a Europa (Pastor Gómez, 2017, p. 289). As organizações criminosas traficam as drogas, praticam contrabando de armas e pessoas e mascaram os ganhos através de trocas, bancos regionais e locais e projetos econômicos. Observando-se, com a ofensiva de Calderón, uma corrida armamentista entre os narcotraficantes e as forças armadas. Segundo Pastor Gómez (2017), as organizações criminosas passaram a ampliar os recursos bélicos com a aquisição de armamentos e ampliação de treinamentos táticos frente aos esforços do governo. Isso leva ao entendimento que a problemática dificilmente será tratada com sucesso unilateralmente, trata-se de um problema

de segurança regional e, por tanto, as estratégias efetivas subintendem multilateralidade e regionalidade.

O México, historicamente, foi relutante em aceitar ajuda norte-americana para assistência militar ou para realização de compromissos de cooperação, Calderón, no entanto, fez uma visita aos Estados Unidos para pedir ajuda acerca da questão (Pastor Gómez, 2017, p. 301). Posteriormente a isso, um programa de cooperação contra o crime organizado, denominado Iniciativa Mérida, foi firmado (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 158). O plano entrou em vigor a partir de dezembro de 2008, como um programa multinacional focado em promover treinamento tático e fornecimento de equipamentos.

O Plano Mérida não apenas focou em combater o tráfico de drogas, mas também o contrabando de armas provenientes dos Estados Unidos, pois calcula-se que mais de 90% do armamento utilizado pelas organizações criminosas do México advém dos EUA (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 159). O aporte total do programa ao México foi cerca de 1,4 bilhões dólares de forma conjunta a ações táticas de treinamento provenientes dos Estados Unidos, além de repasse armamentista.

Desse modo, Felipe Calderón desenvolve o papel como ator securitizador proferindo discursos que enquadram a problemática como uma ameaça direta à existência do Estado e das instituições públicas referentes ao setor político e à segurança da população referente ao setor militar (Emmers, 2013). Assim, após eleito embarcou em um conflito direto contra o narcotráfico deslocando o problema da esfera politizada para a securitizada. Para explicitar essa estratégia, observa-se o discurso de Felipe Calderón em fevereiro de 2009: “O crime organizado busca o controle territorial. Será uma guerra sem quartel porque já não há possibilidade de conviver com o narco. Não há regresso, são eles ou nós” (Calderón, 2009, apud Manaut, 2009 tradução própria)[1].

Assim, o presente trabalho analisa como o governo Calderón coloca em prática uma ampla agenda de securitização do narcotráfico, militarizando a questão com a adoção de medidas extraordinárias para a sua intitulada “guerra contra as drogas". Partindo da narrativa de que o crime organizado havia adquirido poderes sem precedentes, Felipe Calderón coordenou o Exército Mexicano para diversas operações de captura de líderes dos principais carteis do país. É nesse cenário que a violência do país, no contexto da securitização do crime

[1] *El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros.*

organizado, cresce em ritmos superiores aos observados nos anos anteriores, razão pela qual a pesquisa possui o recorte temporal de seis anos do mandato de Calderón.

A pergunta que orienta esta monografia é: como o narcotráfico foi securitizado durante o governo Felipe Calderón e quais foram as consequências desse processo sobre a dinâmica da segurança e da violência no México?

A hipótese é de que a securitização do narcotráfico do governo Calderón foi bem sucedida ao permitir a atuação federal por meio de medidas de exceção de caráter bélico, como a militarização da segurança pública e a estratégia de decapitação de lideranças. Entretanto, tratando-se das consequências desse processo, longe de dissipar a ameaça existencial invocada, precipitou um efeito paradoxal: a atomização dos cartéis em células menores e mais agressivas, exacerbando justamente a insegurança e a violência que se pretendia mitigar.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de securitização do narcotráfico e avaliar suas consequências sobre a segurança e a violência. No que tange aos objetivos específicos, busca-se apresentar a evolução dos Estudos de Segurança e da teoria da securitização da Escola de Copenhague, articulando-os aos desenvolvimentos teóricos posteriores que enfatizam o papel da audiência, do contexto e das práticas não discursivas; contextualizar a trajetória política e institucional que levou à eclosão da guerra às drogas no México, identificando as condições facilitadoras para a securitização do narcotráfico no governo Felipe Calderón; examinar o discurso securitizador do governo Calderón, identificando seus principais atos de fala, metáforas e construções de alteridade do inimigo da nação, à luz da teoria proposta pela Escola de Copenhague; analisar a recepção desse enquadramento pelas diferentes audiências; investigar a implementação das medidas extraordinárias associadas à securitização, em especial a militarização da segurança pública e a estratégia de decapitação de lideranças, discutindo suas consequências; e, por fim, avaliar os limites da estratégia securitizadora adotada em termos da dinâmica da segurança e da violência no México.

Ainda, enquanto análises anteriores sobre o caso mexicano, como as de Pastor Gómez (2017) e Pereyra (2012), oferecem robustas descrições históricas e sociológicas sobre a fragmentação dos cartéis e a escalada letal, esta pesquisa busca diferenciar-se ao enquadrar esse fenômeno sob desenvolvimentos recentes da Teoria da Securitização. Ao incorporar o conceito de insecuritização em ação proposto por Baysal (2020) e a maleabilidade da teoria para o Sul Global apontada por Sjöstedt (2020), o trabalho busca demonstrar que a atomização do crime

organizado não foi apenas uma falha tática governamental, mas uma consequência estrutural da adoção de medidas de exceção em um contexto de fragilidade institucional.

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica especializada sobre securitização, com foco em obras clássicas e contemporâneas da área, além de estudos aplicados à segurança e à militarização no contexto mexicano. A seleção da bibliografia guiou-se por critérios temporais e geográficos específicos, divididos em dois eixos: para a fundamentação teórica, o escopo temporal delimitou-se a partir de formulações clássicas de 1997 até reformulações recentes de 2020, visando observar a evolução do debate conceitual; já para análise do sexênio de Felipe Calderón (2006–2012), o recorte temporal priorizou artigos publicados entre 2010 e 2022, abrangendo pesquisas enquanto ocorria o fato (2010–2012) e pós fato (2013–2022). A análise documental, de discurso e de dados sobre a violência baseou-se em fontes secundárias, como estudos acadêmicos e documentos governamentais reproduzidos em literatura especializada.

As ferramentas de pesquisa utilizadas foram: Google Acadêmico, SciELO e Sage Journals. As palavras-chave utilizadas para busca foram: securitização, narcotráfico, Felipe Calderón, México, militarização, violência e estratégia de decapitação de lideranças. A seleção orientou-se, também, pela busca de artigos de autores e centros de pesquisa da região.

Como recurso metodológico complementar, utilizou-se a plataforma de inteligência artificial NotebookLM, que auxiliou na etapa de revisão de literatura por meio do complemento na elaboração do fichamento dos artigos referentes à militarização no México, utilizando o comando "realize um fichamento de citações diretas dos argumentos e dados do autor no artigo selecionado", visando otimizar o levantamento de dados para o embasamento do terceiro capítulo. A plataforma também foi empregada para a revisão textual do manuscrito. Na fase de estruturação das considerações finais, o software serviu como instrumento de apoio para o cruzamento de informações, mediante o comando "elenque os argumentos desenvolvidos na presente pesquisa e pelos autores utilizados". Cumpre ressaltar que o uso da ferramenta ocorreu em caráter consultivo; a interpretação dos achados, a formulação das análises e a redação das considerações finais e demais partes do trabalho couberam exclusivamente ao autor, assegurando a originalidade e a autoria intelectual da pesquisa.

O trabalho está estruturado em três seções. A primeira seção dedica-se a construção do arcabouço teórico analítico da pesquisa tendo em vista a temática da securitização do narcotráfico, constituindo os estudos securitários da Escola de Copenhague até debates

recentes. Na segunda seção, realiza-se a análise do processo de securitização conduzido pela administração de Felipe Calderón, explorando as condições facilitadoras, a arquitetura dos atos de fala presidenciais e a validação da narrativa de emergência pela audiência interna e internacional, com atenção à influência da Iniciativa Mérida no contexto de cooperação com os Estados Unidos. Por fim, na terceira seção, avalia-se a insecuritização em ação, analisando como a tradução do discurso em práticas militarizadas e a adoção da decapitação de lideranças precipitaram o efeito paradoxal de atomização dos cartéis.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo dedica-se à construção do arcabouço teórico necessário para analisar as ações políticas do governo Felipe Calderón frente às organizações criminosas, com ênfase no narcotráfico. A fundamentação parte da Escola de Copenhague, que emergiu na década de 1990 sob a liderança de Buzan, Wæver e Wilde no Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), propondo uma expansão dos estudos de segurança para além das ameaças estritamente militares. Como resultado, surge a obra central desse referencial teórico*, Security: A New Framework for Analysis* (Buzan; Wæver; Wilde, 1998), constituindo a base teórica desta pesquisa. No entanto, para compreender a eficácia, as limitações e os efeitos práticos desse processo no contexto mexicano, este capítulo articula os conceitos clássicos da Escola, como ato de fala e ameaça existencial, com as contribuições críticas e sociológicas de autores como Balzacq (2005; 2011), McDonald (2008), Baysal (2020) e Sjöstedt (2020). Dessa forma, busca-se explorar não apenas a enunciação da ameaça, mas também o papel da audiência, do contexto político e das práticas institucionais na consolidação e desdobramentos da securitização.

1.1 A EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA: DO TRADICIONAL AO AMPLIADO

A história intelectual dos Estudos de Segurança, conforme mapeada por Buzan e Hansen (2009) em *The Evolution of International Security Studies*, demonstra que o predomínio da visão tradicional, estadocêntrica, militarizada e realista não foi um acaso, mas o resultado de um arranjo teórico e institucional específico, forjado no contexto da Guerra Fria. Os autores propõem uma evolução dos Estudos de Segurança Internacionais que parte de uma fase inicial de consolidação, com estreitamento analítico durante a chamada era de ouro dos Estudos Estratégicos (1955-1965) e flui na posterior ampliação e aprofundamento da agenda, com a incorporação de ameaças não militares, novos objetos referentes e abordagens críticas (Buzan; Hansen, 2009, p. 67-68).

Segundo Buzan e Hansen (2009, p. 67), após um período pós-Segunda Guerra em que ainda havia algum espaço para debates conceituais mais amplos sobre técnicas não militares de capacidade estatal e questões domésticas, os Estudos de Segurança entraram na era de ouro e

essas discussões mais amplas recuaram. Essa fase de estreitamento acompanhou a consolidação da bipolaridade entre EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e, sobretudo, a revolução tecnológica militar. Tal revolução foi impulsionada pelo extraordinário poder destrutivo das armas nucleares, inicialmente dependentes de sistemas de bombardeiros vulneráveis e, logo depois, pela rápida evolução dos mísseis balísticos de longo alcance, inovações que dominaram a disciplina e moldaram as análises estratégicas da época (Buzan; Hansen, 2009, p. 73-74).

Do ponto de vista analítico, esse período é marcado por um estreitamento do campo. Ao invés de explorarem distintas concepções de segurança ou diferentes objetos referentes, os Estudos Estratégicos concentram-se em quatro questões: dissuasão nuclear, corrida armamentista, estabilidade do equilíbrio bipolar e gerenciamento de crises entre superpotências (Buzan; Hansen, 2009, p. 67). A produção teórica desse período dedicou-se a refinar modelos de dissuasão, teorias dos jogos, cenários de escalada e esquemas de resposta flexível, sempre tendo em mente a mesma gama de atores e ameaças: Estados centrais, armados com arsenais nucleares em expansão e confrontados por dilemas de uso e não uso da força (Buzan; Hansen, 2009, p. 73-75).

Como observam Buzan e Hansen (2009, p. 77, 81-85), essa concentração temática produziu um cenário analítico que impactou a autodefinição da área: as grandes questões passaram a girar em torno da credibilidade da dissuasão, da suficiência das capacidades de segundo ataque, da administração da escalada em crises como Cuba ou Berlim e do desenho institucional de alianças como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Assim, questões como pobreza, violência política, degradação ambiental ou crime organizado não eram vistas como problemas de segurança internacional no mesmo patamar. Quando tais assuntos apareciam, eram retratados como pano de fundo da competição entre as superpotências, atrelados às suas consequências para a balança de poder bipolar (Buzan; Hansen, 2009, p. 87).

A leitura histórica de Buzan e Hansen (2009, p. 31) é enfática ao mostrar que os Estudos Estratégicos funcionaram, na prática, como a "ala técnico-militar" da abordagem realista de Relações Internacionais (RI). De um lado, a teoria realista fornecia o quadro teórico macro: um sistema internacional anárquico, marcado pela recorrência da guerra, pela centralidade do poder material e pela primazia do Estado soberano como ator racional que busca sobrevivência e maximização da segurança. De outro, os estrategistas convertiam essas premissas em modelos operacionais de política de defesa, arranjos de forças e doutrinas

militares, traduzindo o vocabulário abstrato do realismo em cálculos de força, posturas de dissuasão e planos de emprego da força armada (Buzan; Hansen, 2009, p. 31).

Nesse contexto, um dos efeitos relevantes desse arranjo foi a naturalização do Estado como único objeto referente legítimo da segurança. Ao longo da Guerra Fria, o termo segurança nacional se cristalizou como conceito-chave, mas, como observam Buzan e Hansen (2009, p. 11), teria sido mais adequadamente descrito como "segurança do Estado". Na prática, ocorreu uma fusão analítica em que se assumia, sem discussão relevante, que: a principal ameaça vinha de fora, sob a forma de outros Estados; a sobrevivência do Estado era o critério último de sucesso; e a proteção da sociedade e da economia dependia fundamentalmente da capacidade do Estado de deter, dissuadir e, em último caso, guerrear contra potências externas (Buzan; Hansen, 2009, p. 11).

Por essa perspectiva, o campo reproduzia a visão de mundo das elites de defesa dos Estados centrais: ameaças reais eram aquelas que colocavam em xeque a integridade territorial ou a capacidade de dissuasão do Estado; os demais riscos eram, no máximo, externalidades ou temas domésticos que não demandavam a mobilização da gramática da segurança nacional (Ayoob, 1997, p. 124). Em termos analíticos, isso significou que o conceito de segurança era indissociável do conceito de Estado, reforçando a ideia de que este é, simultaneamente, o único provedor de segurança (via forças armadas, serviços de inteligência e instituições coercitivas) e o único destinatário legítimo de políticas securitárias (Krause; Williams, 1997, p. 40).

Assim, dado o contexto definido pela possibilidade de aniquilação total mútua, o foco sobre o Estado e a ameaça ou uso da força aparece não só como legítimo, mas necessário. Essa percepção explica a razão pela qual a matriz tradicional dos Estudos Estratégicos se mostra estruturalmente limitada para analisar formas de violência que hoje são centrais para o debate, como o crime organizado transnacional e o narcotráfico. (Dalby, 1997, p. 13). Tais dinâmicas não se encaixavam na matriz de ameaça interestatal que justificava o foco quase exclusivo na dissuasão entre Estados dotados de armas nucleares, sendo marginalizadas pelo modelo tradicional (Butler, 2020, p. 9).

Ainda durante a Guerra Fria, contudo, começaram a surgir fissuras nesse paradigma tradicional. Buzan e Hansen (2009, p. 102) mostram que, paralelamente à consolidação dos Estudos Estratégicos, desenvolveram-se correntes críticas da Pesquisa para a Paz (*Peace Research)* que passaram a questionar tanto o militarismo quanto o estadocentrismo do campo. Autores como Galtung e Senghaas introduziram a utilização de conceitos como paz positiva,

violência estrutural e a teoria da dependência, argumentando que a insegurança nos países de "Terceiro Mundo" derivava menos da ameaça de invasão externa e mais de condições internas e sistêmicas de pobreza, desigualdade, autoritarismo e dominação econômica (Buzan; Hansen, 2009, p. 123-125).

Esse cenário desloca o foco analítico: a questão deixa de ser apenas como evitar a guerra nuclear entre superpotências e passa a incluir questões como: por que certas populações morrem de fome, mesmo em ausência de guerra?; como estruturas econômicas globais produzem vulnerabilidades crônicas?; ou de que modo regimes autoritários e conflitos internos ameaçam a sobrevivência de grupos e minorias?. Em termos de objeto referente, como destacam Buzan e Hansen (2009, p. 124), trata-se de uma primeira tentativa de deslocar o centro de gravidade da segurança do Estado para coletividades humanas mais amplas, entendendo que grupos estruturalmente desfavorecidos também deveriam ter a possibilidade normativa de serem tratados como objetos referentes.

Nesse ínterim, embora já estivesse em desenvolvimento nas décadas anteriores, é no imediato pós-1989 que o debate entre a visão tradicional e a visão ampliada dos estudos de segurança assume centralidade. Com o fim do conflito entre as duas esferas de influência, as abordagens tradicionalmente centradas no Estado e no setor militar falharam ao atender ou explicar problemas emergentes em outras áreas (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 3). A insatisfação do campo de estudos foi sucedida por um conjunto de abordagens ampliadas e aprofundadas que desafiam o monopólio da segurança militar estatal: o construtivismo, a segurança humana, os Estudos Críticos de Segurança, o pós-colonialismo, o pós-estruturalismo, o feminismo e, nesse caso, a Escola de Copenhague (Buzan; Hansen, 2009, p. 188-189).

Para a resolução desse impasse, a Escola de Copenhague propôs um quadro que incorpora a agenda ampliada sem perder "a coerência analítica defendida pela visão tradicionalista"[2] (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 4-5). Os autores da Escola partem da premissa de que a segurança não é definida apenas pela natureza objetiva, militar ou estadocêntrica de uma ameaça, mas também por uma lógica social e política específica de priorização e sobrevivência (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 21). Assim, a ideia parte de uma visão ampliada

[2] A visão tradicionalista defendida por Walt (1991 apud Buzan; Wæver; Wilde, 1998) argumenta que os estudos de segurança são sobre o fenômeno da guerra, do uso, da ameaça e do controle da força militar. Consequentemente, para essa ótica, entender questões ambientais, econômicas e sociais também como ameaças à segurança incorre-se o alto risco de destruir a coerência intelectual do campo e dificultar ainda mais soluções para essas problemáticas.

dos estudos de segurança, “explorando ameaças a objetos referentes, e a securitização dessas ameaças, que são tanto militares quanto não-militares” (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 4, tradução própria)[3].

Por conseguinte, os autores da visão ampliada desenvolveram uma concepção de segurança que mantém a lógica de sobrevivência, mas a estende para além do setor militar, distinguindo cinco setores de análise: militar, político, econômico, societal e ambiental (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 7). Consequentemente, para que essa matriz multissetorial seja operacionalizada, a ampliação da agenda de segurança impactou os níveis de análise tradicionais, inserindo objetos referentes para além da exclusividade estatal (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 36). Assim, a segurança política, econômica, societal e ambiental, antes identificadas apenas como uma extensão da segurança do Estado, passam a contemplar lógicas de ameaça e sobrevivência próprias e relevantes de forma autônoma (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 22).

No contexto desta pesquisa, o ponto central é que essa matriz multissetorial advinda da ampliação da agenda de segurança permite compreender a dupla tipificação da ameaça discursiva elaborada na administração Calderón. O crime organizado deixa de ser tratado como uma infração penal ordinária e passa a ser securitizado simultaneamente como uma ameaça existencial em dois setores distintos: político e militar. No setor político, o narcotráfico é enquadrado como uma ameaça não militar à soberania, visto que os cartéis corroem o reconhecimento, a legitimidade e a autoridade das instituições governamentais por meio da corrupção sistêmica e da impunidade (Chabat, 2010). Por outro lado, no setor militar, a violência empregada pelas organizações criminosas é articulada como uma ameaça existencial por excelência à integridade física e à sobrevivência da população civil (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 57-58), o que foi usado como justificativa para a adoção de uma gramática bélica e de mobilização das Forças Armadas para o espaço público.

[3] *exploring threats to referent objects, and the securitization of those threats, that are nonmilitary as well as military.*

1.2 A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO DA ESCOLA DE COMPENHAGUE

A Escola de Copenhague desenvolve uma abordagem construtivista da segurança, observando-a como um conceito socialmente construído que "depende de um entendimento comum do que constituí uma ameaça à segurança" (Emmers, 2013, p. 135, tradução própria)[4]. Desse modo, os estudos deram origem a teoria da securitização, sendo parte do início da nova reflexão do que constituí os estudos securitários, tornando-os mais diversos e dinâmicos quando comparados ao *mainstream* realista observado anteriormente (Smith, 1999, p. 74). Assim, o propósito principal dessa seção é elucidar o aparato conceitual que torna viável a análise da securitização do narcotráfico no México.

Por conseguinte, a teoria explora como questões são construídas como ameaças à segurança nacional fora do escopo estado-centrado. Assim, através de uma abordagem multisetorial as dinâmicas securitárias são definidas por meio da relação entre atores securitizadores e objetos referentes (Emmers, 2013). Segundo Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 40), os atores são definidos como aqueles que securitizam objetos, declarando algo como ameaçador a continuação de sua existência, e pode ser esperado que sejam líderes políticos, burocratas, governos, lobistas e grupos de pressão. Os objetos referentes são elementos observados por estarem existencialmente ameaçados e com reivindicações legítimas para sobrevivência (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 36).

No que se refere aos setores em que os objetos referentes podem tomar lugar, Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 22) distinguem cinco: militar, político, econômico, societal e ambiental. Essa diferenciação é fundamental, pois a natureza da sobrevivência e as unidades características variam substancialmente entre eles. No setor militar, o objeto referente é, tradicionalmente, a integridade territorial ou o próprio Estado, sendo as ameaças associadas à agressão armada, o que remete às concepções clássicas de segurança. Já no setor político, embora as ameaças não sejam necessariamente militares, elas colocam em risco a soberania nacional, a legitimidade governamental ou o reconhecimento da autoridade estatal e de suas instituições.

Nos demais setores, a lógica de securitização apresenta desafios específicos. No setor econômico, a definição de ameaça é mais complexa, uma vez que as flutuações de mercado e a falência de empresas são consideradas normais; assim, a economia só é securitizada quando a

[4] *depends on a shared understanding of what constitutes a danger to security.*

sobrevivência básica da população está em jogo (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 22). O setor societal foca em ameaças que põem em risco a identidade coletiva de grupos (étnicos, religiosos ou nacionais), podendo o objeto referente funcionar de maneira independente ao Estado (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 23). Por fim, o setor ambiental é o mais difuso, abarcando desde a preservação de *habitats* específicos até a sobrevivência da biosfera e da própria espécie humana (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 23).

De acordo com Emmers (2013), há um espectro em que os problemas podem ser alocados: não politizado, politizado e securitizado. Uma questão é não politizada quando não possui ação estatal e nem debate público amplo. Quando o tema é gerenciado dentro do sistema político e administrativo padrão, ou seja, requerendo decisão governamental e alocação de recursos, a questão é classificada como politizada. Por fim, quando um problema é securitizado, há a tomada de medidas extraordinárias que fogem dos procedimentos burocráticos padronizados, ocorrendo maior alocação de recursos e em menor tempo (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 23-24).

Assim, os teóricos da Escola de Copenhague argumentam que uma questão pode ser securitizada quando colocada como um problema de segurança, ou seja, movendo-a do nível politizado para o securitizado (Emmers, 2013). Isso ocorre através de um processo de dois estágios: o primeiro é o ato de securitização, onde um ator relevante articula um problema já politizado como ameaça existencial a um objeto referente; o segundo é possibilitado quando há o convencimento da audiência pretendida sobre a ameaça apresentada e o ator securitizador passa a deter meios extraordinários para lidar com a questão (Emmers, 2013).

Nesse contexto, o principal instrumento para transformar um problema em securitizado é o ato de fala (Emmers, 2013, p. 134). É justamente através deste, que o ator securitizador comunica as ameaças existenciais com a finalidade de esclarecer os riscos provenientes delas e as razões para eventuais ações de exceção. Para que o ato de fala seja bem-sucedido, Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 33) argumentam que são necessárias condições facilitadoras, as quais se dividem em internas e externas. No que tange às condições internas, é imprescindível seguir a gramática da segurança: construir uma narrativa que apresente uma ameaça existencial, um ponto de não retorno e uma possível saída. Ou seja, o discurso deve convencer que, caso a ameaça se concretize, o objeto de referência será perdido irremediavelmente.

Já as condições externas referem-se ao contexto social do ato. A primeira delas é a posição de autoridade do ator securitizador, o capital social que legitima sua fala perante a audiência, ainda que não se trate necessariamente de uma autoridade oficial. A segunda condição externa diz respeito às características da própria ameaça citada: objetos ou fenômenos historicamente associados ao perigo (como armamentos, hostilidades e, no caso em questão, o narcotráfico), facilitando a aceitação do discurso securitizador, ainda que não garantam o sucesso da securitização (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 33).

Contudo, a aplicação indiscriminada dessa lógica acarreta riscos significativos. Otukuya (2024, p. 1751) alerta para a chamada espiral de securitização, fenômeno pelo qual a legitimação de medidas de exceção pode levar à erosão gradual das liberdades civis e dos processos democráticos. Ao tratar-se de questões complexas sob a ótica da sobrevivência, abre-se espaço para o abuso e manutenção de poder por parte de elites políticas. Nesse sentido, Emmers (2013, p. 136) destaca que a securitização pode ser instrumentalizada para silenciar opositores, justificar o aumento desproporcional de orçamentos militares e limitar o debate público, transformando medidas que deveriam ser temporárias em um estado de emergência permanente.

Por fim, é fundamental pontuar que a teoria não se encerra na construção da ameaça, prevendo também o processo inverso: a dessecuritização. Para a Escola de Copenhague, a securitização não é necessariamente um bem positivo a ser maximizado; o ideal normativo, a longo prazo, é a dessecuritização. Esse processo consiste em retirar as questões da esfera de emergência e devolvê-las à esfera da política normal, onde podem ser debatidas democraticamente e geridas pelos procedimentos padronizados do Estado, sem a necessidade de recorrer a medidas extraordinárias ou o uso da força (Emmers, 2013; Buzan; Wæver; Wilde, 1998).

1.3 A VIRADA SOCIOLÓGICA E PRAGMÁTICA: O PAPEL DA AUDIÊNCIA E DO CONTEXTO

Embora a formulação original da Escola de Copenhague tenha sido fundamental para consolidar a teoria da securitização, diversos autores apontam limites em sua ênfase quase exclusiva no ato de fala. McDonald (2008, p. 564-565) argumenta que esse enquadramento

tende a ser problematicamente estreito, pois privilegia as enunciações de líderes estatais, reduz a política de segurança à simples designação de ameaças e dá pouco espaço para o exame de como o próprio conteúdo de segurança é socialmente construído em diferentes contextos e de diferentes formas. Balzacq (2005, p. 171-173) vai na mesma direção ao sustentar que essa leitura ritualística da securitização, ancorada na forma correta do enunciado, subestima tanto as relações de poder quanto o contexto social em que os discursos de segurança são produzidos. Em vez de tratar a securitização como um evento linguístico, o autor propõe uma abordagem pragmática, que a entende como prática estratégica orientada a persuadir uma audiência específica e a produzir efeitos políticos concretos (Balzacq, 2005, p. 174-175).

Nesse sentido, Balzacq (2005, p. 173) concebe a securitização como um ato pragmático, e não apenas como um ato de fala no sentido estrito. O foco desloca-se da dimensão ilocucionária[5], isto é, da correção formal do ato de fala, para a dimensão perlocucionária[6], isto é, para os efeitos produzidos sobre quem escuta. Ainda, McDonald (2008, apud Baysal, 2020, p. 7, tradução própria)[7] amplia o debate ao apontar que "a teoria negligencia outros processos ou meios de comunicação, como imagens ou outras representações visuais como vídeos, que também desempenham um papel significativo no processo". Ou seja, além da importância dos efeitos produzidos na audiência, os meios como as informações são transmitidas extrapolam elementos discursivos. Desse modo, o ator securitizador mobiliza metáforas, imagens, emoções, estereótipos e analogias para convencer a audiência de que determinado fenômeno constitui uma ameaça intolerável, necessária de medidas excepcionais. Assim, a securitização passa a ser concebida como um processo de persuasão situada, em que formas de linguagem e poder se combinam em função de objetivos políticos específicos.

A partir dessa virada pragmática, a audiência deixa de ser um elemento secundário e passa a ocupar posição central. Para Balzacq (2011, p. 3-4), a securitização é sempre um processo intersubjetivo que depende do suporte da audiência, tanto em termos formais (aprovação de leis, orçamentos, reformas institucionais) quanto em termos morais ou

[5] O conceito de ato ilocucionário, derivado da filosofia de linguagem de Austin (1962), refere-se ao ato realizado no momento da enunciação (Balzacq, 2005, p. 174). Segundo Balzacq (2005, p. 174), esta dimensão captura a classe de enunciados performativos onde "dizer é fazer" e a Escola de Copenhague baseia-se fortemente nesta dimensão, tratando a segurança como um ato auto-referencial: ao dizer "segurança", o ato é estabelecido.

[6] Trata-se de "causar algo através do dizer" (persuasão), em vez de apenas "fazer algo ao dizer". Balzacq (2005, p. 175) argumenta que a securitização eficaz é essencialmente perlocucionária, pois não depende apenas de regras linguísticas, mas da capacidade estratégica do ator de convencer a audiência a aceitar a ameaça e apoiar medidas extraordinárias.

[7] the theory over-emphasizes speech acts while neglecting other processes or means for communication, such as images and other visual representations like videos, which also play a significant role in the process.

simbólicos (legitimação pública, apoio da mídia, aceitação por grupos sociais relevantes). Desse modo, McDonald (2008, p. 567) reforça esse ponto ao sustentar que compreender a construção da segurança exige atenção às condições sociais, políticas e históricas que tornam certas narrativas de ameaça plausíveis e aceitáveis para comunidades específicas. Longe de ser um destinatário passivo, a audiência é entendida como empoderadora, isto é, um conjunto de atores que pode aceitar, rejeitar ou reconfigurar a narrativa securitizadora. Sem essa aceitação, o ato de securitização permanece incompleto, mesmo que o enunciador ocupe posição institucionalmente privilegiada.

Assim, refinando-se o conceito de audiência, conforme Balzacq (2005), o processo de securitização responde a duas instâncias distintas de validação: a audiência formal (ou de elite) e a audiência moral (ou de massa) (Balzacq, 2005, p. 184-185; Roe, 2008**)**. A audiência formal, constituída pelo Poder Legislativo, tribunais superiores e burocracia estatal, possui caráter técnico-jurídico e é responsável por chancelar a legalidade das medidas de emergência, aprovar orçamentos extraordinários e autorizar o emprego de meios excepcionais (Balzacq, 2005, p. 185; Roe, 2008). Por sua vez, a audiência moral, corporificada pela opinião pública, população civil e meios de comunicação em larga escala, confere legitimidade política e sustentação social ao ato de fala (Balzacq, 2005, p. 184; Roe, 2008). Embora conceitualmente apartadas, essas instâncias não operam em vácuos isolados. O êxito pleno de uma agenda securitizadora depende de um arranjo em que o clamor por urgência na esfera moral constranja e impulsione a tomada de decisão na esfera formal, gerando um bloco coeso de aceitação que blinda o ator securitizador (Balzacq, 2005, p. 185).

Por conseguinte, Balzacq (2011, p. 1-3) em uma perspectiva externalista, sustenta que os discursos de segurança precisam ressoar com o contexto histórico, cultural e político mais amplo para serem eficazes. Isso significa que o ator securitizador seleciona elementos já presentes no imaginário coletivo (medos, memórias de violência, representações de inimigos) e os reorganiza em uma narrativa que pareça plausível e familiar à audiência. McDonald (2008, p. 573, tradução própria)[8] sublinha que perguntas como "por que certas comunidades são mais propensas a ver determinados atores como ameaçadores?" e "como narrativas de história, cultura e identidade legitimam formas específicas de securitização?" são centrais para entender

[8] *Why are some political communities more likely to view certain actors and dynamics as threatening? What role do narratives of history, culture and identity have in underpinning or legitimating particular forms of securitization?*

como a segurança funciona em contextos distintos. Dessa forma, uma mesma tentativa de securitização pode ter desfechos distintos em contextos diferentes, a depender do estoque de símbolos, experiências e expectativas disponíveis na sociedade em questão.

Em trabalho posterior, Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016) aprofundam essa inflexão ao propor uma leitura sociológica da securitização. Em vez de se limitar a discursos públicos, passa a enfatizar também o papel de dispositivos e práticas não discursivas, ou seja, normas jurídicas, rotinas burocráticas, doutrinas militares, arranjos orçamentários e tecnologias de vigilância na consolidação de regimes de segurança (Balzacq; Léonard; Ruzicka, 2016, p. 496-498). Esses dispositivos de securitização produzem "poderes deônticos"[9], isto é, novos direitos, obrigações e permissões para diferentes atores, gerando formas de responsabilidade compartilhada entre governantes, burocracias e audiência. A securitização deixa de ser apenas um momento excepcional e passa a ser entendida como um processo de governança contínua, no qual medidas extraordinárias podem ser progressivamente normalizadas.

Nesse sentido, a partir de Baysal (2020, p. 7), é possível fazer uma ponte com a chamada Escola de Paris, ao reconhecer que a securitização é muitas vezes conduzida não apenas por líderes políticos e discursos, mas por profissionais da segurança (militares, policiais, agências de inteligência) cujas práticas cotidianas e saberes técnicos sustentam a definição da ameaça e a gestão da violência. Assim, pela ótica dessa Escola, mais do que práticas discursivas, a institucionalidade e a rotina de repetição de práticas de segurança dos profissionais da segurança é que constroem questões securitárias que necessitam tratamento excepcional. Contudo, Baysal (2020, p. 8) argumenta que essa visão é limitante pelo foco excessivo no nível micro, ou seja, que ignora as consequências de atos de fala de tomadores de decisão do nível macro. Assim, o autor propõe um quadro analítico dual que leve em conta ambos os níveis.

Outro aspecto importante é a percepção de que a securitização não deve ser lida apenas como um momento de ruptura, mas como um processo contínuo composto por três fases distintas: decisão (definição inicial da ameaça), construção (difusão discursiva e prática) e, crucialmente, a insesecuritizatição em ação (Baysal, 2020, p. 14). Esta última fase, apresentada por Baysal (2020, p. 8), captura como as medidas de segurança, ao serem implementadas,

[9] Na evolução teórica de Balzacq; Léonard; Ruzicka (2016), o resultado da securitização é a criação de "poderes deônticos" (*deontic powers*). Isso significa que a aceitação da ameaça pela audiência não gera apenas uma "quebra de regras", mas institui socialmente novos direitos, deveres, obrigações, permissões e derrogações que autorizam o ator a agir. Diferente da visão decisionista de exceção, os poderes deônticos implicam que a securitização estabelece uma espécie de contrato social ou responsabilidade compartilhada entre o ator e a audiência sobre como gerir o problema.

frequentemente produzem novas formas de insegurança e violência, gerando uma espiral onde a própria tentativa de eliminar a ameaça acaba por piora-la e diversificá-la. Além disso, Baysal (2020, p. 14-15) destaca a importância de analisar as "securitizações duais" em contextos de conflito, nos quais o Estado e os grupos opositores (como organizações paramilitares e cartéis) se securitizam mutuamente, criando um ciclo de violência recíproca que se retroalimenta e dificulta a dessecuritização.

Avançando na perspectiva crítica, Sjöstedt (2020, p. 28-29) oferece um balanço abrangente do estado da arte da teoria, argumentando que a sua força reside justamente na plasticidade: a maleabilidade do quadro original da Escola de Copenhague permite que o conceito viaje e se adapte para analisar uma ampla gama de questões, contextos e atores não tradicionais. A autora destaca, ainda, a necessidade de olhar para a fluidez do processo, indo além do momento da securitização ou da dessecuritização, para observar fases de re-securitização, onde um tema pode ser removido da agenda e posteriormente reintroduzido como ameaça devido a mudanças contextuais (Sjöstedt, 2020, p. 32). Essa perspectiva processual e fluída é fundamental para compreensão da dinâmica de longo prazo da guerra às drogas, marcada por ciclos de intensificação e refluxo.

Nesse contexto, Sjöstedt (2020, p. 36-37) também enfrenta a crítica de que a teoria estaria presa em uma "camisa de força vestfaliana" e seria inadequada para o Sul Global. Ela defende que, se devidamente contextualizada, a teoria possui grande poder analítico para examinar construções de ameaças em regimes não-ocidentais. Para tanto, é preciso compreender o contexto específico e que a audiência não é monolítica; trata-se de um ator ativo que interage com o securitizador, levando a ajustes constantes no discurso de segurança. Além disso, a securitização atua frequentemente como um jogo de dois níveis, no qual tomadores de decisão podem atuar simultaneamente como atores securitizadores (para o público interno) e como audiência (recebendo normas de segurança internacionais) (Sjöstedt, 2020, p. 40).

As contribuições críticas de Balzacq (2005), complementadas pelas observações de McDonald (2008) sobre contexto e pluralidade de vozes, e refinadas pelas noções de insecuritização (Baysal, 2020) e interações com as audiências (Sjöstedt, 2020), são particularmente relevantes para o caso mexicano analisado nesta monografia. Ao combinar a gramática da segurança da Escola de Copenhague com esta ênfase pragmática e sociológica, torna-se possível fortalecer o quadro analítico e compreender não apenas o que Calderón disse ao declarar guerra ao narcotráfico, mas como esse discurso foi recebido, em que ambiente

político e social ganhou ressonância e de que maneira se traduziu em práticas concretas de militarização.

1.4 A SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO: DESAFIOS E LIMITAÇÕES

A compreensão do narcotráfico como fenômeno de segurança internacional constitui-se como uma questão recente no campo das Relações Internacionais. Embora a preocupação internacional com o tráfico de drogas remonte ao início do século XX, conforme evidenciado pela Convenção Internacional do Ópio de 1912 (Crick, 2012, p. 407), foi apenas a partir dos anos 1980 que trabalhos acadêmicos começaram a abordar sistematicamente a questão sob a perspectiva da segurança (Blanco Barrios, 2013, p. 13). Nesse contexto, a teoria da securitização emerge como ferramenta analítica útil para compreender os processos pelos quais o narcotráfico foi transformado em problema de segurança nacional e internacional, permitindo observar de que modo certos discursos autorizam o emprego de instrumentos militares e medidas de exceção.

O ponto de partida, como ressalta Blanco Barrios (2013), é que o aspecto mais intrigante na securitização do narcotráfico nesses cenários reside justamente na construção da ameaça e do inimigo. A autora observa que "a construção de uma ideia coletiva e mentalidade sobre o narcotráfico é particularmente desafiadora quando se estuda o tema em um país produtor como o México" (Blanco Barrios, 2013, p. 8, tradução própria)[10], pois as sociedades produtoras tendem a manter atitudes ambíguas frente ao comércio ilícito de drogas, que combinam condenação moral, tolerância prática e, em alguns casos, legitimação social. Nessas regiões, o narcotráfico pode ser simultaneamente visto como fonte de violência e como provedor de renda, algo frequentemente negligenciado pelas abordagens tradicionais de segurança (Blanco Barrios, 2013, p. 8).

Essa ambivalência aparece com clareza quando se observam economias locais dependentes da economia da droga. Blanco Barrios chama atenção para o fato de que, em países produtores, o tráfico de drogas muitas vezes constitui "um componente importante de economias locais. Considerar esses fatores como esses é imperativo para entender segurança

[10] *However, the construction of a collective idea and mentality concerning narco-trafficking is particularly challenging when studying the issue in a producing country like Mexico.*

nesses estados" (2013, p. 5, tradução própria) [11]. Exemplos como o Afeganistão, em que "o cultivo de papoula é uma atividade econômica importante que sustenta centenas de famílias" (Blanco Barrios, 2013, p. 8, tradução própria)[12], ilustram a dificuldade de enquadrar essa atividade apenas como ameaça absoluta a ser erradicada. Nesse cenário, Jackson (2006), ao analisar narcotráfico na Ásia Central pós-soviética, desenvolve o conceito de dicotomias de segurança para caracterizar contextos em que as percepções de ameaça são estruturalmente contraditórias. Assim, em países como o Tajiquistão, onde "aproximadamente 30% da população é estimada como financeiramente dependente do comércio ilícito de drogas" (Jackson, 2006, p. 309, tradução própria)[13], torna-se paradoxal qualquer tentativa estatal de securitizar o tema como ameaça existencial e, ao mesmo tempo, preservar a sobrevivência de amplos segmentos sociais. Nesses casos, para regiões marginalizadas "a atividade de tráfico pode ser vista como uma saída por fornecer emprego alternativo que pode tornar-se até necessário para sobrevivência, particularmente em períodos de crises ou transformações econômicas" (Jackson, 2006, p. 309, tradução própria)[14].

No caso mexicano, a normalização do narcotráfico em regiões produtoras reforça essa problemática. Blanco Barrios (2013, p. 8) mostra como, em áreas do norte mexicano a subcultura do narcotráfico, expressa através dos *corridos*[15], tornou-se parcialmente aceita, passando a retratar certos narcotraficantes como heróis populares, consolidando uma narrativa épica que celebra coragem, astúcia e prosperidade ilegal. Essa representação contrasta com países consumidores, onde o narcotráfico é construído, de forma mais homogênea como o outro antagônico e uma ameaça existencial à sociedade (Herschinger, 2011 apud Crick, 2012, p. 408). Assim, enquanto o regime global de proibição se apoia na figura do inimigo absoluto das drogas, a recepção desse enquadramento varia entre contextos geográficos e culturais, o que relativiza a suposta universalidade da ameaça.

Esse quadro revela um primeiro conjunto de limitações da teoria de securitização quando aplicada a contextos produtores e de fragilidade estatal. Emmers (2013, p. 136-137) destaca que o modelo da Escola de Copenhague prescinde de uma distinção mais cuidadosa

[11] *this activity is an important component in some local economies. Considering factors such as these is paramount to understand security in these states.*
[12] *poppy cultivation is an important economic activity that supports hundreds of families.*
[13] *approximately 30% of the population is estimated to be financially dependent on the illicit drug business.*
[14] *trafficking activities can be viewed as positive, in that they provide alternative areas of employment that may be helpful or even necessary, particularly in a period of crisis or economic trans-formation.*
[15] Canções mexicanas que contam narrativas históricas, políticas, dentre outros.

entre política normal e política de segurança, pois, em regimes autoritários, a própria separação entre esses domínios permanece opaco. Esse limite analítico se estende aos chamados estados fracos ou democracias nascentes, nos quais, como aponta Jackson (2006, p. 311), as políticas públicas muitas vezes já operam em um constante modo de emergência. Em tais casos, medidas que seriam consideradas excepcionais em democracias consolidadas, como a mobilização frequente das Forças Armadas em funções de policiamento, tendem a ser naturalizadas como práticas rotineiras, dificultando a identificação dos limiares efetivos que configuram uma securitização (Blanco Barrios, 2013, p. 47). Nessas circunstâncias, o uso político e estratégico da linguagem de segurança pode obscurecer tanto a continuidade de arranjos informais e de tolerância entre o Estado e o crime (Trejo; Ley, 2016), quanto a instrumentalização repressiva do aparato coercitivo para gerenciar a responsabilização política do próprio governo (Blanco Barrios, 2013).

Um segundo eixo de crítica refere-se às assimetrias de poder internacional e à hegemonia estadunidense na construção do narcotráfico como ameaça global. Crick (2012, p. 407, tradução própria)[16] demonstra que "o papel dos Estados Unidos foi crucial na internacionalização do discurso de drogas como ameaça, liderando a formação de política global de drogas desde o início do século XX". A Convenção Única de 1961 consolidou um regime de proibição substancialmente moldado por interesses econômicos, políticos e morais norte-americanos (Crick, 2012, p. 407-408). Blanco Barrios (2013, p. 16) observa que as primeiras análises de narcotráfico nas Relações Internacionais já refletiam essa influência, ao tomar como referência para o caso mexicano as operações Intercept e Condor, nas quais modelos de política de segurança concebidos nos Estados Unidos foram exportados para realidades latino-americanas marcadas por pobreza, desigualdade e institucionalidade frágil.

Essa transferência de modelos carrega consigo pressupostos problemáticos. Isso pelo fato de que

> muitos países produtores de drogas são influenciados pelas atitudes de estados consumidores de drogas frente ao narcotráfico. Isso, por sua vez, influência a política pública doméstica. A guerra às drogas é um dos exemplos mais representativos desse exercício. O modelo de usar operações militares para erradicar tráfico de drogas foi "exportado" para diferentes países que não necessariamente compartilham as mesmas

[16] *The role of the United States of America (USA) has been crucial in the internationalization of the "drugs as a threat" discourse and the USA has taken a lead in the formation of global drug policy since the beginning of the 20th century*

> necessidades. Essa questão precisa ser abordada, uma vez que as drogas e o tráfico continuam a custar vidas humanas (Blanco Barrios, 2013, p. 11, tradução própria)[17].

Nesse contexto, Gledhill (2018, p. 11, tradução própria)[18], a partir de uma perspectiva antropológica sobre Brasil e México, reforça esse ponto ao argumentar que "a conversão dos Templários de Michoacán em uma máfia plenamente desenvolvida foi auxiliada pela aceitação do presidente Calderón da política dos EUA, que encorajou operações militares repressivas e contraproducentes em comunidades rurais". A securitização do narcotráfico, nesses termos, não é apenas um processo discursivo interno, é também ancorada em relações externas assimétricas em que o Estado produtor aparece simultaneamente como alvo e executor de políticas definidas a partir de centros hegemônicos.

Esse entrelaçamento entre pressão externa e adoção doméstica de estratégias militarizadas evidencia uma outra dimensão da securitização: suas consequências não intencionais. Como já sugere a crítica de e Baysal (2020) ao modelo clássico, processos de securitização podem produzir efeitos imprevistos que escapam ao controle dos formuladores de política. Crick (2012, p. 407, tradução própria)[19] vai além ao argumentar que a própria teoria da securitização ajuda a explicar "como e por que o discurso 'drogas como uma ameaça existencial' mantém tanto poder até hoje", mostrando como o regime global de proibição e combate permanece "preeminente apesar da riqueza de consequências não intencionais que causa". Entre essas consequências, destacam-se justamente a difusão de novas formas de criminalidade, o fortalecimento de atores armados não estatais pela escalada do conflito (Gledihill, 2018, p. 11), fenômenos que são visíveis em países produtores submetidos a estratégias militarizadas de guerra às drogas exportadas (Blanco Barrios, 2013, p. 11).

Desse modo, na América Latina, essas análises ganham contornos normativos preocupantes. Ao estruturar o problema em termos de nós *versus* eles, a securitização do narcotráfico tende a legitimar práticas de exceção que fragilizam a democracia e limitam a

---

[17] *many drug-producing countries are influenced by the attitudes of drug-consuming states towards narco trafficking. This, in turn, influences domestic public policy. Indeed, the war on drugs is one, if not, the most representative example of this exercise. The model of using military operations to eradicate drug trafficking has been "exported" to different countries that do not necessarily have the same needs. This issue needs to be addressed as drugs and trafficking continue to take a toll in human lives*.

[18] *The conversion of the Michoacán Templarios into a full-fledged mafia was aided by President Calderón's acceptance of US policy, which encouraged counter-productive repressive military operations in rural communities.*

[19] *The international relations theory of securitization can be used as a way of explaining how and why the "drugs as an existential threat" discourse holds so much power, even today.[...] the global drug prohibition regime continues to remain pre-eminent despite the wealth of unintended consequences that it causes.*

prestação de contas governamental (Aradau, 2004 apud Blanco Barrios, 2013, p. 98-99). A militarização da segurança pública torna porosa a fronteira institucional entre defesa externa e ordem interna, favorecendo abusos de poder sob o pretexto de combate ao crime (Silva; Pereira, 2019). Em vez de resolver a ameaça, a securitização pode contribuir para o fortalecimento de aparatos coercitivos pouco transparentes, produzindo o processo que Baysal (2020) descreve como medidas de segurança podem gerar novas formas de insegurança, alimentando um ciclo de violência que justifica, por sua vez, mais securitização.

Por conseguinte, esses estudos de segurança apontam dificuldades específicas em relação ao processo de dessecuritização e à formulação de alternativas políticas para o paradigma da guerra às drogas. Emmers (2013, p. 136) recorda que, para Buzan e Wæver, o processo de dessecuritização é particularmente importante para reintroduzir a questão em um nível politizado padrão, de modo a prevenir justamente os riscos à sociedade. Entretanto,

> no caso do narcotráfico, à medida que a "guerra contra as drogas" se torna cada vez mais impopular, mais e mais acadêmicos e decisores políticos alertam para interrupção de abordagens militares e do uso da força. No entanto, essas chamadas são feitas nos próprios termos da segurança. Paradoxalmente, eles pedem por uma "normalização das políticas" por meio do uso de termos da segurança que fazem a questão parecer urgente (Blanco Barrios, 2013, p. 127, tradução própria)[20].

A própria linguagem da securitização de urgência e não retorno, portanto, tendem a capturar tentativas de superá-la, dificultando um deslocamento efetivo do problema para a esfera da política normal, ou seja, de políticas com transparência, respeito ao processo democrático de deliberação e a normalidade burocrática.

Nesse contexto, Crick (2012, p. 413) mostra como discursos alternativos centrados em saúde pública, redução de danos ou direitos humanos são frequentemente marginalizados; especialistas que os defendem são deslegitimados como imorais, não científicos ou pró-drogas (UNODC, 2009 apud Crick, 2012, p. 413), o que torna a dessecuritização completa um processo complexo. No plano histórico, Blanco Barrios (2013, p. 49) lembra que, antes da administração Calderón, o narcotráfico não havia sido plenamente securitizado no México justamente porque amplos setores da população não concebiam os traficantes como ameaça imediata e, em alguns

[20] *in the case of narco-trafficking because, as the "war on drugs" is becoming increasingly unpopular, more and more scholars and policy makers are calling for a halt to military and enforcement approaches to drug trafficking. However, these calls are made by speaking in security terms. Paradoxically, they call for a "normalization of politics" by using security terms that make it seem urgent.*

casos, os viam como figuras positivas, em meio a arranjos estáveis entre grupos criminais e elites políticas. A ruptura desse *status quo* por meio de uma guerra declarada cria, assim, um dilema normativo para qualquer futuro processo de dessecuritização, ou seja, de como reacomodar a atuação do Estado frente a atores criminais diversos, em uma sociedade com crescentes índices de violência e com vistas a reestabelecer formas não militarizadas de gestão do problema.

Em síntese, aplicar a teoria da securitização ao narcotráfico implica reconhecer, simultaneamente, sua utilidade e seus limites. De um lado, o modelo oferece um vocabulário analítico para compreender o discurso de drogas como ameaça existencial (Crick, 2012) legitima políticas de exceção que reconfiguram a relação entre Estado, sociedade e crime organizado. De outro, a presença de economias marginalizadas dependentes da droga, em contextos institucionais frágeis e de fortes assimetrias de poder internacional desafiam os pressupostos clássicos da Escola de Copenhague. Esse cenário exige a articulação do modelo com contribuições sociológicas e críticas que abordem as dicotomias de segurança (Jackson, 2006), dos efeitos negativos e não intencionais da militarização e das dificuldades práticas de dessecuritizar o tema (Blanco Barrios, 2013). É a partir dessa observação das potencialidades quanto das limitações do quadro teórico, que se torna possível compreender, no capítulo seguinte, a especificidade e as contradições do processo de securitização do narcotráfico no México durante o governo Felipe Calderón.

1.5 OPERACIONALIZAÇÃO DO MARCO ANALÍTICO AO CASO MEXICANO

À luz da discussão precedente, esta pesquisa adota a teoria da securitização como eixo analítico central, mas em diálogo com as contribuições sociológicas e pragmáticas que destacam o papel da audiência, do contexto e das práticas não discursivas (Balzacq, 2005; McDonald, 2008; Baysal, 2020; Sjöstedt, 2020). Nesse sentido, o conceito clássico de securitização de Buzan, Wæver e Wilde é mobilizado de forma a compreender como o narcotráfico foi transformado em ameaça existencial no contexto mexicano, particularmente durante a administração Calderón, ao mesmo tempo em que se observa as especificidades de economias locais dependentes, as assimetrias de poder internacional e as consequências não

intencionais da militarização (Blanco Barrios, 2013; Jackson, 2006; Crick, 2012; Gledhill, 2018).

O posicionamento desta monografia no diálogo acadêmico dá-se justamente por preencher uma lacuna na aplicação da Escola de Copenhague. A literatura clássica foca a análise no sucesso do ato de fala perante a audiência. Ao testar as formulações de Baysal (2020) e Sjöstedt (2020) em um estudo empírico do Sul Global, o trabalho posiciona-se no aumento dos cartéis como uma fase do ciclo securitizador mexicano. Dessa forma, atualiza-se o debate ao discutir que, em cenários de descentralização e dependência ilícita local, a exceção militarizada não protege o objeto referente, mas gera novos contornos de violência.

Por conseguinte, no plano metodológico, esse marco teórico é operacionalizado por meio de um conjunto de categorias analíticas que articulam teoria e caso ao longo das seções subsequentes. Utiliza-se a matriz clássica para a identificação dos atores securitizadores, objetos referentes e setores de segurança mobilizados, qualificando como o narcotráfico foi construído como uma ameaça de natureza política e militar. Em segundo lugar, analisam-se os atos de fala presidenciais a partir da gramática da segurança: ameaça existencial, ponto de não retorno e a proposição de soluções de exceção. Em terceiro lugar, examinam-se as diferentes audiências empoderadoras envolvidas, observando-se como estas aceitam, negociam ou validam o enquadramento securitizador. Por fim, investigam-se os dispositivos e práticas não discursivas, como a militarização da segurança pública e a Iniciativa Mérida, compreendendo-os como instrumentos concretos gerados pela aceitação do discurso. Esta etapa é complementada pela análise da insecuritização em ação, observando como a implementação de medidas extraordinárias precipitou a fragmentação dos cartéis e a retroalimentação da violência.

Assim, a análise organiza-se em quatro eixos: (i) as condições facilitadoras; (ii) o processo securitizador e os atos de fala de Calderón; (iii) a resposta e aceitação das audiências domésticas; e (iv) a dimensão internacional via Iniciativa Mérida. Essa arquitetura permite que o marco analítico, para além de um referencial abstrato, possa funcionar como guia concreto na compreensão dos efeitos da guerra contra o narcotráfico no México. Com o estabelecimento das bases teóricas sintetizadas no Quadro 1, o capítulo seguinte aprofunda o caso mexicano, resgatando as raízes históricas do narcotráfico no país e o contexto sociopolítico que culminou no confronto ao crime organizado por Felipe Calderón.

Quadro 1 – Síntese da Revisão de Literatura e Contribuições Teóricas

Autoria	Ano	Obra Base	Conceito-Chave	Principais Contribuições
Buzan, Wæver e Wilde	1998	Security: A New Framework for Analysis	Ato de Fala, Setores de Segurança, Condições facilitadoras.	Estabelece os fundamentos teóricos para a compreensão do processo de securitização, definindo como uma questão é movida da política normal para a esfera da emergência. Provê o arcabouço para identificar atores, objetos referentes e as condições facilitadoras (internas e externas) que permitem o sucesso do ato de fala.
Balzacq	2005	The Three Faces of Securitization	Abordagem Pragmática e Centralidade da Audiência	Propõe que a securitização seja tratada como um processo estratégico e intersubjetivo. Oferece as ferramentas para analisar a agência do ator e a disposição da audiência em contextos específicos.
McDonald	2008	Securitization and the Construction of Security	Representações Discursivas e Práticas Materiais	Amplia o foco para além do momento do discurso, permitindo investigar como representações históricas e práticas materiais permitem e sustentam a construção da ameaça ao longo do tempo.
Baysal	2020	20 Years of Securitization	Insecuritização em Ação	Categoria para analisar os resultados da política: observa como as medidas excepcionais da securitização podem retroalimentar a violência e gerar novas dinâmicas de insegurança.
Sjöstedt	2020	Assessing Securitization Theory	Perspectiva de dois níveis e a maleabilidade da teoria	Adapta a lógica de Putnam ao marco da securitização, permitindo analisar como o Estado atua simultaneamente no nível internacional e doméstico para validar uma ameaça. Aponta a flexibilidade da teoria.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

2 A CONSTRUÇÃO DA AMEAÇA: O PROCESSO E O DISCURSO SECURITIZADOR DE FELIPE CALDERÓN

O presente capítulo tem por objetivo analisar, à luz da teoria da securitização, o processo pelo qual Felipe Calderón transformou o narcotráfico, enraizado há décadas na estrutura política e social mexicana, em uma ameaça existencial ao Estado e à sociedade. Argumenta-se que a securitização de Calderón não foi um ato discursivo isolado, mas sim o resultado da confluência de três fatores interdependentes: condições facilitadoras herdadas do colapso do sistema *priista*[21]; a construção performática de uma gramática da emergência nacional por meio de atos de fala; e a validação dessa narrativa por múltiplas audiências, doméstica e internacional.

2.1 O CONTEXTO PRÉVIO: A DEBILIDADE INSTITUCIONAL E A ASCENSÃO DOS CARTÉIS

Para compreender como Felipe Calderón conseguiu securitizar o narcotráfico a partir de 2006, é imprescindível reconstituir o solo histórico e institucional sobre o qual seu discurso pôde crescer. Autores da teoria da securitização sublinham que os atos de fala não operam em um vácuo, dependem de condições facilitadoras que tornam verossímil, perante a audiência, a construção discursiva de uma ameaça existencial (Buzan; Wæver; Wilde, 1998). No caso mexicano, essas condições foram desenvolvidas ao longo de décadas de domínio do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e se tornaram mais evidentes com a transição democrática dos anos 1990 e 2000.

O México esteve governado de forma ininterrupta pelo PRI durante 71 anos (Pastor Gómez, 2017). Assim, essa longa permanência no poder, aliada à debilidade crônica das instituições, propiciou a corrupção sistêmica que permeou desde políticos e funcionários públicos até agentes de segurança, criando o que a literatura especializada denomina de *Pax Narcótica* ou *Pax Mafiosa*: um pacto informal de convivência entre o Estado e as organizações criminosas, segundo o qual os cartéis podiam operar com relativa liberdade desde que

[21] Termo em espanhol utilizado para designar as pessoas, autoridades ou governos afiliados ao Partido Revolucionário Institucional (PRI).

mantivessem a violência em níveis toleráveis e não disputassem abertamente o poder político (Blanco Barrios, 2013).

Tal pacto era possível porque, sob a centralização política do PRI, o governo federal, estadual e municipal operava como uma cadeia de comando unificada. Conforme argumenta Rios Contreras (2013, p. 74-81), os incentivos para o não confronto com as redes criminosas em troca de paz eram homogeneamente distribuídos entre os governos locais, enquanto as sanções para a quebra do pacto eram universalmente aplicadas pelo aparato estatal. Assim, a subordinação do crime ao poder político criou uma estabilidade ilegal, porém funcional, baseada em redes de proteção que só viriam a ruir com a fragmentação partidária e a democratização do país (Trejo; Ley, 2016, p. 32).

A chegada ao poder de Vicente Fox em 2000 marcou a primeira derrota do PRI na Presidência após sete décadas, representando uma ruptura nesse equilíbrio. Como observa Pastor Gómez (2017), com o novo século chegou ao poder um novo governo de oposição que supôs o fim da etapa anterior de controle e convivência de membros do PRI com os narcotraficantes. Os novos governantes do PAN não possuíam as redes informais de proteção e os contatos clientelistas que sustentavam os pactos da era *priista*. Em consequência, os cartéis se viram obrigados a competir entre si para manter ou conquistar novas rotas e territórios, gerando os primeiros ciclos de aumento da violência pós-transição (Trejo; Ley, 2016, p. 31). Assim, a democratização, que produziu alternâncias partidárias em múltiplos níveis subnacionais a partir de meados dos anos 1990, catalizou o processo de descentralização do Estado mexicano, criando uma multiplicidade de interlocutores locais para os cartéis e dificultando a coordenação de uma resposta unificada ao crime organizado pelo Estado (Rios Contreras, 2013, p. 20-21).

O governo Fox (2000-2006), embora tenha avançado em algumas reformas institucionais, como a criação da Secretaria de Segurança Pública, não conseguiu eliminar os cartéis. Em seus primeiros três anos de gestão, Fox sucedeu em debilitar os cartéis de Juárez e Tijuana, mas criou novas oportunidades para as organizações rivais, especialmente os cartéis de Sinaloa e do Golfo, que expandiram suas rotas ao longo das costas do Pacífico e do Golfo e lutaram ferozmente pelo controle dos pontos estratégicos na fronteira com os EUA (Pastor Gómez, 2017, p. 295-296). O resultado foi um cenário paradoxal: a democratização formalmente avançava, mas a violência entre cartéis, alimentada também pelo aumento da

oferta de armas provenientes dos Estados Unidos, crescia, sobretudo nos estados do Norte (Dube; Dube; García-Ponce, 2013).

Outro fator decisivo para compreender o contexto facilitador do discurso calderonista é a crise pós-eleitoral de 2006. A eleição presidencial daquele ano transformou-se, nas palavras de Trejo e Ley (2016, p. 25), em "um plebiscito sobre López Obrador", o candidato de esquerda do Partido da Revolução Democrática (PRD), sendo marcada por meses de campanhas negativas e de polarização ideológica entre o PAN e o PRD. A vitória de Calderón por uma margem de 0,6% dos votos foi contestada pelo candidato derrotado, que recusou reconhecer o resultado, lançando uma campanha de resistência não violenta em que afirmou em assembleia popular ser o presidente legítimo do México (Trejo; Ley, 2016, p. 25-26). Dado o cenário, Calderón tomou posse em uma base militar, circunstância excepcional que sublinhava a fragilidade da legitimidade de sua investidura, enfrentando um Congresso dividido e uma oposição que questionava cada passo do seu governo (Trejo; Ley, 2016, p. 26).

Nesse contexto de crise de legitimidade, a declaração de guerra ao narcotráfico apresentou-se ao presidente como um recurso para a construção de capital político e legitimidade. Como observam Trejo e Ley (2016, p. 39), ao declarar guerra aos grandes cartéis do país, o presidente esperava que a opinião pública se esquecesse da crise de polarização pós-eleitoral e voltasse os olhos para a crescente crise de segurança. Assim, como argumenta Passos (2022, p. 73), as operações conjuntas lideradas pelas Forças Armadas logo no início do mandato de Calderón funcionaram como um recurso tático do Executivo para criar um clima de unidade nacional frente a um inimigo comum, visando superar a crise de legitimidade e a polarização política geradas pelas contestadas eleições presidenciais de 2006.

Portanto, as condições facilitadoras, conceituadas pela Escola de Copenhague (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 33) e aprofundadas por Balzacq (2005, p. 182), estavam presentes: um histórico recente de violência escalante, instituições debilitadas, memória coletiva de insegurança e uma crise política que tornava a população receptiva a um discurso de mobilização nacional em torno de um inimigo comum.

2.2 ANÁLISE DOS ATOS DE FALA E DO PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CALDERÓN

Nesta seção são analisados alguns dos discursos presidenciais e a construção da securitização do narcotráfico a partir da lente teórica clássica de Buzan, Wæver e Wilde (1998). Assim, o ato inaugural da securitização ocorreu onze dias após a posse presidencial, em 11 de dezembro de 2006, com o lançamento da Operação Michoacán (Pastor Gómez, 2017, p. 288). O desdobramento de 6.500 soldados (Pastor Gómez, 2017, p. 289) no estado natal do presidente foi acompanhado de um discurso presidencial em rede nacional no qual Calderón convocou todos os mexicanos a superar as rivalidades políticas e a focar as energias na luta contra o "'verdadeiro' inimigo: o narcotráfico" (Trejo; Ley, 2016, p. 25, tradução própria)[22]. Mais do que uma operação de segurança pública, tratava-se de um ato estruturante: o governo estabelecia discursivamente uma nova hierarquia de ameaças, elevando o crime organizado, especificamente o narcotráfico e os cartéis, do nível da segurança pública ordinária para o da segurança nacional e do Estado.

Embora a retórica política mexicana já associasse segurança e narcotráfico há cerca de duas décadas, foi apenas com Calderón que essa conexão deixou de ser uma mera afirmação para se tornar a espinha dorsal do governo (Blanco Barrios, 2013, p. 79). Essa narrativa tornou-se documentalmente evidente com sua cristalização no aparato institucional do Estado por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 2007-2012. Diferentemente de seus antecessores, como o Presidente Zedillo, que atrelava a segurança nacional à soberania territorial, ou Vicente Fox, que focava no fortalecimento de instituições de inteligência, Calderón conferiu ao narcotráfico, como subárea do crime organizado, um protagonismo na agenda de segurança (Blanco Barrios, 2013, p. 79-80). Assim, na seção nomeada de *Crimen Organizado* do documento oficial, apenas questões relacionadas ao narcotráfico foram discutidas (Blanco Barrios, 2013, p. 82).

O PND do governo Calderón operou uma divisão conceitual para a securitização. O documento adotou uma visão de segurança nacional centrada no indivíduo, destacando e equiparando a integridade física e patrimonial dos cidadãos à defesa da soberania. Na prática, porém, essa mudança de foco serviu para justificar uma separação nas esferas de atuação dos aparatos coercitivos na segurança do Estado (Blanco Barrios, 2013, p. 81-82). A criminalidade

[22] *"verdadero" enemigo: el narcotráfico.*

comum e o "pequeno tráfico"[23] permaneceram classificados como problemas de segurança pública a cargo das forças policiais; em contrapartida, o narcotráfico e os cartéis foram definidos oficialmente como um desafio das Forças Armadas do México e enquadrados de forma explícita como ameaça à segurança nacional (Blanco Barrios, 2013, p. 81-82).

Nesse contexto, como aponta o PND 2007-2012,

> O narcotráfico gera insegurança e violência, degrada o tecido social, dilapida a integridade das pessoas e coloca em risco a saúde física e mental do ativo mais valioso que o México possui: as crianças e os jovens. Como manifestação do crime organizado, o narcotráfico desafia o Estado e se converte em uma forte ameaça para a segurança nacional (México, 2007, p. 58, tradução própria)[24].

A partir dessa formulação documental, o governo não apenas declara a emergência, mas enquadra a ameaça em setores específicos da teoria. Embora a menção à degradação do tecido social e aos jovens possa sugerir inicialmente uma securitização do setor societal, a ameaça do narcotráfico no México é articulada e enquadrada primordialmente através dos setores militar e político. O alerta para os riscos à integridade física das pessoas aciona o setor militar, uma vez que a violência física se enquadra como ameaça existencial por excelência à sobrevivência e segurança da população do país (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 57-58). Simultaneamente, ao afirmar que o crime organizado desafia o Estado, a retórica governamental aciona o setor político, visto que os cartéis colocam em risco a estabilidade organizacional e a legitimidade das instituições e a própria soberania estatal (Blanco Barrios, 2013). Essa dupla tipificação explicita o plano estratégico de Calderón: elevar o narcotráfico ao *status* de ameaça existencial política e militar.

Assim, essa articulação documental constitui um elemento central do ato securitizador: ao segregar o crime organizado da esfera ordinária da segurança pública, o governo empregou institucionalmente o uso direto das Forças Armadas como responsáveis da segurança interna, transformando a exceção da atuação militar em normativo estatal de enfrentamento. Isso é evidente no PND de 2007-2012, visto que "na parte de análise é declarado que a assistência das

[23] Tráfico de drogas de baixa escala, diferindo-se dos realizados por grandes narcotraficantes e cartéis.

[24] *El narcotráfico genera insegu ridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del acti vo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico de safía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.*

forças armadas é necessária para combater o narcotráfico a fim de 'recuperar normalidade na obediência da lei na coexistência social'" (Blanco Barrios, 2013, p. 82, tradução própria)[25].

Essa inflexão institucional é reforçada nos discursos em que Calderón justifica reformas penais de exceção. No evento *Justicia Penal y Seguridad Pública*, em 9 de março de 2007, o presidente afirmou que "nenhum mal lesa tanto o México como a insegurança e a delinquência" e que seu compromisso central é "recuperar a ordem e a paz sociais que foram sequestradas pela delinquência" (Calderón, 2007, p. 27, tradução própria)[26]. A partir desse diagnóstico, ele apresenta um amplo pacote de reformas constitucionais e legais, o qual incluía um código penal único, regras processuais especiais para delitos de crime organizado, o *arraigo*[27], a proteção reforçada a vítimas e testemunhas, a extinção do domínio de bens ligados ao crime e o fortalecimento da investigação policial sob a chefia do Ministério Público. O presidente argumentou que era preciso "com esta reforma dar novas e melhores armas e instrumentos ao Estado em sua tarefa de garantir a segurança pública e ganhar a batalha contra o crime, porque está em jogo o futuro da Nação, a tranquilidade dos mexicanos e a fortaleza do Estado frente à delinquência" (Calderón, 2007, p. 29, tradução própria)[28]. Nesse discurso, a linguagem da emergência e da ameaça existencial legitima a adoção de instrumentos jurídicos extraordinários, ilustrando o elo entre o ato de fala securitizador e a autorização de medidas que rompem com a normalidade do processo penal mexicano.

Desse modo, Calderón passou a verbalizar o que havia sido estabelecido no PND, a partir da construção da urgência, da declaração de um ponto de não retorno e da criação de um outro que deve ser combatido. O primeiro elemento, da urgência, está presente em praticamente todos os discursos presidenciais, apresentando o crime (as atividades praticadas pelos cartéis) como uma ameaça à própria viabilidade do Estado e do futuro do país (Blanco Barrios, 2013, p. 84). Exemplo disso foi sua fala em 25 de junho de 2008, durante a posse da Mesa Diretora do Conselho de Participação Cidadã da Procuradoria Geral da República, quando afirmou: "É

---

[25] *in the assessment it is stated that the assistance of the armed forces is necessary to combat narco-trafficking in order "recuperate normality in the obedience of the law and in social coexistence".*

[26] *Ningún mal lesiona tanto a México como la inseguridad y la delincuencia [...] recuperar el orden y la paz sociales que han sido secuestrados por la delincuencia*

[27] Medida cautelar excepcional que permite a detenção temporária de suspeitos de crime organizado e delitos graves durante a fase de investigação. Na lógica da securitização, Calderón justificou essa suspensão das garantias processuais ordinárias como uma ferramenta de emergência necessária para evitar fugas, garantir a eficácia do Estado e proteger as vítimas.

[28] *Con esta reforma, demos nuevas y mejores armas e instrumentos al Estado en su tarea de garantizar la seguridad pública y ganar la batalla contra el crimen, porque está en juego el futuro de la Nación, la tranquilidad de los mexicanos y la fortaleza del Estado frente a la delincuencia.*

urgente combater as estruturas do crime organizado. Essa é a principal conclusão a que chegamos quando fomos eleitos. Era urgente e foi assim que agimos" (Calderón, 2008, p. 86, tradução própria)[29]. Ao enquadrar o combate ao narcotráfico como prioridade inadiável, o presidente justificava a adoção de medidas extraordinárias, notadamente o uso do exército em operações urbanas de segurança pública, algo sem precedentes na história recente do México. A urgência servia como argumento-chave para suspender a deliberação política normal, visto que quando algo é apresentado como emergência existencial, o debate sobre meios e fins é colocado em segundo plano.

O segundo elemento, o ponto de não retorno, encontra sua expressão em uma das formulações públicas mais emblemáticas do então presidente: “Será uma guerra sem quartel porque já não há possibilidade de conviver com o narco. Não há regresso, são eles ou nós” (Calderón, 2009 apud Manaut, 2009, tradução própria). Essa formulação é precisa do ponto de vista da teoria da securitização, ao afirmar que não há regresso, o presidente declara encerrada a possibilidade de gestão ordinária do problema, ou seja, tornando obrigatório o recurso a medidas excepcionais caso contrário o agravamento será irrecuperável. Simultaneamente, ao proclamar “são eles ou nós”, ele estabelece a estrutura binária da gramática da segurança, a divisão amigo/inimigo que Carl Schmitt identificou como o núcleo estruturante da política (Williams, 2003 apud Blanco Barrios, 2013, p. 42-43).

Por conseguinte, o terceiro elemento, a criação do inimigo, é o mais elaborado retoricamente. Blanco Barrios (2013) demonstra que o processo de construção da alteridade recorreu a três repertórios articulados: a violência, a corrupção e a degradação moral. Os criminosos eram descritos não apenas como agentes violentos e ilegais, mas como portadores de valores fundamentalmente opostos aos da nação mexicana decente e trabalhadora. Essa fronteira moral é evidente no discurso proferido por Felipe Calderón em 19 de fevereiro de 2009, no qual o presidente exigiu que não houvesse confusão de lados na guerra.

> Que ninguém se equivoque, que ninguém confunda os lados; os inimigos do país, os inimigos de todos os mexicanos, incluindo das famílias dos próprios soldados, os inimigos de quem aspira a seguir vivendo de maneira honrada e em um clima de certeza e segurança, esses inimigos são aqueles que atentam contra as instituições, que

[29] *Es urgente combatir las estructuras del crimen organizado. Esa fue la primera conclusión a la que llegamos al arribar al Gobierno. Era urgente y así actuamos.*

> assediam a sociedade, ameaçando-a e extorquindo-a, os que envenenam os filhos, os que traem o país (Calderón, 2009, p. 147, tradução própria)[30].

O uso dos termos "inimigos do país" e a constante tipificação do crime organizado como um "câncer da sociedade" (Calderón, 2008d apud Blanco Barrios, 2013, p. 122) revestem os criminosos de uma condição ontológica de alteridade irredutível: não são apenas adversários políticos ou criminosos comuns, mas ameaças existenciais à própria nação e que precisam ser extirpados.

Outro ponto de destaque é que a gramática securitizadora não foi politicamente neutra. Trejo e Ley (2016) demonstram, de forma empírica, que o governo Calderón utilizou a narrativa da guerra às drogas de maneira partidária, concentrando a cooperação intergovernamental e os recursos de segurança nos estados e municípios governados por copartidários do PAN, enquanto negligenciava os ataques criminais nos governos subnacionais do PRD. Para comprovar essa instrumentalização política da segurança, Trejo e Ley (2016) desenvolveram um desenho de pesquisa de métodos mistos. No âmbito quantitativo, os autores construíram um banco de dados mapeando cerca de 30.000 execuções ligadas ao narcotráfico em 2.108 municípios entre 2007 e 2012. Os modelos estatísticos revelaram que, mesmo controlando variáveis socioeconômicas e demográficas, os municípios localizados em estados governados pelo PRD experimentaram níveis de violência criminal cinco vezes maiores do que aqueles sob governança unificada do PAN (Trejo; Ley, 2016, p. 11).

De acordo com a pesquisa essa disparidade foi fabricada por meio da negligência deliberada e do uso punitivo do aparelho de justiça. Em estados governados pela esquerda, como Michoacán, o governo de Calderón não apenas negligenciou proteção federal a prefeitos do PRD ameaçados pelos cartéis, como realizou megaoperações de prisão de autoridades locais às vésperas de períodos eleitorais, com exposição na mídia nacional sem provas conclusivas. A instrumentalização política dessa ofensiva evidencia-se pela falta de devido processo legal, visto que um ano após essas prisões e a condenação midiática quase todos os acusados foram soltos. Um relatório da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) do México concluiu que a maioria das prisões havia sido ilegal e que o devido processo fora violado (Trejo; Ley,

---

[30] *Que nadie se equivoque, que nadie confunda los bandos; los enemigos del país, los enemigos de todos los mexicanos, incluyendo de las familias de los propios soldados, los enemigos de quienes aspiramos a seguir viviendo de manera honrada y en un clima de certidumbre y seguridad, esos enemigos son aquellos que atentan contra las instituciones, que asedian a la sociedad, amenazándola y extorsionándola, los que envenenan a los hijos, los que traicionan al país.*

2016, p. 45). Essa estratégia de criminalizar adversários sem amparo legal fragilizou as instituições subnacionais e facilitou a captura desses territórios pelo crime organizado (Trejo; Ley, 2016, p. 45-47). Em contrapartida, em municípios de domínio *panista*[31], autoridades locais envolvidas com o narcotráfico foram exoneradas de forma silenciosa para proteger a imagem do partido, evidenciando que a intervenção federal seguiu a lógica do cálculo eleitoral (Trejo; Ley, 2016, p. 51)

Ao nível discursivo, essa tática se materializava no uso de uma "estratégia de comunicação do governo federal de atribuir responsabilidades pela crescente violência criminal" (Trejo; Ley, 2016, p. 40, tradução própria)[32] aos adversários, processando as autoridades de oposição e expondo-as "em meios de comunicação nacionais como corruptas e ineptas" (Trejo; Ley, 2016, p. 15, tradução própria)[33]. A linguagem da segurança, portanto, não serviu apenas para legitimar uma política de combate ao crime, serviu também para a disputa político-eleitoral, conferindo ao discurso securitizador uma dupla face que Balzacq (2005, p. 172) denomina de ato pragmático: a enunciação da segurança é orientada não apenas pela percepção genuína de uma ameaça, mas também por interesses políticos e contextos situacionais do agente securitizador.

A análise da Operação Michoacán é reveladora sob esse ângulo. O estado de Michoacán era, ao mesmo tempo, o estado natal de Calderón e uma região governada pelo partido de oposição, o PRD. O desdobramento inicial de tropas naquele estado respondeu a uma solicitação do próprio Governador Lázaro Cárdenas Batel, evidênciando de que a percepção da ameaça era compartilhada para além das divisões partidárias, mas logo serviu como plataforma política para a construção discursiva de Calderón como estadista que superava as fronteiras políticas e combatia o inimigo da pátria (Trejo; Ley, 2016, p. 39). O próprio ato de partir para o estado natal a operação inaugural tinha valor simbólico: o presidente confrontava o perigo em casa, demonstrando tanto coragem pessoal quanto fidelidade à missão de resgatar o México das garras do crime (Trejo; Ley, 2016, p. 44-45).

Por conseguinte, a estrutura retórica dos 44 discursos presidenciais analisados por Blanco Barrios (2013) reproduz os elementos que Buzan, Wæver e Wilde (1998) identificam

[31] Termo em espanhol utilizado para designar as pessoas, autoridades ou governos afiliados ao Partido de Ação Nacional (PAN).

[32] *estrategia de comunicación del gobierno federal de atribuir responsabilidades por la creciente violencia criminal*

[33] *los expusieron en medios nacionales como corruptos e ineptos*.

como constitutivos do ato de fala securitizador: a identificação do objeto referente (a população mexicana, as instituições e a legitimidade do Estado e a soberania nacional), a ameaça existencial (o crime organizado, os cartéis e o narcotráfico), a justificação das medidas de emergência (necessidade do uso das Forças Armadas e do aumento do orçamento de segurança para proteção do objeto referente) e o apelo à unidade nacional em face ao perigo. Em 95% dos discursos analisados pela autora, o narcotráfico é enquadrado como ameaça à integridade física da população; em aproximadamente metade, como ameaça às instituições pela via da corrupção (Blanco Barrios, 2013, p. 89-91). Trata-se, na classificação setorial da teoria, de uma ameaça simultaneamente militar e política: militar porque envolve o uso direto da violência contra a população; política porque corrói a legitimidade e a capacidade de funcionamento das instituições públicas.

Vale destacar, ainda, o papel da linguagem bélica na produção da securitização. Calderón foi o primeiro presidente mexicano a falar sistematicamente em guerra ao narcotráfico, não apenas como metáfora, mas como descrição operacional da política de segurança (Blanco Barrios, 2013, p. 52). Enquanto os governos anteriores utilizavam o exército em operações de erradicação de cultivos e apoio às forças policiais, Calderón o posicionou como ator central na aplicação da lei, ao ponto de patrulhar em cidades consideradas perigosas, suplantando as forças policiais (Blanco Barrios, 2013, p. 54). Contudo, ainda que havia esse posicionamento de liderança, a militarização da segurança pública era descrita pelo presidente como medida temporária de auxílio. Assim, durante uma cerimônia militar em Ciudad Mier, Tamaulipas, no final de 2011, Calderón justificou que "a presença do Exército Mexicano é e deve ser uma tarefa transitória", servindo como um "espaço de tempo e de força" para permitir que as autoridades civis formassem e fortificassem seus próprios corpos policiais (Calderón, 2011a, p. 354, tradução própria)[34]. Essa retórica era em si mesma um indicador da bem-sucedida securitização: durante o sexênio a excepcionalidade tornou-se norma, e o provisório tornou-se algo estrutural, tendo a Secretaria de Defesa representado o maior gasto no orçamento federal de segurança durante todo o mandato (Blanco Barrios, 2013, p. 123).

[34] *Como ha ocurrido en muchos puntos del país; la presencia del Ejército Mexicano es y debe ser una tarea transitoria. Es un espacio de tiempo y de fuerza para permitirle a las autoridades civiles correspondientes, entidades federativas y municipios, que puedan reclutar y formar, cuanto antes, a sus propios cuerpos policiacos y ministeriales.*

2.3 A AUDIÊNCIA E A ACEITAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA

Para a Escola de Copenhague, a securitização não se completa apenas no ato de fala do agente securitizador, se realiza quando a audiência aceita o enquadramento proposto, validando a quebra das regras normais da política. É nesse ponto que a contribuição de Balzacq (2005) aprofunda o debate. Enquanto Buzan, Wæver e Wilde (1998) privilegiam o momento discursivo da securitização, Balzacq argumenta que o sucesso do processo depende fundamentalmente do contexto, dos interesses e das disposições psicológicas da audiência. A audiência não é um receptor passivo, é um ator que empodera o agente securitizador ao conferir legitimidade ao estado de emergência por ele proclamado.

O início do sexênio de Felipe Calderón, entre o final de 2006 e meados de 2008, ilustra o ponto de alinhamento e coesão entre as diferentes esferas da audiência doméstica mexicana. O medo difuso derivado da quebra da *Pax Narcótica* e a espetacularização da violência criminal serviram como catalisadores para unificar a audiência moral (a sociedade civil e os meios de comunicação) e a audiência formal (o Congresso e os governos subnacionais) sob uma mesma gramática bélica. No da audiência formal, o Congresso mexicano, mesmo marcado por profundas fraturas partidárias pós-eleitorais, demonstrou baixa resistência à agenda do Executivo. O Legislativo chancelou o estado de exceção ao aprovar rapidamente as dotações orçamentárias de emergência solicitadas pela Presidência (Blanco Barrios, 2013, p. 85-86) e ao ratificar os termos de cooperação internacional que culminariam no desenho da Iniciativa Mérida (Pastor Gómez, 2017, p. 301).

Na esfera da audiência moral, esse consenso político foi respaldado por uma adesão popular e por uma percepção ampla de urgência. Estudos de opinião da época documentavam que o desdobramento das Forças Armadas nas ruas contava com o apoio de mais de 70% da população (Blanco Barrios, 2013, p. 9; Chabat, 2010, p. 9), patamar que atingiu 80% em levantamentos específicos do Pew Research Center (2012), nos quais 47% dos entrevistados manifestavam otimismo quanto aos progressos obtidos contra as organizações criminosas (Blanco Barrios, 2013, p. 86). Essa disposição coletiva em tolerar custos, incluindo o aumento de perdas humanas, restrições a garantias fundamentais e a relativização de procedimentos legais ordinários, aproximava-se da mentalidade de períodos de conflito interestatal descrita por Deudney (1990, p. 466 apud Blanco Barrios, 2013, p. 86), caracterizada pela aceitação de sacrifícios em nome da neutralização de um inimigo comum.

Esse consentimento inicial da audiência pode ser explicado pela confluência de dois fatores. Primeiro, o contexto de violência crescente tornava palpável e cotidiana a ameaça que Calderón nomeava em seus discursos, visto que cidades do norte do México registravam homicídios em escalas nunca antes vistas e a infiltração dos cartéis na política local era frequentemente denunciada pela imprensa (Blanco Barrios, 2013, p. 72). Assim, a realidade validava o discurso. Segundo, o discurso calderonista explorava com eficácia os repertórios morais e identitários da sociedade mexicana. Ao construir o bom mexicano como trabalhador, honesto e comprometido com os valores da família e da nação e os criminosos como portadores de antivalores de ganância e violência (Blanco Barrios, 2013, p. 96), o presidente abordava estruturas simbólicas arraigadas, tornando a adesão à sua narrativa uma questão de identidade e dever nacional. Como apontado por Blanco Barrios (2013, p. 94), a prévia normalização do narcotráfico em certas regiões, incluindo elementos da *narcocultura,* como os *narcocorridos*[35], representava um desafio que Calderón precisava superar. Ao construir uma imagem negativa dos criminosos por meio do discurso moral, o governo tentava preencher um espaço simbólico que ainda estava em disputa em parte da população, de modo a viabilizar a securitização perante a sociedade que ansiava por ordem.

No que se refere ao papel da mídia, como audiência intermediária e amplificadora (Balzacq, 2011, p. 85) do discurso presidencial, a cobertura jornalística do narcotráfico já era intensa antes de Calderón, mas o contexto de guerra declarada transformou a violência em espetáculo permanente, conferindo urgência e dramaticidade às notícias que intensificavam a percepção de emergência nacional **(**Pereyra, 2012, p. 441**)**. A partir do atentado ao Casino Royale em Monterrey, em 2011, o discurso presidencial tornou-se mais explícito na condenação dos cartéis, referindo-se ao acontecimento como um ato terrorista, um incêndio perpetrado pelo crime organizado no qual mais de 50 civis inocentes perderam a vida (Blanco Barrios, 2013, p. 88). Calderón (2012, p. 358) recrudesceu sua retórica para justificar a permanência das forças federais e a urgência na reconstrução das instituições locais. Como aponta Blanco Barrios (2013, p. 88), a brutalidade desse massacre marcou um ponto de inflexão na retórica governamental: Calderón atribuiu o ocorrido ao poderio adquirido pelos cartéis e exigiu

[35] Os *narcocorridos* são composições musicais que evoluíram a partir da música folclórica tradicional do norte do México (os *corridos*) e cujas letras narram histórias sobre os traficantes de drogas, frequentemente fazendo referências a eventos, datas e locais reais. No contexto da presente análise, eles representam uma importante engrenagem da *narcocultura* que promoveu uma aceitação e normalização prévia do narcotráfico em certos setores da população.

publicamente a responsabilização dos EUA pela redução do consumo de drogas no país vizinho que enriquecia os cartéis mexicanos.

> O meu reproche, ou o meu apontamento, é aos americanos. Eles continuam dando bilhões de dólares aos criminosos, que se não os tivessem creio que já os teríamos derrotado há um bom tempo. E qual é o meu reproche. Baixem o consumo de drogas como tantas vezes se comprometem. E se não o baixam, pelo menos baixem o dinheiro que repassam aos criminosos (Calderón, 2011c, p. 324, tradução própria)[36].

Nesse cenário, operou-se um ciclo de retroalimentação discursiva e material: a violência real dos cartéis confirmava enquadramento securitizador de ameaça existencial à sociedade, e esse mesmo enquadramento legitimava o aprofundamento da resposta militarizada do Estado (Blanco Barrios, 2013, p. 88).

No plano legislativo, a aceitação do estado de emergência se traduziu na aprovação, pelo Congresso, de reformas e recursos que dificilmente seriam aprovados fora de um contexto de securitização (Emmers, 2013, p. 136). O orçamento destinado à segurança cresceu, de modo que, em 2012, o orçamento de segurança para todas as secretarias relacionadas alcançou 12 bilhões de dólares, um incremento de 10,7% em relação a 2011 (DEA, 2012 apud Blanco Barrios, 2013, p. 69). Nesse mesmo cenário, os gastos com políticas sociais de prevenção do crime (englobadas na iniciativa *Limpiemos México*, focada em resgate de espaços públicos, escolas seguras e prevenção de vícios) representaram, em média, apenas 1,7% do orçamento total de aplicação da lei e repressão ao longo dos seis anos de governo (Blanco Barrios, 2013, p. 108). Essa assimetria orçamentária é por si só evidência da securitização bem-sucedida, pois quando um tema é enquadrado como emergência existencial, as respostas coercitivas absorvem mais recursos do que abordagens preventivas e sociais (Blanco Barrios, 2013, p. 99).

Contudo, a relação entre o agente securitizador e a audiência não permaneceu estática ao longo do sexênio. À medida que os anos passavam e o número de vítimas crescia de forma alarmante, com estimativas entre 65.000 e 95.000 mortos durante o governo Calderón (BBC, 2012; Cave, 2012; Ley, 2012; Ramos, 2012 apud Blanco Barrios, 2013, p. 1), a aprovação popular à estratégia foi se erodindo. Em 2011, 51% dos entrevistados em pesquisa nacional

---

[36] *Mi reproche, o mi señalamiento, es a los americanos. Ellos siguen dando miles de millones de dólares a los criminales, que si no los tuvieran creo que los hubiéramos derrotado ya hace un buen rato. Y cuál es mi reproche. Bajen el consumo de drogas como tantas veces se comprometen. Y si no lo bajan, por lo menos bajen el dinero que les pasan a los criminales.*

concordavam que a estratégia era uma fonte de maior violência, sendo que 27% culpavam diretamente o presidente pela escalada (Buendía; Laredo, 2011 apud Blanco Barrios, 2013, p. 91). Essa erosão do projeto securitizador de Calderón e o subsequente abandono de sua agenda não se desencadearam de forma uniforme, mas sim por meio de um desgaste progressivo que fraturou o consenso entre as audiências.

A sociedade civil organizada foi a primeira a romper formalmente com a narrativa oficial. Diante do patamar alarmante de danos colaterais e execuções extrajudiciais, movimentos sociais de grande impacto, simbolizados pelo *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, liderado pelo poeta Javier Sicilia em 2011, articularam uma contra-securitização, dando voz às vítimas e transformando a própria ação militar do Estado no vetor de insegurança (Cervantes Porrúa, 2017, p. 326). Essa mobilização expôs a gestão ativa e, por vezes, manipuladora que o governo exercia sobre a audiência. Quando jovens estudantes foram assassinados em Villas de Salvárcar (Ciudad Juárez) por *sicários*[37] que os confundiram com rivais, o governo apresentou-os prontamente como criminosos na mídia, uma estratégia deliberada para reduzir o alarde de que houvesse envolvimento de civis inocentes e minimizar os erros percebidos na estratégia militar. Contudo, o presidente foi obrigado a retroceder, viajar até Juárez e pedir desculpas diante dos intensos protestos familiares e da falta de provas conclusivas de envolvimento com gangues (Trejo; Ley, 2016, p. 49). Esse caso expõe a dinâmica das securitizações pragmáticas identificada por Balzacq (2005), na qual o discurso de segurança opera como uma prática estratégica de persuasão. No contexto mexicano, conforme aponta Blanco Barrios (2013), o agente securitizador abusou desse enquadramento da ameaça para fins de gestão de sua responsabilidade política, transformando a audiência de validadora do processo em alvo de manipulação.

Esse questionamento moral migrou rapidamente para a mídia de massa. Se nos primeiros anos os grandes veículos de imprensa replicavam de maneira acrítica os comunicados de guerra do palácio presidencial, os escândalos de manipulação de informações em execuções de civis, como a tragédia de Villas de Salvárcar, onde as forças armadas plantaram armas nas vítimas e a saturação da violência urbana fragmentaram essa cumplicidade editorial. Isso abriu

[37] Termo em espanhol utilizado para designar os assassinos de aluguel ou atiradores recrutados pelos cartéis. No contexto da escalada de violência no México, os *sicários* operam como os braços armados e os exércitos privados das organizações criminosas, constituindo os recursos militares utilizados pelos narcotraficantes tanto nas disputas territoriais contra grupos rivais quanto nos confrontos diretos com as forças do Estado.

espaço para coberturas investigativas que denunciavam a opacidade da estratégia federal e o alto custo civil (Blanco Barrios, 2013, p. 110).

Como reação e à pressão da sociedade civil de Juárez, que mobilizou acadêmicos, empresários, organizações não governamentais e líderes comunitários, foi lançado o programa "Todos Somos Juárez" em 2010. A iniciativa forçou o governo federal a ampliar sua estratégia para além do enfoque militarizado, incorporando investimentos sociais de 283 milhões de dólares e estabelecendo 160 compromissos elaborados junto a mesas cidadãs em áreas como segurança, economia, emprego, saúde, educação e desenvolvimento social (Arratia, 2017, p. 95). Esse episódio ilustra a dimensão bidirecional da relação entre agente securitizador e audiência que Balzacq (2005, p. 173) enfatiza: quando a audiência atua organizadamente, é capaz de moldar e até mesmo redirecionar o discurso e as práticas do agente securitizador.

Por fim, essa ruptura moral não se traduziu em um imediato bloqueio institucional na audiência formal. Próximo ao encerramento do mandato, o Poder Legislativo, apesar das denúncias de abusos de direitos humanos e do fracasso estatístico da decapitação de lideranças, manteve uma postura de baixa resistência. Em vez de impor severas restrições à atuação do exército em funções policiais, as arenas de controle civil demonstraram escassa capacidade política de monitorar a intervenção e vetar as prerrogativas militares (Passos, 2022, p. 198).

Em síntese, a experiência mexicana revela que a audiência não foi um bloco Em síntese, a experiência mexicana revela que a audiência não foi um bloco homogêneo, mas um conjunto de públicos diferenciados, englobando a sociedade civil de diferentes extratos sociais e locais, as elites políticas subnacionais e a própria comunidade internacional, com destaque para os Estados Unidos abordado na próxima subseção. Cada um desses grupos possuía capacidades distintas de validar, negociar ou resistir ao enquadramento de ameaça proposto pelo centro. Em linha com Balzacq (2005), o sexênio mostra que a audiência tanto pôde empoderar o agente securitizador, ao fornecer o apoio moral e formal para aceitar a militarização como uma resposta necessária, quanto constrangê-lo e reorientá-lo quando da percepção de excessos ou negligência. Ainda, ao transformar a retórica da guerra em um campo de disputa política e normativa, o governo instrumentalizou a gramática da segurança para atacar adversários locais e gerenciar sua própria crise de credibilidade. A aceitação e continuidade do estado de emergência, portanto, não foi um dado estático, mas o resultado de interações dinâmicas e assimétricas entre diferentes configurações de audiências, formal e

moral, em um governo que buscava, simultaneamente, legitimar sua estratégia de segurança, limitar sua responsabilização pelas baixas civis e maximizar seus retornos políticos.

2.4 A DIMENSÃO INTERNACIONAL: A INICIATIVA MÉRIDA E A INFLUÊNCIA ESTADUNIDENSE

Uma das contribuições originais que a perspectiva securitizadora de Sjöstedt (2020) oferece para a análise da guerra às drogas mexicana é a possibilidade de compreender a dimensão internacional do processo como um jogo de dois níveis (Putnam, 1988 apud Sjöstedt, 2020), visto que o discurso de Calderón operava simultaneamente para uma audiência doméstica, que precisava ser convencida da urgência e da necessidade das medidas excepcionais, e para uma audiência internacional, nesse caso os Estados Unidos, cuja validação conferia recursos, legitimidade e apoio político à securitização.

Historicamente, o México havia mantido uma postura de reticência em relação à cooperação militar com os Estados Unidos em matéria de segurança, invocando o princípio da soberania nacional como barreira a intromissões estrangeiras e manutenção da segurança nacional (Pastor Gómez, 2017, p. 301). Essa reticência refletia tanto uma memória histórica de intervencionismo norte-americano quanto os interesses dos grupos políticos e econômicos que se beneficiavam da opacidade das relações entre o Estado e o crime organizado. A securitização calderonista rompeu com esse padrão. Ao declarar o narcotráfico como ameaça existencial e recorrer à linguagem da guerra, o repertório semântico se aproximou ao que Washington utilizava em seu próprio discurso de guerra às drogas desde os tempos da administração Richard Nixon e Ronald Reagan (Crick, 2012). Assim, Calderón estabeleceu as condições para cooperação bilateral em matéria de segurança.

Nesse contexto, a visita de Calderón, já eleito em 2006, aos Estados Unidos pode ser lida como o ato de fala securitizador voltado à audiência estadunidense. O futuro presidente "lançou um S.O.S ao vizinho do Norte, o qual deu passo ao posterior desenho de um amplo programa de cooperação contra o crime organizado, que se denominou Iniciativa Mérida" (Pastor Gómez, 2017, p. 301, tradução própria)[38]. Essa Iniciativa, assinada e posta em vigor a

[38] *lanzó una llamada de S.O.S al vecino del norte, el cual dio paso al posterior diseño de un amplio programa de cooperación contra el crimen organizado, que se denominó Iniciativa Mérida.*

partir de dezembro de 2008, configurou um programa multianual de assistência em equipamentos militares, treinamento tático e reforma institucional, sendo o México o destinatário principal (Pastor Gómez, 2017, p. 301).

O financiamento e demais instrumentos demonstraram o apoio norte-americano obtido a partir da securitização calderonista. Inicialmente foi aprovado um montante de 1,4 bilhão de dólares ao longo de três anos (Pastor Gómez, 2017, p. 301). Distribuídos por ano fiscal, os recursos somaram 400 milhões de dólares em 2007, 300 milhões em 2008, 420 milhões em 2009 e 450 milhões em 2010 (Pastor Gómez, 2017, p. 305). Com parte desse montante, o México deslocou a Colômbia como principal receptor de assistência militar no hemisfério ocidental (Pastor Gómez, 2017, p. 302), um resultado que seria improvável sem a securitização prévia do narcotráfico como ameaça de dimensão existencial para a estabilidade regional.

A Iniciativa Mérida, em sua primeira fase, enfatizou aeronaves para transporte, vigilância e busca, equipamentos de laboratórios periciais e detectores de substâncias ilícitas. Em uma segunda fase, passou a priorizar a reforma do sistema de justiça mexicano e a profissionalização policial, com programas de treinamento, prevenção do delito e modernização da infraestrutura judiciária (Pastor Gómez, 2017, p. 302). Em uma terceira fase, o foco deslocou-se para a proteção dos direitos humanos e a construção de fronteiras seguras e eficientes (Pastor Gómez, 2017, p. 304). Essa evolução revela a própria dinâmica da relação bilateral, visto que o Congresso norte-americano chegou a bloquear temporariamente, em 2008, parte dos recursos prometidos, condicionando sua entrega ao respeito aos direitos humanos por parte das forças de segurança mexicanas (Mata Cervantes, 2016 apud Pastor Gómez, 2017, p. 304). A audiência estadunidense, portanto, também exercia pressão sobre o agente securitizador mexicano, moldando as condições de aceitação do discurso e das práticas de guerra às drogas aos seus próprios interesses.

Nesse contexto, o tráfico nas duas direções, sendo drogas indo para o Norte e armas norte-americanas vindo para o Sul, constitui-se um elemento fundamental para compreender a relação entre os EUA e o México. Dube, Dube e García-Ponce (2013) demonstram, por meio de um estudo empírico, que a expiração do Banimento Federal de Armas de Assalto (FAWB)[39], em 2004, facilitou o acesso das organizações criminosas mexicanas a armamentos de grau

[39] O *Federal Assault Weapons Ban* (FAWB) foi uma legislação federal dos Estados Unidos, promulgada em 1994, que proibiu a fabricação, a transferência e a posse de diversas armas de assalto semiautomáticas (como os fuzis das séries AK-47 e AR-15) e de carregadores de alta capacidade. A lei continha uma cláusula de caducidade de dez anos e expirou em setembro de 2004.

militar que voltaram a ser vendidos em lojas estadunidenses, especialmente de estados fronteiriços, elevando o poder de fogo dos cartéis e a letalidade do conflito no México nos anos subsequentes. Consequentemente, provocou-se um aumento significativo de homicídios nos municípios mexicanos próximos às fronteiras com Texas, Arizona e Novo México, estados onde a lei estadual não proibiu a venda desses tipos de armamentos, quando comparados com municípios próximos à fronteira com a Califórnia, que manteve sua própria lei de restrição (Dube; Dube; García-Ponce, 2013, p. 3). Os autores estimam que a mudança na lei causou pelo menos 239 mortes adicionais por ano nos municípios mexicanos localizados a até 100 milhas da fronteira (Dube; Dube; García-Ponce, 2013, p. 3). Em 2006, aproximadamente 90% das armas criminais apreendidas no México e submetidas ao programa eTrace podiam ser rastreadas aos Estados Unidos (GAO, 2009 apud Dube; Dube; García-Ponce, 2013, p. 3). A securitização de Calderón tinha, portanto, fundamentos materiais que transcendiam a mera construção discursiva, pois a violência era real, amplificada por um fluxo de armas que cruzava a fronteira em sentido contrário ao das drogas.

Nesse contexto, a Iniciativa Mérida funcionou como um mecanismo de legitimação externa da securitização. A Iniciativa, nesse sentido, resultou da convergência entre um processo doméstico de securitização no México e os interesses estratégicos norte-americanos em ampliar seus mecanismos de influência sobre a segurança regional (Teague, 2019, p. 787). A violência nas fronteiras mexicanas afetava diretamente as cidades norte-americanas fronteiriças, assim, a narrativa de guerra às drogas se articulava com os paradigmas de segurança nacional norte-americanos do pós-11 de setembro e o apoio financeiro, tático e armamentista criava obrigações de resultado para o governo mexicano, legitimando um grau de supervisão e influência sobre as políticas de segurança do México (Blanco Barrios, 2013, p. 71-72). Assim, o pedido de assistência norte-americana por parte de Calderón implicou em uma limitação na autonomia decisória no campo da segurança, que se tornou politicamente viável internamente devido ao discurso securitizador que elevou o narcotráfico ao status de ameaça existencial, justificando medidas extraordinárias, notadamente a cooperação com uma potência vizinha com históricos intervencionistas.

Nesse contexto, o presidente Calderón, em discurso ao Congresso norte-americano em 2010, chegou a pedir publicamente a reinstauração da proibição federal das armas de assalto, declarando: “Eu peço ao Congresso que nos ajude [...] e que entenda o quanto é importante para nós que se façam cumprir as leis vigentes para deter o abastecimento dessas armas aos

criminosos" (Calderón, 2010 apud Dube; Dube; García-Ponce, 2013, p. 23, tradução própria)[40]. Ao securitizar o problema para a audiência norte-americana e em sua própria audiência legislativa, Calderón realizava um dos movimentos mais ousados de sua securitização: denunciava os Estados Unidos como corresponsáveis pela emergência de segurança mexicana (Blanco Barrios, 2013), ampliando tanto a base para legitimação quanto para cobrança de recursos à guerra às drogas mexicana.

Entretanto, as consequências dessa validação estadunidense podem ser observadas de forma ambivalente. Se por um lado ela garantiu recursos materiais e legitimidade discursiva internacional à securitização de Calderón, por outro lado criou uma dinâmica de dependência e de subordinação das prioridades securitárias do México às demandas de Washington (Gledhill, 2018, p. 11). Isso é interpretado por Saxe-Fernández (2009 apud Rosen; Zepeda, 2015, p. 156) não como uma convergência diplomática natural, mas como a consumação de uma forma de dominação sobre o México. Para o autor, o enquadramento do narcotráfico como ameaça existencial funcionou como o pretexto necessário para a integração subordinada do aparato de segurança mexicano às prioridades do Pentágono e do Departamento de Estado dos EUA.

Assim, por essa perspectiva crítica, a Iniciativa Mérida deixa de ser apenas um programa de assistência para ser compreendida como um mecanismo de intervenção por convite. Saxe-Fernández argumenta que a estratégia antidrogas de Washington na região utilizou a militarização como um instrumento de controle político-territorial, repetindo de forma similar o esquema aplicado anteriormente no Plano Colômbia (Saxe-Fernández, 2009 apud Rosen; Zepeda, 2015, p. 156). Ao aceitar esse modelo, o governo Calderón permitiu que as diretrizes de segurança nacional fossem redirecionadas para atender a uma agenda externa, o que caracterizou uma redução de autonomia decisória no campo de segurança em troca de suporte financeiro e tecnológico. Assim, a adoção de um modelo de guerra importado focado na confrontação direta e na letalidade, gerou o que Saxe-Fernández descreve como um banho de sangue e um desastre em direitos humanos sem precedentes na história mexicana (Saxe-Fernández, 2009 apud Rosen; Zepeda, 2015, p. 157). A securitização, portanto, não apenas justificou o uso do exército, mas legitimou uma estratégia, endossada pelos EUA, que aparentemente priorizava a destruição das estruturas criminosas em detrimento da segurança e integridade física dos cidadãos mexicanos.

---

[40] *I will ask Congress to help us [...] and to understand how important it is for us that you enforce current laws to stem the supply of these weapons to criminals and consider reinstating the assault weapons ban.*

Contudo, como documenta Vázquez del Mercado (2022) em relatório para a *Global Initiative Against Transnational Organized Crime* (GI-TOC), a interdependência no fluxo de armas e drogas entre os dois países configura uma vulnerabilidade estrutural para ambos, ou seja, os dois países compartilham de uma problemática dificilmente resolvida isoladamente. Em síntese, o exame da dimensão internacional da securitização calderonista demonstra que a teoria, quando aplicada a casos situados na periferia do sistema internacional, precisa ser sensibilizada para as assimetrias de poder que condicionam o jogo de dois níveis (Putnam, 1988 apud Sjöstedt, 2020). A audiência norte-americana não era apenas receptora passiva do discurso mexicano, mas um ator com capacidade de validar, condicionar, financiar e, eventualmente, redirecionar a própria securitização. A Iniciativa Mérida foi, ao mesmo tempo, um grande sucesso para a securitização na esfera externa e um grande testemunho dos limites estruturais de se enfrentar uma problemática inerentemente transnacional da qual relevante parcela é compartilhada pelos Estados Unidos e cujo histórico de gerenciamento da responsabilidade compartilhada é indissociável de práticas intervencionistas com sobreposição de agendas externas, especialmente no que se refere ao caso mexicano.

Ademais, para fins de sistematização, o processo de securitização analisado ao longo deste capítulo encontra-se sintetizado no Quadro 2 que permite visualizar os principais eventos no contexto da evolução da gramática da segurança de uma resposta política imediata para os seus desdobramentos institucionais.

Quadro 2 – Principais Eventos no Processo de Securitização

Período	Evento	Papel no processo de securitização
2000 a 2006	Colapso da *Pax Narcotica* (Governo Fox)	A ruptura dos pactos informais do PRI gerou instabilidade e violência, atuando como uma condição facilitador**a** ao criar o solo histórico necessário para o posterior discurso de ameaça existencial.
Jul. a nov. de 2006	Crise Pós-Eleitoral e Posse em Base Militar	A fragilidade da legitimidade de Calderón serviu como a motivação política para a busca por um inimigo comum, visando unificar a opinião pública e as instituições do Estado.
Dez. de 2006	Operativo Conjunto Michoacán	A primeira mobilização massiva de tropas que marcou o ato de fala inaugural e a adoção de medidas extraordinárias, elevando o narcotráfico para o nível de ameaça à segurança nacional.
Maio de 2007	Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)	A publicação da política de desenvolvimento do país para o sexênio promoveu a institucionalização do discurso securitizador pela ênfase no combate ao crime organizado.
Out. de 2007	Iniciativa Mérida	O processo de legitimação externa da securitização com os Estados Unidos que garantiu recursos e a validação internacional, mas também significou a influência da agenda estadunidense no campo de segurança mexicano.
Jun. de 2008	Reforma Constitucional e Instituição do *Arraigo*	A adoção de instrumentos jurídicos extraordinários que romperam com a normalidade do processo penal sob uma lógica de urgência.
2008 a 2010	Lógica de "São eles ou nós" e "Guerra sem quartel"	A consolidação de uma gramática binária promoveu a construção da alteridade, desumanizado o inimigo para justificar o emprego da força letal.
2010 a 2011	Massacres de Villas de Salvárcar e Casino Royale	Eventos que geraram uma crise da audiência em momentos onde a brutalidade do crime organizado validava a ameaça, mas a falha estatal em prevenir tais eventos após anos de securitização passava a erodir o apoio popular.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

3 A INSECURITIZAÇÃO EM AÇÃO: CONSEQUÊNCIAS DA MILITARIZAÇÃO E O EFEITO PARADOXAL DA GUERRA ÀS DROGAS

A partir da gramática de emergência construída por Felipe Calderón e analisada no capítulo anterior, este examina como o discurso se traduziu em práticas concretas e quais foram suas consequências sobre a dinâmica da violência no México. Retomando Baysal (2020, p. 14-16), o foco desloca-se do momento discursivo da securitização para a insecuritização em ação: o modo como os dispositivos de segurança implementados podem gerar novas camadas de insegurança. O presente capítulo analisa a hipótese de que o sucesso discursivo de Calderón ao adotar medidas bélicas, como a militarização e a decapitação de lideranças, resultou em um desdobramento paradoxal. Sustenta-se que, em vez de neutralizar a ameaça, tal estratégia promoveu a atomização dos cartéis em células menores e mais agressivas, elevando a violência.

Para tanto, a seção 3.1 examina a institucionalização da militarização da segurança pública e da adoção da decapitação de lideranças como eixo tático central. A subseção 3.1.1 analisa o efeito paradoxal dessa estratégia, explorando a fragmentação e a atomização do crime organizado. Por fim, a seção 3.2 avalia os resultados globais da securitização, mapeando a crise de segurança pública, a espiral de violência e as consequências sobre a sociedade mexicana.

3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EXCEÇÃO: MILITARIZAÇÃO E ESTRATÉGIA DE DECAPITAÇÃO DE LIDERANÇAS

Do ponto de vista das categorias operacionais estabelecidas no marco teórico, o governo federal, em especial a Presidência da República, a Secretaria de Governo, a Secretaria de Segurança Pública Federal e a Secretaria de Defesa Nacional, atuou como o ator securitizador ao redefinir o narcotráfico não mais como questão de segurança pública ordinária, mas como ameaça existencial à sobrevivência do Estado e da sociedade mexicana nos setores político e militar (Blanco Barrios, 2013). O objeto referente foi construído simultaneamente como a integridade física da população (setor militar) e a soberania e legitimidade das instituições (setor político), habilitando uma ruptura explícita com a política normal e autorizando medidas de exceção (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 24).

Para Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016, p. 496-498), também são os dispositivos não discursivos, como doutrinas militares, arranjos orçamentários, normativas jurídicas e rotinas burocráticas que consolidam e perpetuam os regimes de segurança, transformando o que foi declarado emergência em estrutura de governança. No caso mexicano, esse processo de institucionalização da exceção realizou-se por duas vias articuladas: de um lado, a militarização sistemática da segurança pública por meio dos chamados operativos conjuntos e, de outro, a adoção da estratégia de decapitação de lideranças como estratégia operacional dominante (Calderón et al., 2015).

Os operativos conjuntos foram a espinha dorsal tática da securitização. Na literatura e nos documentos oficiais, definem-se como intervenções de segurança de grande escala que envolviam o desdobramento maciço das Forças Armadas (Exército e Marinha) em coordenação com a Polícia Federal, polícias estaduais e municipais (Pereyra, 2012, p. 447). Seu objetivo declarado era recuperar o controle territorial do Estado em zonas consideradas capturadas pelas organizações criminosas, multiplicando a presença da força coercitiva estatal nas regiões mais vulneráveis à ação do crime organizado e restabelecendo condições mínimas de segurança para a população (Pereyra, 2012, p. 447-448).

No plano discursivo, o governo federal apresentava esses operativos como mecanismos de apoio subsidiário, excepcional e temporário às autoridades civis locais (Blanco Barrios, 2013, p. 123). A intervenção militar seria acionada apenas quando governos estaduais e municipais, superados por níveis incontroláveis de violência ou corroídos pela intimidação e corrupção do narcotráfico, solicitassem formalmente o auxílio da Federação (Pereyra, 2012, p. 454). Em teoria, a ocupação militar criaria uma janela de tempo e margem de manobra para que os governos subnacionais reconstruíssem e fortalecessem suas polícias próprias e suas instituições de justiça, recompondo a capacidade civil de governar o território (Calderón, 2011 apud Blanco Barrios, 2013, p. 123). Assim, os operativos significaram a operacionalização da retórica de salvaguarda das instituições e do descontrole da violência, demonstrando a dupla tipificação da ameaça discutida, securitizando o narcotráfico simultaneamente como risco existencial político, por corroer a autoridade estatal, e militar, por ameaçar a integridade física da população.

Na prática os operativos conjuntos funcionaram como a institucionalização do estado de exceção nas ruas mexicanas. O primeiro deles foi o Operativo Conjunto Michoacán, lançado apenas onze dias após a posse de Calderón, em 11 de dezembro de 2006, com o desdobramento

inicial de cerca de 6.500 soldados (Pastor Gómez, 2017). Em seguida, operações semelhantes foram estendidas a outros estados críticos, como Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Nuevo León e Guerrero, configurando um padrão de ocupação militar do espaço público urbano e rural (Chabat, 2010, p. 8). Em estados como Chihuahua, cujo operativo abrangia a violenta Ciudad Juárez, a fase inicial envolveu militares de agentes federais, chegando-se, em distintos momentos, a um controle militar quase total das instalações, rotinas e funções da polícia local (Arratia, 2017, p. 90).

Desse modo, o Operativo Conjunto Michoacán não foi apenas o ato inaugural da securitização, também marcou o início de uma nova doutrina de segurança interna que substituiria progressivamente a polícia pelas Forças Armadas como principal instrumento de controle territorial (Blanco Barrios, 2013, p. 54). Ao longo dos anos seguintes, o dispositivo foi expandido em múltiplos estados, de modo que, em 2011, cerca de 45.000 militares estavam envolvidos diretamente em tarefas de combate ao narcotráfico, quantitativo sem precedentes no país (Calderón et al., 2015, p. 1456). Observa-se aquilo que a Escola de Copenhague define como passagem da política normal para a esfera da emergência: o narcotráfico deixa de ser tratado como problema politizado e passa a legitimar o uso contínuo de medidas extraordinárias, no caso, o emprego das Forças Armadas em funções típicas de polícia.

Nesse cenário, a reflexão de Passos (2022) sobre a militarização da segurança pública em democracias latino-americanas mostra que, tanto no Brasil quanto no México, o recurso às Forças Armadas para funções de policiamento se apoia em uma "mística militar". Essa narrativa apresenta os soldados como mais eficientes, menos corruptos e moralmente superiores às polícias civis, legitimando sua presença prolongada em tarefas de ordem interna (Passos, 2022, p. 5). Em termos normativos, contudo, essa mística colide com a distinção clássica entre duas instituições: enquanto a polícia atua sob o princípio do uso mínimo da força para mediar conflitos e proteger direitos, o aparato militar é treinado para empregar níveis máximos de força a fim de neutralizar de forma rápida um inimigo (Passos, 2022, p. 6-7). Assim, de acordo com Passos, a "policialização" dos militares na guerra às drogas embaralha as fronteiras funcionais entre defesa e segurança pública, a transposição de tropas para territórios urbanos naturaliza padrões de uso da força mais letais e compromete a qualidade democrática, reduzindo o espaço para mecanismos civis de controle e responsabilização (Passos, 2022, p. 6).

Essa escolha pela militarização não representou meramente uma opção dentre outras possíveis: significou uma ruptura qualitativa com as administrações anteriores. Enquanto o

governo de Vicente Fox havia utilizado o Exército de forma auxiliar, complementar às forças policiais e com foco na erradicação de cultivos, Calderón posicionou os militares como atores centrais na aplicação da lei e na ocupação de espaços urbanos considerados como tomados pelo crime organizado. De fato, durante o sexênio calderonista, tanto as apreensões de cocaína quanto a erradicação de cultivos de maconha e papoula foram, respectivamente, cerca de 20% e 38% menores do que no período de 2001 a 2006 (Calderón et al., 2015, p. 1456). Contudo, o que diferenciou quantitativamente as duas administrações não foi somente a quantidade de drogas interceptadas, mas sim o número de prisões de lideranças criminosas e a magnitude do desdobramento militar no espaço público (Calderón et al., p. 1456).

A justificativa institucional para essa militarização estava ancorada em uma percepção de realidade em que a corrupção sistêmica permeava os corpos policiais e tornava-os instrumentos não confiáveis para as operações institucionais de segurança. Como argumentam Rosen e Zepeda Martínez (2015, p. 166), Calderón recorreu ao Exército precisamente porque não depositava confiança na polícia, cujas condições precárias de trabalho a tornava vulnerável ao suborno pelos narcotraficantes. Desse modo, a securitização do narcotráfico gerou, paradoxalmente, a necessidade de contornar as próprias instituições de segurança existentes, recorrendo ao instrumento militar como substituto funcional de um aparato policial cujo fortalecimento e profissionalização seriam, em última análise, a condição necessária para uma estratégia sustentável de segurança pública no país.

No plano normativo-institucional, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2007-2012 e as reformas penais aprovadas no período cristalizaram juridicamente essa fusão entre segurança interna e defesa nacional. O documento de planejamento passou a enquadrar explicitamente o emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico como requisito para restaurar a normalidade na observância da lei e na convivência social, conferindo base programática ao uso doméstico de meios militares em tarefas policiais (Blanco Barrios, 2013, p. 82). Medidas como a ampliação do *arraigo* para o crime organizado, a criação de novos tipos penais e procedimentos especiais para delitos graves e a extinção de domínio de bens ligados ao crime (Chabat, 2010, p. 9-10) funcionaram como dispositivos de securitização no sentido argumentado por Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016, p. 497). Esses mecanismos práticos e jurídicos produziram poderes deônticos, isto é, não apenas concederam permissões excepcionais ao Estado, mas estabeleceram uma nova configuração de direitos e obrigações

coletivamente aceitas, gerando uma responsabilidade compartilhada que progressivamente normalizou a atuação militarizada na governança do país.

Em relação ao plano orçamentário, a institucionalização da exceção revelou-se com clareza. Como apontado no capítulo anterior, os gastos com segurança cresceram de forma expressiva ao longo do mandato. No total, durante a administração Calderón, foram depositados cerca de 46,6 bilhões de dólares na luta contra as drogas (Seelke; Finklea, 2013 apud Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 159). Na prática, como detalhado pelo próprio presidente em 10 de fevereiro de 2011, durante o *Desayuno con Motivo del Día de la Fuerza Aérea Mexicana*, os valores financiaram a aquisição de aeronaves, helicópteros de combate, veículos blindados, postos móveis de controle, radares e armamento de alto calibre (Calderón, 2011b, p. 260).

Esse respaldo financeiro foi o motor material que viabilizou a militarização do espaço público e a adoção da estratégia de decapitação de lideranças, que se constituiu como o eixo tático característico da administração Calderón. Em março de 2009, o governo divulgou uma lista dos 37 narcotraficantes mais procurados do país, ato que funcionou, em si mesmo, como um ato securitizador: ao nomear publicamente os inimigos, o governo reforçava a narrativa de guerra, conferia visibilidade às vitórias individuais e mantinha a urgência discursiva que legitimava a continuidade das medidas extraordinárias. Em termos de eficácia operacional imediata, os resultados foram explícitos do ponto de vista da contagem: até janeiro de 2011, o Exército, a Marinha e a Polícia Federal haviam capturado ou eliminado 20 dos 37 traficantes listados, o dobro do número de grandes *capos*[41] neutralizados durante as duas administrações anteriores combinadas (Calderón et al., 2015, p. 1456). Em termos totais, ao final do sexênio, o saldo da ofensiva contabilizou a neutralização de mais de 25 líderes e 160 tenentes[42] em todo o país (Calderón et al., 2015, p. 1480).

Essa priorização da decapitação de lideranças ocorreu, ademais, em detrimento de instrumentos tradicionais como a erradicação de cultivos e as apreensões de entorpecentes, que caíram consideravelmente em relação ao governo Fox, reforçando o caráter distintivo da estratégia calderonista (Calderón et al., 2015, p. 1456). Em termos operacionais, a estratégia de decapitação de lideranças converteu o Exército, a Marinha e a Polícia Federal em elementos de

[41] O termo de origem italiana utilizado na literatura de segurança pública e sociologia do crime para designar os líderes da alta cúpula das organizações de narcotráfico que administram a macro-organização de múltiplos territórios.

[42] Na estrutura organizacional dos cartéis mexicanos, os tenentes (*lieutenants*) são como comandantes regionais subordinados aos grandes líderes (*capos*). Possuem o conhecimento e as conexões locais para gerir as atividades ilícitas, supervisionando células criminais e nomeando os chefes de praça locais (Calderón et al., 2015, p. 1461).

um mesmo aparato de exceção articulado a partir da Presidência, com amparo financeiro e estratégico dos Estados Unidos consubstanciado na Iniciativa Mérida (Pastor Gómez, 2017, p. 301).

A lógica subjacente à estratégia de decapitação de lideranças derivava de um pressuposto analítico que se revelaria, como demonstrará a seção seguinte, fundamentalmente equivocado: a suposição de que organizações criminosas são suficientemente hierárquicas e centralizadas para que a eliminação de sua liderança produza desestruturação organizacional e, consequentemente, redução da violência. Como documentam Calderón et al. (2015, p. 1459-1460), as organizações criminosas mexicanas, embora comumente denominadas cartéis, possuem estruturas altamente descentralizadas, nas quais os "cabeças de praça"[43], que respondem aos tenentes, coordenam células semiautônomas que operam em seus respectivos territórios. Esse modelo organizacional, por sua descentralização e flexibilidade, revelou-se resistente à estratégia de decapitação: a eliminação de um líder não desorganizava a estrutura, mas apenas abria uma disputa violenta pela sucessão e territórios/rotas estratégicas (Calderón et al.,2015, p. 1460)

Sob a ótica do marco analítico adotado, essas medidas representam a passagem do narcotráfico do polo politizado para o securitizado: o discurso dos atos de fala presidenciais foi incorporado em dispositivos e rotinas que normalizaram a presença das Forças Armadas nas ruas, naturalizando o uso de lógicas bélicas no espaço doméstico.

3.1.1 O efeito paradoxal: fragmentação e atomização do crime organizado

A análise converge na avaliação de que a combinação entre militarização e decapitação de lideranças aprofundou o conflito prévio entre Estado e cartéis. Desse modo, em vez de desmantelar efetivamente o poder criminal, essa tática ocasionou um processo de fragmentação e atomização das organizações, acompanhado pela expansão territorial e pela escalada da violência. Em termos teóricos, esse desdobramento paradoxal constitui a materialização

[43] No contexto do narcotráfico mexicano, o termo "praça" (*plaza*) refere-se de maneira geral a um local, município ou território estratégico onde as drogas são vendidas, produzidas ou contrabandeadas. Consequentemente, os "cabeças de praça" (ou *jefes de plaza*) são os líderes encarregados de comandar células criminais semiautônomas dentro dessas áreas específicas.

empírica da insecuritização em ação descrita por Baysal (2020), fase na qual a própria implementação de medidas de segurança excepcionais gera novas dinâmicas de insegurança.

Os dados sobre o aumento de cartéis ao longo do sexênio são expressivos. No início de 2006, quando Calderón assumiu a presidência, operavam no México seis grandes organizações do narcotráfico: o Cartel Milenio, a La Familia Michoacana, o Cartel do Golfo, o Cartel de Tijuana, o Cartel de Juárez e o Cartel do Pacífico (Federação de Sinaloa) (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 159). Em 2007, o número havia crescido para oito; em 2010, chegava a doze; e em 2012, ao final do mandato, eram identificadas dezesseis organizações distintas (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 159). Trata-se de um crescimento de aproximadamente 167% no número de organizações criminosas operantes durante o período em que o governo declarava estar ganhando a guerra.

Como documenta Pastor Gómez (2017, p. 296-298) e é demonstrado na Figura 1, ao longo dessa década, as principais organizações criminosas, como Sinaloa, Golfo, Tijuana e Juárez, sofreram cisões internas sucessivas, das quais emergiram novos grupos: Beltrán Leyva, Los Zetas, La Familia Michoacana. Esses novos atores, frequentemente formados por ex-*sicários* e ex-militares, adotaram estruturas mais flexíveis, descentralizadas e violentas, disputando não apenas o tráfico de drogas, mas também sequestros, extorsões, tráfico de pessoas e roubo de combustíveis. A cisão dos Los Zetas em relação ao Cartel do Golfo é paradigmática nesse sentido: o outrora braço armado da organização transformou-se em um competidor devastador, expandindo sua presença para os estados costeiros do Golfo e para a América Central, chegando a traficar cocaína para a Europa através da África Ocidental (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 160-161).

Ainda, a emergência dos Caballeros Templarios ilustra essa dinâmica de fragmentação por meio da ação estatal: segundo Trejo e Ley (2016, p. 46), o gatilho para o surgimento foi a ocupação militar na cidade de Michoacán em dezembro de 2010. Durante essa operação, o governo federal acreditou ter eliminado o líder máximo da Familia Michoacana, Nazario Moreno, chegando a anunciar em rede nacional. Contudo, a inteligência do governo falhou, o *capo* sobreviveu ao ataque, escondeu-se e utilizou a situação para reestruturar e transformar sua organização em um novo grupo criminal, os Caballeros Templarios (Trejo e Ley, 2016, p. 46).

Desse modo, esses novos atores, frequentemente formados por ex-*sicários* e ex-militares, adotaram estruturas mais flexíveis, descentralizadas e violentas, disputando não apenas o tráfico de drogas, mas também sequestros, extorsões, tráfico de pessoas e roubo de

combustíveis. A cisão dos Los Zetas em relação ao Cartel do Golfo é paradigmática nesse sentido: o outrora braço armado da organização transformou-se em um competidor devastador, expandindo sua presença para os estados costeiros do Golfo, como é possível observar na Figura 1, e traficando cocaína para a Europa através da África Ocidental (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 160-161).

Figura 1 – Mapa do domínio territorial dos principais cartéis do México



Fonte: Pastor Goméz (2017, p. 300)

Por conseguinte, Pereyra (2012, p. 438, 450) sintetiza esse processo ao afirmar que o principal efeito das sucessivas capturas ou assassinatos de algum líder importante foram a fragmentação e a dispersão geográfica das organizações criminais. Entre os exemplos citados pelo autor estão também a divisão dos Zetas em relação ao Cartel do Golfo, a ruptura dos Beltrán Leyva com o Cartel de Sinaloa, a subdivisão deste último em facções regionais e a proliferação de organizações criminosas locais sem vínculos duradouros com estruturas maiores (Pereyra, 2012, p. 438). Tais grupos passaram a disputar rotas e praças de microtráfico com recurso à violência extrema.

O estudo desse fenômeno por Calderón et al. (2015) estimou os efeitos causais das capturas e das eliminações de líderes sobre a dinâmica da violência em nível municipal no

México entre dezembro de 2006 e dezembro de 2010. Os resultados são reveladores: a captura ou o abatimento de um líder de cartel está associado a um aumento médio de 31,2% nos homicídios relacionados às organizações criminosas no município em que a intervenção ocorre durante os seis meses subsequentes, e de 33,9% nos homicídios que afetam a população em geral no mesmo período (Calderón et al., 2015, p. 1471).

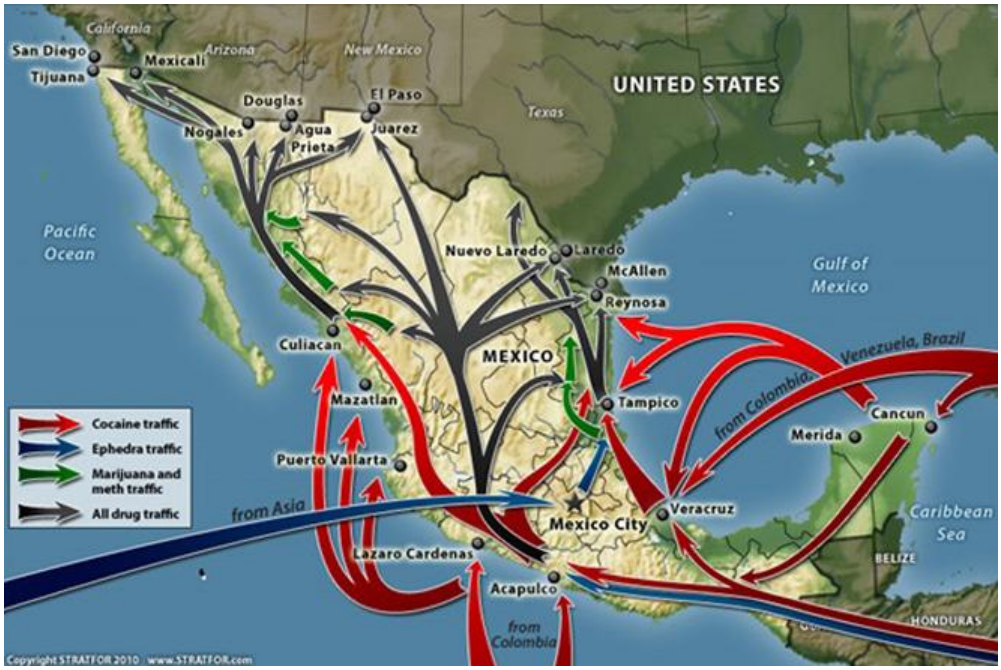
Desse modo, para comprovar que a escalada da violência decorre especificamente da ação estatal, e não apenas de uma tendência prévia de conflitos inerente aos cartéis, Calderón et al. (2015) buscaram isolar o impacto direto da política governamental. Os autores observaram que o governo não interveio de forma aleatória, mas sim em municípios onde as disputas criminais já apresentavam um viés de alta. Contudo, ao compararem os níveis de violência após a neutralização das lideranças com o cenário projetado para essas mesmas localidades caso a intervenção do Estado não tivesse ocorrido, a constatação empírica foi relevante: as taxas de homicídio nos municípios que sofreram a ação estatal dispararam, especialmente nos primeiros seis meses subsequentes à captura ou morte de um líder de cartel. Essa dinâmica evidencia, portanto, que as intervenções focadas na decapitação das organizações possuem relação com a explosão da violência, ocorrendo aumento das mortes de forma muito superior ao canário anterior caso não ocorressem.

Esses resultados se relacionam a três mecanismos que os próprios autores identificam. O primeiro mecanismo é a disputa sucessória interna ao cartel: embora os líderes sejam críticos para coordenar as operações, podem ser substituídos, além de haver um grande número de potenciais candidatos atraídos pela promessa de lucros, o que torna o processo violento (Calderón et al., 2015, p. 1459-1460). O segundo é o conflito entre cartéis: quando o governo enfraquece ou elimina a liderança de um cartel, reduz-se o custo de combate para as organizações rivais que encontram o adversário vulnerável, criando incentivos para que disputem o controle das rotas e territórios menos protegidos (Calderón et al., 2015, p. 1460).

Esse mecanismo é intenso nos pontos estratégicos da rede de transporte: municípios que abrigam portos, aeroportos, cruzamentos de fronteira, centros ferroviários ou vias expressas em direção à fronteira do norte. Os dados de Calderón et al. (2015, p. 1480), utilizando fontes governamentais, confirmam esse padrão: nos territórios estratégicos próximos ao local de captura de um líder, os homicídios ligados às organizações criminosas aumentaram 165% nos primeiros seis meses e 126% nos outros seis meses subsequentes. Assim, esses territórios encontram-se em grande maioria nas fronteiras com os Estados Unidos, maior mercado

consumidor de drogas do México (Pastor Gómez, 2017, p. 287), e em cidades litorâneas para o recebimento do tráfico internacional como observado na Figura 2.

Figura 2 – Rotas de tráficos e principais munícipios de chegada e saída



Fonte: Pastor Goméz (2017, p. 296)

Por conseguinte, o terceiro mecanismo é a quebra das cadeias de comando que disciplinavam as células locais. Calderón et al. (2015, p. 1461) argumentam que líderes de nível superior pressupõem interesse em limitar a predação criminal de suas células contra civis, pois o excesso de violência contra a população atrai atenção estatal indesejada e corrói o apoio comunitário. Ainda, a cadeia organizada permite que células distantes se conectem às rotas tráfico, cenário que se desestabiliza e torna alvo de disputas quando a cadeia de comando é rompida (Calderón et al., 2015, p. 1461). Nesse contexto, as células locais tendem a migrar para atividades mais predatórias e violentas, como sequestro, extorsão e roubo, afim de extrair recursos, ampliando as consequências sobre a população civil e diversificando o crime para além do tráfico de drogas (Pereyra, 2012, p. 439). É esse mecanismo que demonstra por que os efeitos negativos sobre a população em geral tendem a ser mais duradouros do que os efeitos sobre os homicídios ligados ao narcotráfico: a violência entre cartéis é intensa nos primeiros seis meses, enquanto a violência contra a população civil persiste no médio prazo (Calderón et al., 2015, p. 1480-1481).

Pereyra (2012, p. 441) aprofunda esse diagnóstico ao argumentar que a violência passou a constituir um negócio em si. Em um contexto de mercado ilícito altamente competitivo e instável, as organizações menores exploram pela ameaça e uso da violência, envolvendo cobrança por proteção, extorsão, sequestro e cobrança de impostos como fonte de renda. Isso contribui para a multiplicação de ciclos de vingança, humilhação e terror simbólico que já não se explicam apenas por lógicas instrumentais de dissuasão (Pereyra, 2012, p. 443). Ou seja, a violência deixa de atuar como estratégia para afastar rivais e pacificar rotas, para se tornar um fim em si mesma. Decapitações, desmembramentos e execuções públicas tornaram-se parte de um repertório de violência espetacularizada com a qual as organizações menores buscavam comunicar força, estabelecer reputação e controlar territórios em um ambiente de intensa competição (Pereyra, 2012, p. 444).

Ainda, à luz da perspectiva crítica em estudos de segurança, esse padrão paradoxal dialoga com a tese de Dalby (1997, p. 14) de que a transposição direta da gramática clássica da segurança nacional, centrada na defesa de fronteiras, na lógica de invasão e contra invasão e na primazia da força militar, para o enfrentamento de problemas transnacionais como o narcotráfico é estruturalmente falha. Ao enquadrar o tráfico de drogas em termos metafóricos de guerra e invasão, o Estado tende a privilegiar respostas militares de interdição e confronto, ao passo que despolitiza as raízes sociais, econômicas e territoriais da economia ilícita, ignorando as dimensões de subdesenvolvimento e exclusão que alimentam o mercado de drogas (Dalby, 1997, p. 15). No caso mexicano, a convergência entre a decapitação de lideranças e a militarização ilustra o dilema apontado por Dalby: a política concebida para restaurar a ordem termina por militarizar as relações sociais e continuar ou até mesmo alargar os circuitos de violência, sem oferecer uma agenda substantiva de transformação socioeconômica e de redução das vulnerabilidades que tornam a população dependente ou refém das redes criminais (Dalby, 1997, p. 15).

Assim, nos termos das categorias de securitização, a fragmentação e atomização do crime organizado revelam os efeitos não intencionais dos dispositivos de exceção adotados. A tentativa de reforçar o objeto referente por meio da eliminação de lideranças produziu novos atores armados, mais voláteis e menos suscetíveis a mecanismos informais de regulação, corroendo a capacidade do Estado de se apresentar como único detentor legítimo da violência. Trata-se de um padrão típico de insecuritização em ação: a política de segurança desempenhada

nesses termos, ao atingir objetivos táticos (como neutralizar lideranças), gerou outro cenário de insegurança.

3.2 RESULTADOS DA SECURITIZAÇÃO: A CRISE DA SEGURANÇA PÚBLICA E A ESPIRAL DA VIOLÊNCIA

Se, do ponto de vista político-institucional, a securitização do narcotráfico permitiu ao governo Calderón ampliar seu raio de ação e legitimar medidas excepcionais, do ponto de vista da segurança física os resultados foram expressamente negativos. Após cerca de duas décadas de tendência declinante da taxa nacional de homicídios, Escalante (2011 apud Pereyra, 2012, p. 437-438) mostra que, entre 2008 e 2009, a taxa passou de aproximadamente 8 para 18 assassinatos por 100 mil habitantes, com os aumentos bruscos justamente nos estados que receberam maiores contingentes militares a partir de 2007. Os estados de Nayarit, Sinaloa, Durango, Guerrero e, sobretudo, Chihuahua, que chegou a registrar 108,5 homicídios por 100 mil habitantes, ilustram a correlação entre operações e explosão da letalidade.

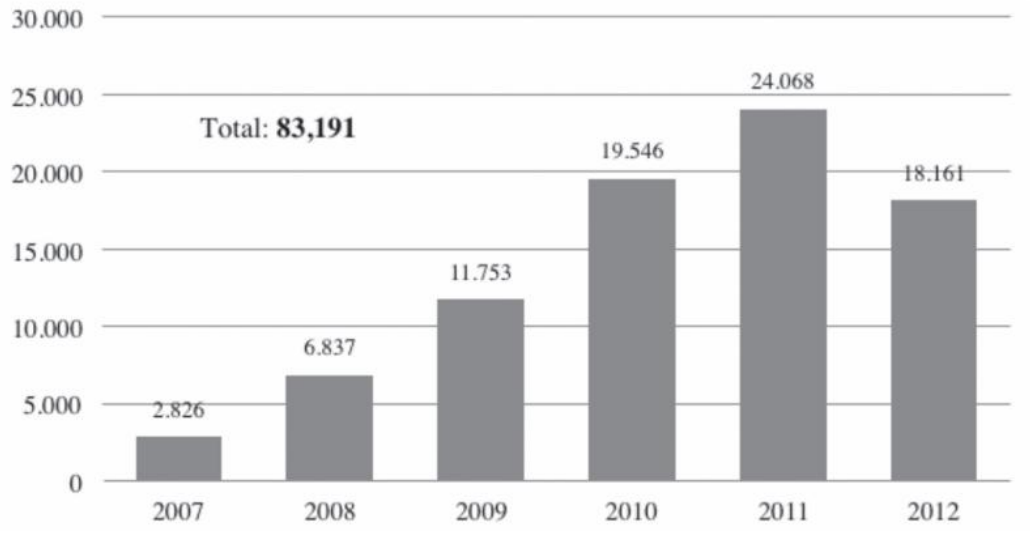
Em perspectiva mais longa, Pastor Gómez (2017) estima que, entre 2005 e 2016, a taxa de homicídios no México passou de 9,5 para cerca de 16 por 100 mil habitantes, mais do que o dobro da média mundial (7 por 100 mil habitantes em 2016), ao mesmo tempo em que se acumulavam mais de 150.000 mortos, cerca de 27.000 desaparecidos e 35.000 deslocados internos relacionados ao conflito. As estimativas disponíveis sobre o número de mortos especificamente durante o sexênio de Calderón variam: o Diário *Reforma* contabiliza cerca de 50.000 narcoexecuções; o Diário *Milenio* eleva esse número para 58.000; o *Semanario Zeta*[44] registra pouco mais de 83.000; e o Jornal *Le Monde* aponta 120.000 mortes, número que coincide com o número total de homicídios dolosos registrado pelo Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI) no mesmo período (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 162-163).

[44] O *Semanario Zeta*, fundado em 1980 em Tjuana, é uma das tradicionais publicações de jornalismo investigativo de alto risco focado no narcotráfico e na corrupção governamental. Diante das divergências nas estatísticas oficiais do governo federal quanto à classificação dos homicídios estritamente relacionados à dinâmica do crime organizado, os levantamentos independentes realizados por veículos da imprensa mexicana, com destaque para o *Zeta*, consolidaram-se como fontes de dados cruciais para dimensionar a letalidade da política de securitização no sexênio de Felipe Calderón.

Apesar da opacidade estatística e da fragmentação de informações que caracterizaram o manejo da opinião pública durante os anos de conflito, a magnitude da catástrofe humanitária alcançou proporções em que o próprio aparelho estatal viu-se forçado a admiti-la retrospectivamente. De acordo com dados oficiais fornecidos pela Secretaria de Estado, já sob a nova administração de Enrique Peña Nieto (PRI), reconheceu-se formalmente um saldo de aproximadamente 70.000 narcoexecuções ocorridas ao longo da administração de Felipe Calderón (Proceso, 2013 apud Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 162). Essa admissão por parte do Estado não apenas corrobora a validade dos levantamentos independentes realizados pela imprensa investigativa, mas atesta o fracasso humanitário da militarização pelo alto custo de vidas. Ademais, Calderón et al. (2015, p. 1480) registraram que mais de 60.000 homicídios associados a conflitos entre organizações de tráfico ocorreram durante o governo, e que a violência relacionada ao narcotráfico cresceu quase 300% durante o período estudado.

Assim, essa divergência entre fontes não é trivial: reflete a falta de transparência nos dados oficiais e as dificuldades metodológicas de classificar homicídios relacionados ao narcotráfico; tendo em vista, ainda, as disputas políticas para sub-registrar ou aumentar as mortes. Para os propósitos desta análise, o que importa não é a fixação de um número exato, mas o reconhecimento de que, em qualquer das estimativas disponíveis, o sexênio Calderón representou uma ruptura histórica nos homicídios do país:

Figura 3 – Evolução do número de homicídios relacionados ao narcotráfico no México (jan. 2007 – out. 2012)



Fonte: Rosen e Zepeda Martínez (2015, p. 163)

Conforme levantamento estatístico do *Semanario Zeta* compilado por Rosen e Zepeda Martínez (2015, p. 163), a tendência ao longo do mandato é inequívoca. O número de narcoexecuções partiu de 2.826 registros no primeiro ano consolidado das operações (2007), escalando de forma contínua para 6.837 em 2008, 11.753 em 2009 e 19.546 em 2010, até atingir o seu ápice com 24.068 mortes em 2011. Em 2012 a contagem registrou 18.161 homicídios, cobrindo os primeiros dez meses do ano em patamar mensal similar ao ano anterior. Ademais, observando a Figura 3, forma-se uma curva com pico em 2011, que coincide temporalmente com a fase de maior intensidade da decapitação de lideranças e o período de maior fragmentação dos cartéis (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 163).

Nesse cenário, a distribuição geográfica dos homicídios seguiu um padrão que reflete a lógica das disputas por rotas e territórios estratégicos. A violência estava inicialmente concentrada em poucos municípios, principalmente na fronteira com os Estados Unidos e nos estados produtores como Sinaloa e Michoacán, mas em 2010 havia se espalhado pelo norte do país e alcançado grandes centros urbanos como Guadalajara e Monterrey (Calderón et al., 2015, p. 1463). Os estados de Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas e Guerrero, todos situados nas principais rotas de tráfico, foram os mais violentos durante o período (Calderón et al., 2015, p. 1463).

Destaca-se, ainda, a Ciudad Juárez que se tornou o epicentro simbólico e empírico dessa espiral. O município registrou, apenas no período entre dezembro de 2006 e dezembro de 2010, 6.437 homicídios relacionados às drogas, correspondentes a 20% de todos os casos observados nos dados governamentais no período (Calderón et al., 2015, p. 1462-1463). No ano de 2010, 3.000 pessoas foram mortas na cidade como resultado do agravamento do conflito, tendo em vista o desdobramento inicial de 5.000 soldados e um reforço posterior de 7.500 militares em 2009 e 2010 (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 164). Pereyra (2012, p. 453) detalha essa trajetória: os militares chegaram a Juárez com alto apoio popular e, após sua passagem pela cidade, deixaram um saldo de forte repúdio e denúncias sistemáticas de violações de direitos humanos. O que antes se apresentava como proteção revelou-se, para amplos setores da população, como nova fonte de insegurança.

Além do aumento quantitativo dos homicídios, a securitização produziu uma difusão qualitativa da violência. As organizações criminosas, com a ofensiva militar e fragmentação interna, diversificaram suas atividades. Pereyra (2012, p. 451-452) apresenta essa dinâmica a

partir do conceito de "indiferenciação mimética"[45] entre a violência criminal e a violência do aparato repressivo do Estado. Isso significa que, na prática, tanto os cartéis quanto as Forças Armadas recorrem a práticas de violência e repressão constantes, tornando difícil, para a população, distinguir a atuação do aparato coercitivo estatal, que deveria ser pautado pela lei e pelo uso mínimo necessário da força, da própria violência da criminalidade.

A crise de segurança não se limitou ao cômputo dos homicídios. Durante a administração Calderón, mais de 26.000 pessoas desapareceram (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 163). Esse número representa, independentemente de sua vinculação específica ao crime organizado, uma catástrofe humanitária que afeta não apenas as vítimas diretas, mas também suas famílias, suas comunidades e o tecido social das regiões mais afetadas pelo conflito. Nesse contexto, as mulheres foram vulnerabilizadas: a organização não governamental *Católicas por el Derecho a Decidir* registrou que, apenas de 2010 a junho de 2012, desapareceram 3.976 mulheres no país, sendo que 51% das vítimas tinham entre 11 e 20 anos de idade (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 163).

No plano das violações cometidas pelas próprias forças militares, as evidências também são preocupantes. Morales Oyarvide (2011, p. 17) contabiliza ao menos 206 vítimas civis inocentes, sendo 111 mortas e 95 feridas, como "danos colaterais" de operações de segurança entre 2006 e 2010 sem que os agentes e militares responsáveis tenham sido efetivamente condenados. Os dados institucionais confirmam a magnitude do problema: a Secretaria de Defesa Nacional tornou-se, em 2010, a instituição com maior número de queixas na Comissão Nacional de Direitos Humanos, somando 1.415 registros naquele ano, além de 22 recomendações formais emitidas para o Exército (Morales Oyarvide, 2011, p. 17). Assim, Pereyra (2012, p. 453) descreve esse processo como a imposição da força pelo Estado sem o fornecimento de uma contrapartida clara em termos de proteção civil. Essa dinâmica configura uma relação com a população que contradiz a premissa fundamental da securitização, a de que medidas de exceção existem para proteger o objeto referente ameaçado, nesse caso a integridade física dos cidadãos.

A estratégia de Calderón ocasionou, segundo Rosen e Zepeda Martínez (2015, p. 166), diversos casos de abuso de direitos humanos por parte do Exército, incluindo homicídios e

[45] O conceito de indiferenciação mimética foi originalmente formulado por Girard (2005) para descrever o processo no qual adversários em um conflito passam a imitar as táticas e os comportamentos uns dos outros, gerando uma mímesis violenta em que suas diferenças essenciais desaparecem (Pereyra, 2012, p. 451-452).

agressões contra civis. O caso de Villas de Salvárcar, em Ciudad Juárez no ano de 2010, onde *sicários* assassinaram estudantes confundindo-os com rivais, o governo rapidamente os apresentou como criminosos na mídia nacional para conter o impacto político expõe a instrumentalização da securitização não mais para apenas construir a ameaça, mas para minimizar a percepção dos erros do Estado (Blanco Barrios, 2013, p. 109-110).

Essa dinâmica conecta-se ao que Otukoya (2024, p. 1751) denomina espiral de securitização: ao legitimar medidas de exceção em nome da sobrevivência do objeto referente, abre-se espaço para o abuso de poder e para a erosão das liberdades civis e dos processos democráticos. No caso mexicano, essa erosão manifestou-se tanto nas violações cometidas pelas forças militares quanto na própria pluralização dos atores armados. Com a presença do Estado, dos cartéis e das autodefesas, caracterizadas como grupos civis armados que emergiram em estados como Guerrero e Michoacán devido à percepção de abandono estatal (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 165), o monopólio estatal da violência tornou-se crescentemente fictício nas regiões mais afetadas pelo conflito.

A espiral de violência produziu efeitos sistêmicos sobre a economia e o sistema político do país. No plano econômico, a violência afetou negativamente o clima de negócios, gerando a fuga de empresários e líderes comunitários das regiões mais afetadas. Carpenter (2012 apud Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 164) documentou o abandono de regiões conflituosas por líderes empresariais proeminentes devido a receio de sequestros e o aumento do número de policiais e políticos eleitos que renunciaram a seus cargos por ameaças de narcotraficantes, como os oito funcionários de Tancítaro, Michoacán, que renunciaram em dezembro de 2009. Assim, empresas nacionais e estrangeiras passaram a considerar a insegurança como fator central em suas decisões de investimento.

Por conseguinte, Trejo e Ley (2016, p. 17) acrescentam, ao revelar que a aplicação da política de segurança foi seletiva e atravessada por conflitos partidários. Os dados indicam que municípios situados em estados governados pelo principal partido de oposição de Calderón experimentaram níveis de violência entre cartéis até cinco vezes superiores aos de municípios sob governo unificado do PAN, sugerindo que a intervenção federal foi utilizada de forma seletiva, deixando as regiões sob comando de adversários políticos com efetivos menores. Isso reforça a ideia de que o processo de securitização não apenas falhou em reduzir a violência, mas também corroeu a legitimidade democrática ao instrumentalizar a linguagem da segurança para fins de disputa política.

Em síntese, os indicadores pelos quais Rosen e Zepeda Martínez (2015, p. 154) avaliam o sucesso ou fracasso de uma guerra contra as drogas, a saber: cultivo e produção de drogas ilícitas, fluxos do tráfico e consumo, níveis de violência associada ao narcotráfico e número de cartéis, apontam, em todos os casos, para um quadro de fracasso estratégico. O cultivo e o tráfico continuaram durante o sexênio; o número de cartéis proeminentes cresceu de seis para dezesseis; os níveis de violência escalaram de forma histórica; e o consumo de drogas não apresentou reduções significativas atribuíveis à estratégia. Na avaliação dos autores, não é possível declarar vitória quando as capturas de *capos* apenas abrem espaço para uma fila de sucessores dispostos a assumir o controle das organizações (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 160).

Por fim, Calderón et al. (2015, p. 1480-1481) chegam a uma conclusão semelhante, a estratégia de captura de líderes teve um impacto relevante nas localidades onde ocorreu, aumentando tanto os combates inter e intracartel quanto a violência contra a população não diretamente envolvida no narcotráfico. As medidas estatais de combate aos cartéis possuem, segundo os autores, "externalidades poderosas, aumentando os homicídios e possivelmente outros tipos de crimes, como sequestros e extorsões, entre a população em geral" (Calderón et al., 2015, p. 1481, tradução própria)[46]. Esses resultados constituem a confirmação para a hipótese da insecuritização em ação de Baysal (2020), a securitização do narcotráfico, ao autorizar medidas de exceção de caráter majoritariamente bélico, não apenas falhou em dissipar a ameaça que invocava, mas constituiu-se como um fator autônomo de amplificação da violência.

[46] crackdown on DTOs has powerful externalities, increasing homicides and possibly other types of crimes, such as kidnappings and extortion, among the general population.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia partiu da pergunta de como o narcotráfico foi securitizado durante o governo Felipe Calderón e quais foram as consequências desse processo sobre a dinâmica da segurança e da violência no México? Ao longo dos três capítulos, a pesquisa demonstrou que responder essas questões exigem um enquadramento analítico que articule o processo discursivo com suas condições de possibilidade, tendo em vista a audiência e o contexto, bem como de suas consequências práticas.

O primeiro capítulo construiu esse enquadramento a partir da Escola de Copenhague, complementado pelo aprofundamento de análises pragmáticas e sociológicas da importância da audiência e do contexto. A teoria de securitização revelou sua utilidade analítica ao oferecer um vocabulário preciso para descrever como questões são deslocadas da esfera da política ordinária para a esfera da emergência. No entanto, o referencial também demonstrou suas limitações ao ser confrontado com as particularidades do contexto mexicano, a saber: a presença de economias locais dependentes do narcotráfico, a fragilidade institucional que tornava opaco as fronteiras entre a política normal e a política de segurança, e a assimetria de poder internacional que condicionava o processo de securitização a partir do exterior. O instrumental analítico proposto por Balzacq (2005; 2011), complementado pela noção de insecuritização em ação de Baysal (2020), permitiu avançar para além dessas limitações, capturando tanto a lógica pragmática e política da securitização calderonista quanto seus efeitos colaterais.

O segundo capítulo aplicou esse arcabouço ao caso mexicano, demonstrando que a securitização calderonista não foi um processo simples de resposta técnica a um problema de segurança pública, foi, antes, a confluência de três fatores interdependentes. O primeiro fator reside nas condições facilitadoras da securitização, sendo elas: o contexto institucional fragilizado após décadas de hegemonia do PRI; a transição democrática que precipitou o fim da *Pax Narcótica*, ou seja, do equilíbrio informal que outrora estabilizava as relações entre o Estado e o crime organizado; e o ciclo de violência intercartel desencadeados com o rompimento desse equilíbrio. O segundo fator foi a crise de legitimidade pós-eleitoral de 2006, que tornou a declaração de guerra ao narcotráfico uma estratégia de sobrevivência política para um presidente que assumiu com uma margem de apenas 0,6% dos votos e em condições de polarização. O terceiro fator foi a construção performática de uma emergência nacional,

expressa em atos de fala presidenciais que articulavam a ameaça existencial, o ponto de não retorno e a divisão binária entre os amigos e os inimigos da nação.

A análise das audiências demonstrou que a securitização obteve validação, embora não incondicional. A opinião pública apoiou inicialmente de forma majoritária o envolvimento militar, mas essa aprovação foi se erodindo à medida que o saldo da violência e da militarização crescia. A dimensão internacional da securitização, operacionalizada pela Iniciativa Mérida como um jogo de dois níveis, revelou a profundidade das assimetrias de poder que condicionam os processos de securitização na periferia do sistema internacional. A audiência norte-americana não era apenas receptora do discurso mexicano, mas sim um ator com capacidade de moldar a securitização em consonância com sua agenda de segurança.

O terceiro capítulo, por fim, submeteu a hipótese da pesquisa aos dados secundários observados. Do ponto de vista discursivo e institucional, a securitização do narcotráfico foi bem sucedida, o governo Calderón obteve sucesso em enquadrar o crime organizado como ameaça existencial em pelo menos dois setores (político e militar), mobilizar amplas audiências internas e externa em favor do estado de emergência acerca do narcotráfico e instituir medidas de exceção como a presença e liderança das Forças Armadas no patrulhamento e no confronto, reformas penais de caráter extraordinário e um programa de cooperação internacional. A estratégia de decapitação de lideranças rendeu vitórias táticas relevantes: mais de 25 *capos* e 160 tenentes foram neutralizados em apenas seis anos, o dobro das duas administrações anteriores somadas (Calderón et al., 2015, p. 1479-1480).

Contudo, em termos de suas consequências sobre a dinâmica da segurança física e da violência percebida pela população, a hipótese também se confirma em sua segunda dimensão: para além de não dissipar a ameaça existencial apontada, a securitização precipitou um efeito paradoxal. A combinação entre militarização e decapitação de lideranças desagregou ainda mais o antigo arranjo informal de regulação do narcotráfico sem colocar nada estável em seu lugar, catalisou a fragmentação dos cartéis quase triplicando o número de organizações criminosas ao fim do mandato, cada uma delas mais volátil e predatória que os grandes cartéis que lhes precederam (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 159). É nesta constatação que repousa a contribuição deste trabalho, com o diálogo dos estudos de referência sobre a violência no México, mas também da constatação do fracasso das políticas de segurança. Ao aplicar o conceito de insecuritização em ação, a pesquisa prova que a expansão da violência e a divisão dos cartéis não representam um acidente de percurso, mas sim a concretização de uma fase

teórica onde os dispositivos de exceção engendram novas fontes de insegurança, validando as contribuições de Sjöstedt (2020) sobre as reações paradoxais da securitização fora do eixo eurocêntrico.

A evidência empírica de Calderón et al. (2015, p. 1477-1479) demonstra que a captura ou eliminação de líderes de cartel gerou aumentos de 31,2% a 33,9% nos homicídios relacionados ao crime organizado e na população geral, respectivamente, nos seis meses subsequentes a cada intervenção, com efeitos de transbordamento da ordem de 165% nos primeiros seis meses para municípios vizinhos, causando impactos negativos e prolongados para a população em geral. Pastor Gómez (2017) computa o saldo de mais de 150.000 mortos, 27.000 desaparecidos e 35.000 deslocados internos como herança do ciclo de violência do conflito. Ainda, Morales Oyarvide (2011) documenta ao menos 206 vítimas civis inocentes de operações militares sem condenação para os responsáveis, consolidando o que Pereyra (2012, p. 453) descreve como um Estado que reivindica o direito de matar sem fornecer contrapartidas efetivas de proteção civil.

O processo de securitização foi, portanto, simultaneamente um êxito discursivo e um fracasso estratégico. Êxito porque operacionalizou com precisão a gramática da segurança descrita pela Escola de Copenhague, ao construir a ameaça existencial, justificar as medidas extraordinárias e obter a validação das audiências; e fracasso porque a eficácia das medidas extraordinárias dependia de duas falácias estruturais: primeiro, o pressuposto analítico equivocado sobre a natureza centralizada e hierarquizável das organizações criminosas mexicanas, que ignorava sua capacidade de atomização; e segundo, a crença em uma mística militar que delegou praticamente toda ordem interna a aparatos coercitivos das Forças Armadas, resultando na execução de táticas bélicas pouco transparentes e com baixo controle civil, o que corroeu a responsabilização democrática em vez de pacificar o país (Passos, 2022).

Em termos normativos, a análise sugere que qualquer agenda de superação desse quadro passa, inevitavelmente, por processos de dessecuritização parcial, ou seja, a reintrodução do narcotráfico na esfera da política normal mediante políticas de prevenção, fortalecimento institucional, *accountability* e controle civil das Forças Armadas. Ainda, destaca-se a necessidade de uma revisão crítica da eficácia de estratégias centradas apenas na militarização e na decapitação de lideranças**.**

Nesse sentido, a análise de Dalby (1997) sobre os riscos de projetar, em contextos de estados subdesenvolvidos, uma gramática de guerra contra ameaças difusas é relevante:

enquanto a resposta estatal for ancorada em dispositivos militares e estratégias de interdição e não em políticas de reordenação socioeconômica e institucional, qualquer tentativa de encerrar o conflito tenderá a reproduzir, sob novas formas, dinâmicas de insegurança que pretende superar.

Ademais, como alertam Blanco Barrios (2013) e Crick (2012), a própria linguagem da urgência e do não retorno, uma vez instalada, tende a capturar qualquer tentativa de superação: as chamadas por uma normalização das políticas frequentemente precisam ser formuladas nos próprios termos da segurança para serem ouvidas, o que dificulta romper com a lógica securitizadora.

Esta pesquisa possui limitações que abrem caminhos para investigações futuras. O recorte temporal se encerra em 2012, sem examinar os desdobramentos nas administrações subsequentes, nem os debates mais recentes sobre alternativas regulatórias como a legalização controlada. A ênfase na dimensão discursiva e institucional deixou espaço para exploração das perspectivas das populações locais mais afetadas pela violência. E a comparação sistemática com outros casos de securitização do narcotráfico na América Latina, como a Colômbia no contexto do Plano Colômbia, poderia enriquecer e contrastar as conclusões aqui alcançadas.

Por fim, é imperativo reconhecer que os limites da estratégia securitizadora adotada não se encerraram com o fim do mandato calderonista em 2012. O governo de seu sucessor, Enrique Peña Nieto (2012-2018), ilustrou a inércia institucional gerada pela militarização da segurança pública. Como candidato, Peña Nieto havia se comprometido a alterar a estratégia herdada, prometendo focar menos na captura dos grandes líderes dos cartéis e mais na resolução de problemas subjacentes, como a corrupção e a extrema debilidade das instituições de segurança. Em um primeiro momento, observou-se uma descontinuidade discursiva: o novo presidente evitou promover de forma espetacular as capturas de criminosos na mídia, diferenciando-se da retórica bélica constante de seu antecessor (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 164). Contudo, na prática, Peña Nieto manteve a mesma estratégia geral de segurança e rejeitou os apelos pela descriminalização das drogas (Gledhill, 2018, p. 142). Apesar das promessas de não recorrer à militarização, as Forças Armadas continuaram sendo empregadas no combate aos narcotraficantes, a exemplo do envio de tropas do Exército para o estado de Michoacán (Rosen; Zepeda Martínez, 2015, p. 166).

Adicionalmente, a inércia das operações militares aprofundou a transformação da legislação e da jurisdição em favor da autonomia militar (Passos, 2022, p. 1), culminando na

aprovação da Lei de Segurança Interior pelas câmaras legislativas, a qual reafirmou o papel das Forças Armadas na ordem interna, autorizando sua atuação mesmo sem uma solicitação civil explícita (Passos, 2022, p. 4**)**. Como consequência, a violência seguiu alta e o número de vítimas persistiu em patamares alarmantes nos anos seguintes ao mandato de Calderón (Pastor Gómez, 2017). A permanência dessa espiral de violência e de execuções extrajudiciais atingiu níveis críticos no novo governo, evidenciados por episódios trágicos como o desaparecimento de 43 estudantes no estado de Guerrero em 2014 (Gledhill, 2018, p. 142). A experiência pós-2012 demonstra que, uma vez que o narcotráfico foi securitizado, o Estado mexicano viu-se preso a uma dependência de trajetória, sustentada por uma mística militar que retrata as Forças Armadas como imunes à corrupção e superiores às instituições civis (Passos, 2022, p. 4-5). Esse legado estrutural perdurou em governos subsequentes de oposição, como o do presidente de esquerda Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), que, apesar das promessas de reduzir o escopo das missões de segurança pública, deu continuidade ao emprego do Exército contra as organizações criminosas, militarizou o controle de portos e alfândegas e criou uma Guarda Nacional baseada em efetivos militares (Passos, 2022, p. 4). Assim, a guerra iniciada por Calderón demonstra que a dessecuritização permanece como um desafio político e institucional ainda longe de ser alcançado.

O legado da securitização do narcotráfico no México configura um dos episódios críticos da história mexicana: dezenas de milhares de mortos e desaparecidos, instituições fragilizadas e uma crise de segurança que, longe de ter sido resolvida, diversificou-se. Como adverte Passos (2022, p. 10), em vez de representar uma simples variação instrumental, a decisão de transformar militares em atores centrais da guerra às drogas implica um reordenamento profundo do campo da segurança interna, com custos democráticos e humanos que tendem a corroer as instituições de forma lenta e a se prolongar para além do ciclo específico de governo. Compreender as razões que produziram esse cenário, bem como suas consequências, é não apenas um exercício acadêmico, mas uma contribuição necessária ao debate sobre alternativas mais eficazes, transparentes e com maior controle civil na governança do crime organizado.

REFERÊNCIAS

PASSOS, Anaís Medeiros. **Democracies at war against drugs**: the military mystique in Brazil and Mexico. Cham: Palgrave Macmillan, 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-031-11327-7

ARRATIA, Esteban. Todos Somos Juárez. Competition in state-making y la guerra contra el narcotráfico (2006-2012). **Revista Española de Ciencia Política**, [S. l.], n. 43, p. 83-111, 2017. https://doi.org/10.21308/recp.43.04

AYOOB, Mohammed**.** Defining security: A subaltern realist perspective. In: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (eds.). **Critical Security Studies**: Concepts and Cases. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997. p. 121-146.

BALZACQ, Thierry (org.). **Securitization Theory**: how security problems emerge and dissolve. Abingdon: Routledge, 2011.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: political agency, audience and context. **European Journal of International Relations**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 171-201, jun. 2005. https://doi.org/10.1177/1354066105052960

BALZACQ, Thierry; LÉONARD, Sarah; RUZICKA, Jan. "Securitization" revisited: theory and cases. **International Relations**, [s. l.], v. 30, n. 4, p. 494-531, 2016. https://doi.org/10.1177/0047117815596590

BLANCO BARRIOS, Diana Gabriela. **"The war on crime"**: the securitization of narco-trafficking in Mexico during the Calderón administration. 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos de Desenvolvimento Internacional) – University of Northern British Columbia, Prince George, 2013. Disponível em: https://unbc.arcabc.ca/dissertations-and-theses/2719. Acesso em: 22 fev. 2026.

BAYSAL, Başar. Güvenlikleştirmenin 20 Yılı: gücü, sınırları ve yeni bir İkili analiz çerçevesi. **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, [s.l.], v. 17, n. 67, p. 3-20, 1 set. 2020. Uluslararasi Iliskiler Dergisi. http://dx.doi.org/10.33458/uidergisi.777338

BUTLER, Michael J. **Securitization Revisited**: contemporary applications and insights. Abingdon: Routledge, 2020. https://doi.org/10.4324/9780429054648

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

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Introduction. In: **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998. cap. 1, p. 1-20.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE. Security analysis: conceptual apparatus. In: **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998. cap. 2, p. 21-47.

CALDERÓN, Gabriela; ROBLES, Gustavo; DÍAZ-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz. The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico. **Journal of Conflict Resolution**, v. 59, n. 8, p. 1455-1485, 2015. https://doi.org/10.1177/0022002715587053

CALDERÓN HINOJOSA, Felipe. Ceremonia de Abanderamiento del 150º Batallón de Infantería e Inauguración de sus Instalaciones. Discurso proferido em 8 de dezembro de 2011a. In: CASTILLO LÓPEZ, Carlos (comp.). **Discursos presidenciales Felipe Calderón Hinojosa I. Estado de derecho y seguridad**. México, D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013. Disponível em: https://frph.info/wp-content/uploads/2025/02/D_Presidenciales_FCH.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

_____. Desayuno con motivo del Día del Ejército Mexicano. Discurso proferido em 19 de fevereiro de 2009. In: CASTILLO LÓPEZ, Carlos (comp.). **Discursos presidenciales Felipe Calderón Hinojosa I. Estado de derecho y seguridad**. México, D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013. Disponível em: https://frph.info/wp-content/uploads/2025/02/D_Presidenciales_FCH.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

_____. Desayuno con Motivo del Día de la Fuerza Aérea Mexicana. Discurso proferido em 10 de fevereiro de 2011b. In: CASTILLO LÓPEZ, Carlos (comp.). **Discursos presidenciales Felipe Calderón Hinojosa I**. Estado de derecho y seguridad. México, D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013. Disponível em: https://frph.info/wp-content/uploads/2025/02/D_Presidenciales_FCH.pdf. Acesso em: 28 mar. 2026.

_____. Evento Justicia Penal y Seguridad Pública. Discurso proferido em 9 de março de 2007. In: CASTILLO LÓPEZ, Carlos (comp.). **Discursos presidenciales Felipe Calderón Hinojosa I. Estado de derecho y seguridad**. México, D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013. Disponível em: https://frph.info/wp-content/uploads/2025/02/D_Presidenciales_FCH.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

_____. Segunda intervención durante Jornada Ciudadana por la Seguridad y la Justicia. Discurso proferido em 14 de outubro de 2011c. In: CASTILLO LÓPEZ, Carlos (comp.). **Discursos presidenciales Felipe Calderón Hinojosa I. Estado de derecho y seguridad**. México, D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013. Disponível em: https://frph.info/wp-content/uploads/2025/02/D_Presidenciales_FCH.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

_____. Toma de Protesta a la Mesa Directiva 2008-2009 del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República. Discurso proferido em 25 de junho de 2008. In: CASTILLO LÓPEZ, Carlos (comp.). **Discursos presidenciales Felipe Calderón Hinojosa I. Estado de derecho y seguridad**. México, D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013. Disponível em: https://frph.info/wp-content/uploads/2025/02/D_Presidenciales_FCH.pdf. Acesso em: 14 mar. 2026.

_____. Visita al Campo Policial No. 1, Fuerza Civil de Nuevo León. Discurso proferido em 9 de janeiro de 2012. In: CASTILLO LÓPEZ, Carlos (comp.). **Discursos presidenciales Felipe Calderón Hinojosa I. Estado de derecho y seguridad**. México, D.F.: Fundación Rafael Preciado Hernández, 2013. Disponível em: https://frph.info/wp-content/uploads/2025/02/D_Presidenciales_FCH.pdf. Acesso em: 15 mar. 2026.

CERVANTES PORRÚA, Israel. El drama de Felipe Calderón en la guerra en contra del narcotráfico. **Andamios**, [S. l.], v. 14, n. 34, p. 305-328, 2017. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000200305. Acesso em: 15 mar. 2026.

CHABAT, Jorge**.** La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor. **Documentos de Trabajo del CIDE**, n. 196. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2010.

CRICK, Emily. Drugs as an existential threat: an analysis of the international securitization of drugs. **International Journal of Drug Policy**, [S.l.], v. 23, n. 5, p. 407-414, 2012. https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2012.03.004

COLLINS, Alan (org.). **Contemporary Security Studies**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

DALBY, Simon. Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse. In: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (eds.). **Critical Security Studies**: Concepts and Cases. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997. p. 3-31.

DUBE, Arindrajit; DUBE, Oeindrila; GARCÍA-PONCE, Omar. Cross-border spillover: U.S. gun laws and violence in Mexico. **American Political Science Review**, [S. l.], v. 107, n. 3, p. 397-417, ago. 2013. DOI: https://doi.org/10.1017/S0003055413000178

EMMERS, Ralf. Securitization. In: COLLINS, Alan (org.). **Contemporary Security Studies**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. Cap. 10. p. 131-144.´

GIRALDO, Jeanne; TRINKUNAS, Harold. Transnational Crime. In: COLLINS, Alan (org.). **Contemporary Security Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2013. Cap. 24.

GLEDHILL, John. Securitization, mafias and violence in Brazil and Mexico. **Global Discourse**, [s.l.], 2018. https://doi.org/10.1080/23269995.2017.1406679

JACKSON, Nicole J. International Organizations, Security Dichotomies and the Trafficking of Persons and Narcotics in Post-Soviet Central Asia: a critique of the securitization framework. **Security Dialogue**, [s. l.], v. 37, n. 3, p. 299–317, 2006. https://doi.org/10.1177/0967010606069062

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (eds.). **Critical Security Studies:** Concepts and Cases. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

MANAUT, Raúl Benítez. La crisis de seguridad en México. **Nueva Sociedad**, [s.l.], n. 219, 2009. Disponível em: https://www.nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/. Acesso em: 10 fev. 2026.

MCDONALD, Matt. Securitization and the Construction of Security. **European Journal Of International Relations**, [s.l.], v. 14, n. 4, p. 563-587, dez. 2008. https://doi.org/10.1177/1354066108097553

MÉXICO. Presidencia de la República. **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**. Ciudad de México: Presidencia de la República, 2007. Disponível em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm. Acesso em: 15 mar. 2026.

MORALES OYARVIDE, César. La guerra contra el narcotráfico en México: debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. **Aposta. Revista de Ciencias Sociales**, Móstoles, n. 50, p. 1-35, jul./set. 2011. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495950246005. Acesso em: 25 mar. 2026.

OTUKOYA, Titilayo Aishat. The securitization theory**. International Journal Of Science And Research Archive**, [s.l.], v. 11, n. 1, p. 1747-1755, 28 fev. 2024. https://doi.org/10.30574/ijsra.2024.11.1.0225

PASTOR GÓMEZ, Maria Luisa. México em la encrucijada. Diez años de guerra contra el narcotráfico. **Panorama Geopolítico de los Conflictos**, [s.l.], p. 285-308, 2017. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6259888. Acesso em: 10 fev. 2026.

PEREYRA, Guillermo. México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico. **Revista Mexicana de Sociología**, Cidade do México, v. 74, n. 3, p. 429-460, jul./set. 2012. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032012000300003. Acesso em: 25 mar. 2026.

RIOS CONTRERAS, Viridiana. **How Government Structure Encourages Criminal Violence:** The causes of Mexico's Drug War. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Department of Government, Harvard University, Cambridge, 2013. Disponível em: https://dash.harvard.edu/server/api/core/bitstreams/fb48b5a7-b925-4d00-9959-e16198ae0b54/content. Acesso em: 20 mar. 2026.

ROE, Paul. Actor, audience(s) and emergency measures: Securitization and the UK's decision to invade Iraq. **Security Dialogue**, [s. l.], v. 39, n. 6, p. 615-635, 2008.

ROSEN, Jonathan D.; ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto. La guerra y el narcotráfico en México: una guerra perdida. **Revista Reflexiones**, San José, v. 94, n. 1, p. 153–168, 2015. Disponível em: https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1659-28592015000100153. Acesso em: 10 fev. 2026.

SILVA, Caroline Cordeiro V. ; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. International security and new threats: securitisation and desecuritisation of drug trafficking at the Brazilian borders. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 209-234, abr. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cint/a/YXqYF67NMXTBmrF8Jqtd4Bb/?lang=en. Acesso em: 25 fev. 2026.

SMITH, Steve. The increasing insecurity of security studies: conceptualizing security in the last twenty years. **Contemporary Security Policy**, [S.l.], v. 20, n. 3, p. 72-101, 1999.

SJÖSTEDT, Roxanna. Assessing securitization theory: theoretical discussions and empirical developments. In: BUTLER, Michael J. **Securitization Revisited**: contemporary applications and insights. Abingdon: Routledge, 2020. p. 28-46. https://doi.org/10.4324/9780429054648

TEAGUE, Aileen. The United States, Mexico, and the Mutual Securitization of Drug Enforcement, 1969–1985. **Diplomatic History**, [S. l.], v. 43, n. 5, p. 785-812, 2019. https://doi.org/10.1093/dh/dhz035

TREJO, Guillermo; LEY, Sandra. Federalismo, drogas y violencia: por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. **Política y Gobierno**, Distrito Federal, v. 23, n. 1, p. 11-56, 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 28 mar. 2026.

VÁZQUEZ DEL MERCADO, Guillermo. **Comercio mundial, impactos locales**: tráfico de armas y crimen organizado. Genebra: Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC) , 2022. Disponível em: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/08/SPA_GI-TOC-policy-brief_Arms-trafficking-web-1.pdf. Acesso em: 18 de mar. 2026.