

A DESSECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO MÉXICO SOB A ADMINISTRAÇÃO AMLO

LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ

lmoralesgamez@gmail.com

Doutorado especializado em segurança e política de combate ao narcotráfico no México. Especialista em estratégias para a prevenção do crime e da violência no México. Investigador principal com inúmeras publicações focadas na segurança dos cidadãos e reformas policiais politicamente sensíveis (México). Conhecimento aprofundado das relações bilaterais das políticas de segurança dos cidadãos EUA-México, tendo conduzido diversos projetos de investigação em colaboração com universidades norte-americanas como investigador convidado. Tem experiência de trabalho como consultor político e auditor, gestão de projetos de investigação académica e projetos estratégicos de políticas públicas.

Resumo

O presente artigo analisa, a partir da perspetiva da teoria da dessecuritização, a maneira como Andrés Manuel López Obrador (AMLO) mudou a política do governo mexicano para enfrentar o narcotráfico no país de uma abordagem militar para uma abordagem social. O objetivo é estabelecer se esta estratégia foi bem sucedida em comparação com a guerra aberta travada contra os cartéis de drogas nos doze anos anteriores à administração AMLO. Dado que essa estratégia de dessecuritização resultou de uma decisão política e não da pressão social, a análise aqui apresentada concentra-se na posição do presidente e nas medidas que tomou.

Palavras-chave

Securitização; dessecuritização; narcotráfico; México; violência; militares.

Como citar este artigo

Gámez, Luis Miguel Morales (2022). *A dessecuritização do narcotráfico no México sob a administração AMLO*. In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 13, Nº 1, Maio-Outubro 2022. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.13.1.8>

Artigo recebido em 6 Outubro 2021 e aceite para publicação em 14 Março 2022





A DESSECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO MÉXICO SOB A ADMINISTRAÇÃO AMLO¹

LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ

Introdução

Ao assumir o cargo, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) mudou a política nacional em relação às organizações do narcotráfico, decidindo excluir a *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA ou Secretaria de Defesa Nacional) e a *Secretaría de la Marina* (SEMAR ou Secretaria da Marinha). As duas últimas administrações presidenciais encarregaram esses dois ministérios de gerir a ameaça colocada pelas organizações de narcotráfico, uma ameaça que continua a ser uma das principais prioridades do país.

Desde a eleição como presidente de Felipe Calderón, em 2006, até ao fim do governo de Enrique Peña Nieto, em 2018, um dos principais problemas de segurança enfrentados pelo México foi a luta contra as organizações de narcotráfico (DTOs). Essas administrações anteriores dedicaram recursos nacionais significativos a esse esforço, com Calderón a solicitar até o apoio dos Estados Unidos da América na forma da Iniciativa Mérida (MI).

Na sua proposta teórica sobre o processo de securitização, Buzan, Waever e De Wilde (1998) consideram que a resposta, quando um estadista ou parte interessada de elite declara algo ou alguém como uma ameaça à segurança nacional, exige que uma variedade de recursos seja usada para responder à referida ameaça. Tanto os estadistas como as elites devem considerar as ações e os recursos que serão exigidos para possibilitar essa resposta. Em alguns casos, a sociedade está ciente da ameaça quando esse processo de securitização está a decorrer, apoiando as decisões tomadas tanto pelos estadistas como pelas elites, enquanto noutros, a sociedade está alheia ou não está suficientemente informada sobre a ameaça devido ao facto de esses estadistas e elites manterem essas informações fora do domínio público (Buzan, Waever e De Wilde, 1998).

O presente artigo analisa a mudança, relativamente à responsabilidade pela segurança, da SEDENA e SEMAR para a recém-criada Guarda Nacional Mexicana e os dados decorrentes da implementação de programas sociais para jovens com o objetivo de reduzir a violência e a insegurança. É de referir também que outro objetivo da política de dessecuritização de AMLO é erradicar a corrupção nas instituições de segurança

¹ Artigo traduzido por Carolina Peralta.



pública, juntamente com a implantação de programas de bolsas e a formação profissional para impedir o recrutamento de jovens por parte de organizações criminosas.

Analisaremos também como AMLO definiu a sua estratégia de dessecuritização ao declarar “o fim da guerra às drogas”, argumentando que a declaração de guerra das administrações anteriores às DTOs não conseguiu resolver a ameaça e que a violência envolvida nessa guerra simplesmente incentivou mais violência. A sua posição é que as DTOs não são um problema de segurança em si, mas sim um sintoma da injustiça económica e social no México. Diante do exposto, o presente trabalho procura analisar como essa política de dessecuritização reduz a criminalidade, a violência e a ameaça ao Estado, comparando-a com a política de securitização aplicada por governos anteriores, que envolvia o confronto armado direto com narcotraficantes.

Quadro teórico para a securitização e o processo de dessecuritização

A segurança, sob uma perspectiva construtivista, descreve o processo de securitização e o seu funcionamento, assim como o papel desempenhado por estadistas e elites ao identificar publicamente ameaças e canalizar recursos e ações para priorizar a sua agenda política. Um processo de securitização envolve identificar o que os estadistas e as elites consideram uma ameaça à segurança nacional e as ações que estão dispostos a tomar para enfrentá-la (Buzan, Waever e De Wilde, 1998).

Wolfers refere que a segurança pode ser objetiva (quando a ameaça é reconhecida como real) ou subjetiva (a ameaça é meramente percebida). Esta distinção é crucial para estabelecer a segurança nacional para o Estado, pois requer tanto a compreensão da percepção de uma ameaça e uma avaliação das evidências que sustentam essa percepção (Wolfers, 1962).

A securitização bem-sucedida compreende três fatores: a ameaça existente; a ação de emergência tomada para enfrentá-la; e os efeitos das violações das regras. Waever descreve a segurança como um “ato da fala”, em que um problema é apresentado como uma questão prioritária que deve ser resolvida por meio de ações, permitindo assim que um agente reivindique a necessidade e o direito de usar medidas significativas e os recursos que necessita. O principal interesse desse discurso é entender como uma ameaça é apresentada publicamente e identificada como um problema de segurança (Waever, 1996).

O público deve discutir a existência de uma ameaça para poder legitimar as medidas e ações tomadas contra a mesma, que, uma vez legitimadas, podem ser tratadas pelo Estado. A ausência de aceitação pública implicaria apenas um movimento de securitização e não um objeto securitizado. Os estudos de securitização procuram entender como securitizar, quais os objetos (ameaças) a securitizar, quem (sujeitos) securitizar, razões para (motivos) securitizar, em que circunstâncias securitizar e os fatores que determinam quando a securitização foi bem-sucedida.

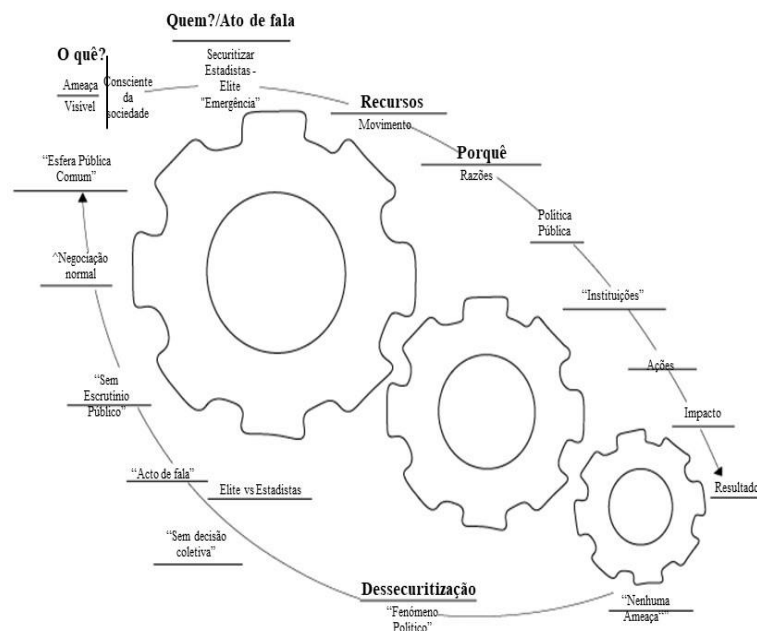


A dessecuritização é “a mudança de questões do modo de emergência para o processo normal de negociação da esfera política”. O processo de dessecuritização envolve a opção de não fazer depender a ameaça do escrutínio público (nomeadamente se é subjetiva ou objetiva) e é visto pelos referidos autores como a “opção ótima de longo prazo, pois significa não ter questões formuladas como ameaças contra as quais temos contramedidas, mas tirá-las da sequência ameaça-defesa e para a esfera pública comum” (Buzan, Waever, and De Wilde, 1998: 4-8).

Waever indica que o círculo interno, “a elite”, questiona as ações dos estadistas, que tentam restabelecer a ordem, afirmando que a ameaça está presente ou fingindo que nada de errado aconteceu. Porém, na realidade, as circunstâncias são alteradas pela presença da ameaça e a nova prioridade deve ser estabelecer a verdade sobre a situação enfrentada pelo Estado (Waever, 1995).

O presente estudo centra-se no “ato da fala” realizado por AMLO, no qual anunciou o fim da guerra contra as DTOs, argumentando que existem soluções alternativas. No entanto, a insegurança continua a ser um problema que se manifesta na violência criminosa, na constante expansão da capacidade operacional das DTOs no México e no aparecimento de novas organizações criminosas (Cattan, 2019).

Imagem 1 – Análise da discussão teórica



Fonte: do autor



No seu artigo *Reconstructing desecuritization: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it* (Reconstruir a dessecuritização: o normativo-político na Escola de Copenhague e direções de como aplicá-lo), Lene Hansen indica como uma questão pode ser dessecuritizada, primeiro através da sua relação com a política, uma vez que a securitização de uma questão é um fenómeno político. Em segundo lugar, uma questão pode ser dessecuritizada na esfera pública, o que seria uma decisão muito mais política do que simplesmente politizar a questão, enquanto, em terceiro lugar, por meio de uma decisão coletiva, a sociedade decide dessecuritizar uma questão, pois isso seria mais eficaz do que securitizá-la. Finalmente, Hansen invoca a reflexão de Waever sobre "détente" e como este conceito forma a base para a dessecuritização (Lene, 2012).

Com base na investigação acima referida, o presente artigo postula que a esfera pública é um conceito útil para explicar como Andrés Manuel López Obrador (AMLO) dessecuritizou a resposta governamental às DTOs, o que pode ser enquadrado como um processo de negociação através do qual o seu governo decidiu reduzir uma emergência securitizada a um nível de assunto dessecuritizado.

Hansen descreve como uma mudança de foco de uma emergência ou ameaça para um processo de negociação conduzido na esfera pública sugere uma mudança do assunto securitizado (a questão está relacionada com uma esfera de política pública que requer a alocação de recursos ou alguma outra forma de governança comunitária) para os politizados (o Estado não trata da questão, que deixa de ser objeto de debate e decisão pública).

Boswell sugere um fluxo de ideias que ligam o discurso público e a prática política, enquanto a Escola de Copenhague vê a esfera política como um espaço dinâmico no qual os atores procuram justificar as suas políticas e desestabilizar as dos seus oponentes (Boswell, 2007).

A campanha presidencial e as promessas de AMLO

Tal como referido acima, desde o início do governo de Felipe Calderón, em 2006, até ao final do governo de Peña Nieto, em 2018, a principal política de segurança implementada no México foi a de confronto às DTOs. O objetivo inicial era reduzir a violência a nível nacional e impedir que as DTOs trouxessem os seus produtos para a América do Norte, para o qual o governo dos EUA forneceu equipamentos militares ao México e treinou os seus militares (Astorga, 2015). Embora esse apoio financeiro dos EUA fosse conhecido no México como Iniciativa Mérida (MI), era amplamente entendido no Congresso dos EUA como simplesmente uma parcela de ajuda internacional a ser aprovada ano após ano no orçamento.

No México, essa política de segurança resultou em violência e mortes contínuas, tanto às mãos das DTOs como do Estado (que respondia militarmente), o que foi exacerbado pela corrupção endémica e um sistema de justiça falhado que não conseguiu processar os criminosos. Portanto, os objetivos do MI mudaram de forma a promover reformas



governamentais e institucionais no México, incluindo o sistema judicial, e fortalecer o estado de direito (Cook, Rush, Ribando, 2008: 1-6).

Embora essa assistência financeira tenha começado no último ano do governo de George W. Bush, foi continuada por seu sucessor, Barack Obama, que estipulou que o México precisava de tomar mais medidas para combater a violência, conter o crescimento das DTOs e também a corrupção nas instituições governamentais. No entanto, esses critérios não foram atendidos, com a violência a aumentar ano após ano e as DTOs competindo por quota de mercado (Camhaji e García, 2019 e Infobae, 2019).

Durante o período discutido acima, AMLO foi uma figura política de destaque, tendo disputado duas vezes a presidência mexicana e perdido duas vezes devido ao que ele descreveu como corrupção dentro do sistema eleitoral, e caracterizada pela comunicação social como uma ameaça à segurança nacional. Na sua terceira corrida presidencial, AMLO fez campanha contra um grande opositor - a política de segurança falhada das duas últimas administrações, representando dois partidos políticos diferentes, o Partido Acción Nacional (PAN ou Partido da Ação Nacional) e o Partido Revolucionario Institucional (PRI ou Partido Institucional Revolucionário).

Imagem 2 - Gráfico de homicídios por ano no México



Fonte: Instituto Nacional de Geografia e Estatística (INEGI) (2020). <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Durante a sua campanha, AMLO definiu como iria lidar com a violência e o narcotráfico a partir de uma perspectiva alternativa, ou seja, lidando com o assunto como um problema social, resolvendo as causas que atraem as pessoas para o narcotráfico e identificando



alternativas económicas e sociais para as mesmas. Propôs a retirada dos militares das ruas, não apenas porque nunca deveriam ter sido usados em atividades de segurança pública, mas também porque as suas constantes violações dos direitos humanos só aumentaram os níveis de violência. Por fim, propôs uma amnistia para os envolvidos no negócio do narcotráfico, particularmente os pobres (López, 2018: 105; Oré & Díaz, 2018).

Ao relacionar o narcotráfico e a violência no México com problemas sociais e económicos, em vez de encarar o assunto como uma ameaça à estabilidade do Estado e do governo, AMLO dava sinais de uma mudança de perspectiva em relação à dos dois últimos governos. Argumentou que a violência usada pelo Estado para recuperar o controlo das rotas de contrabando de drogas no território norte-americano era inaceitável, e propôs uma abordagem com “*abrazos, no balazos*” (abraços, não ferimentos de bala).

Uma vez eleito, a posição política de AMLO foi promulgada no Plano Nacional de Paz e Segurança 2018-2024, que afirma que “...a violência e a insegurança envolvem a confluência de um grande número de fatores, a começar pelos de natureza económica e social, como a falta de emprego de qualidade, as insuficiências do sistema educativo e o colapso institucional...” (Gobierno de México, S/F: 2). O plano associava os objetivos de alcançar a paz e a segurança a dois fatores principais: a corrupção institucional que incentivava o narcotráfico; e a necessidade de que tanto o bem-estar da população como a justiça social sejam reforçados pela lei.

As bolsas de AMLO e violência

Andrés Manuel López Obrador venceu as eleições presidenciais em 2018 com 53,19% do total de votos, tornando-se o primeiro candidato presidencial a receber esse nível de apoio em muitos círculos eleitorais, o que lhe conferiu um mandato claro para si e para a sua plataforma política. Apesar desse mandato, os críticos apontaram que as expectativas populares que esse fato tinha suscitado não corresponderiam aos resultados alcançados durante o seu mandato (Rojas, 2018: 1-4).

A seção sobre segurança do Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2024 afirma que a nova visão para a segurança no país, dadas as deficiências em termos de emprego e educação entre os jovens, iria “... remover a base social da criminalidade através da incorporação massiva de jovens na educação e no trabalho...” (Presidencia de la República, 2019 (a): 11). O objetivo dessa visão era acabar com a guerra às drogas no país.

Como parte das promessas feitas durante a campanha, AMLO começou por anunciar os programas sociais para estudantes e jovens com o argumento que essa política seria a melhor para obter o apoio popular inicial. Em fevereiro de 2019, meses depois de empossado, anunciou, numa cerimónia na Plaza de las Tres Culturas (Praça das Três Culturas), em Tlatelolco, Cidade do México, o primeiro programa de bolsas, *Jovens a Escrever o Futuro*, destacando que:



"...no nosso país existem 16 milhões de jovens que vivem na pobreza, imaginem se um criminoso se oferecer para empregá-los como "falcões", como são conhecidos coloquialmente, que informam [os seus empregadores] quem está a entrar e a sair das comunidades..." (Presidencia de la República, 2019 (b): 27).

Conforme referido acima, a nova estratégia era combater o narcotráfico socialmente e não militarmente, que tinha sido a abordagem seguida na década anterior. Do ponto de vista de AMLO, como a raiz do problema era a possibilidade de os adolescentes serem recrutados pelas DTOs e arrastados para atividades criminosas, se tivessem emprego e educação, rejeitariam os avanços das DTOs, pois teriam outra maneira de ganhar a vida.

Sem estudos prévios ou análises que indicassem quantos adolescentes beneficiariam desses programas sociais, como seriam implementados, o orçamento que lhes seria destinado ou, ainda, quais seriam seus resultados, foi uma decisão política tomada pelo presidente sem considerar se o orçamento federal poderia cobrir o programa.

Foram criadas quatro bolsas para jovens: Benito Juárez; Jovens a Escrever o Futuro; Jovens a Construir o Futuro; e Assistência Social às Famílias no Ensino Básico. Os pagamentos das bolsas variam de \$800 a \$ 3.748 pesos (US\$ 40 a US\$ 187) por mês, o que equivale a um orçamento federal combinado de mais de vinte mil milhões de pesos, o que os críticos apontaram ser insuficiente, dada a ausência de qualquer estudo prévio sobre esta política (Becas y Convocatorias, 2020).

Foi nesse momento que a medida passou a ser questionada: vai acabar com o narcotráfico e a violência no país? Por que motivo o presidente associou a violência ao apoio financeiro aos jovens no país? Essas bolsas vão resolver o problema principal, ou seja, a existência das DTOs no país? Essas questões foram suscitadas pela constatação que, como o narcotráfico no México é sustentado pelo mercado ilegal de drogas dos EUA, não depende de os jovens mexicanos estarem empregados ou do seu nível de rendimentos.

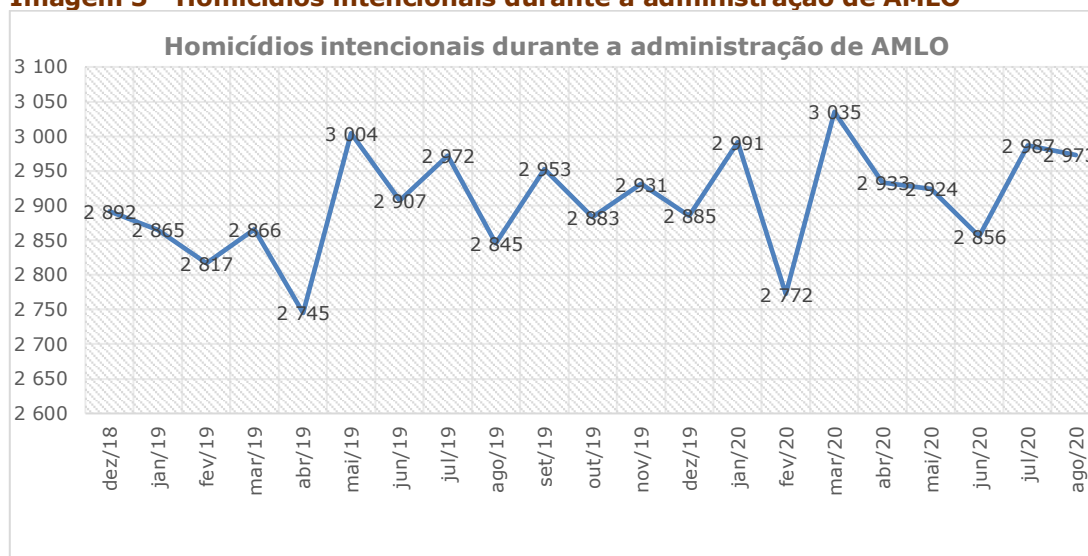
O objetivo das DTOs no México era obter o controlo do mercado de drogas ilegais dos EUA e das rotas de tráfico, bem como outras atividades criminosas, como o sequestro e tráfico de pessoas. Muitos referiram que a falta de oportunidades de trabalho e educação entre os jovens não foi a causa da atividade das DTOs, seja contemporânea ou historicamente.

O narcotráfico no México começou como parte da relação bilateral entre o México e os Estados Unidos, com o primeiro representando a oferta e o segundo a procura. Muito influenciadas pelas colombianas, as DTOs mexicanas foram criadas com o objetivo de lucrar com o narcotráfico e a atividade criminosa organizada e não porque os que nelas trabalhavam não tinham instrução ou estavam desempregados. De fato, existem muitos relatos anedóticos de como políticos, polícias ou outros profissionais instruídos estiveram envolvidos na atividade das DTOs.



As medidas de AMLO, portanto, representam a primeira vez que um político mexicano viu que a sua melhor hipótese de assumir o poder era oferecer apoio financeiro aos jovens sem restrição quanto ao que poderiam gastar, já que esses programas sociais não requerem comprovativo das despesas.

Imagem 3 - Homicídios intencionais durante a administração de AMLO



*Total de homicídios intencionais: 2018 - 36.685; 2019 - 36.661; e, até agosto de 2020 - 23.471. Fonte: A. López, 18 de setembro de 2020, em "Robos y secuestros tienen histórica tendencia a la baja. Conferencia presidente AMLO". YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=1gZjtxV0LqY>

Essa posição também corresponde à dessecuritização da luta contra o narcotráfico, como descreve Helsén, dada a forma como a política de AMLO representou uma mudança de uma emergência para uma questão politizada, uma decisão política tomada por ele e não pelo público ou a elite política envolvida num debate público em torno das questões relevantes.

As bolsas implementadas pela administração AMLO não se correlacionam diretamente com a diminuição da violência no México. Como podemos ver nas imagens 2 e 3, desde que assumiu a presidência, a violência no México só começou a diminuir em 2020 no contexto da pandemia de SARS-COV2. O nível sustentado de violência observado de dezembro de 2018 a agosto de 2020 não suporta a relação direta proposta por AMLO entre violência e pobreza, educação e bolsas de estudo.

A administração AMLO tem sido, até agora, mais violenta do que as duas anteriores, apesar dos protestos em contrário do seu secretário de Segurança. O pico mais alto nos níveis de violência durante os governos de Calderón e Peña Nieto foram os 27.213 mil homicídios intencionais registados em 2011. Os homicídios intencionais registados foram 36.685 em 2018, quando AMLO tomou posse, e não diminuíram até à redução observada em 2020 relacionada com a pandemia de SARS-COV2. No ano e meio desde a introdução



das bolsas, os homicídios intencionais não diminuíram e o narcotráfico continua inabalável (Imagem 3).

A criação da Guarda Nacional

Durante a sua candidatura, AMLO insistiu na falta de coordenação entre as instituições de segurança pública, num ambiente institucional congestionado que interferiu no combate ao crime organizado e nos esforços para reduzir a violência. Para resolver essa falta de estratégia interinstitucional, propôs o seguinte:

"...integrar as corporações da Polícia, Marinha e Exército, numa Guarda Nacional. Neste momento, é um desastre porque cada corporação faz o que considera adequado, de um lado a Marinha, do outro o Exército, de outro a Polícia; não vai continuar a ser assim..." (Hernández & Romero, 2019: 87-106)

A sua solução foi unificar as ações de segurança e fiscalização contra organizações criminosas, criando uma única força militar sob o comando e direção únicos do presidente, que se tornaria a Guarda Nacional (DOF, 2019). Assim, AMLO propôs, no capítulo Sociedade Segura e Estado de Direito do seu manifesto eleitoral *Proyecto Nación 2018-2024* (Projeto para a Nação 2018-2024), uma série de medidas para acabar com a violência que assolou o país nos doze anos anteriores. Os pontos mais importantes foram: a criação da Guarda Nacional para substituir os militares, que gradualmente se retirariam de certas regiões de alto risco sob a justificação de que não deveriam exercer funções de segurança pública; a alocação de mais recursos para formação da polícia; a criação do Colégio Nacional de Segurança Pública com o objetivo de formar corpos de segurança especializados, que constituíssem uma opção de carreira atrativa para os adolescentes que não trabalham nem estudam. Para combater a violência e a insegurança, AMLO estabeleceu uma abordagem diferente da dos governos anteriores, tanto em termos operacionais quanto institucionais, propondo três mudanças importantes: desobrigar o Secretário do Interior das suas funções de segurança; a criação da Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão; e a criação da Guarda Nacional (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019).

No lançamento dessa proposta, o futuro secretário de Segurança Pública, Alfonso Durazo, delineou as prioridades para um possível governo de Obrador: "A primeira é fechar o ciclo da guerra. A segunda, conseguir uma diminuição significativa da violência criminal em 180 dias. Número três: recuperar a confiança da sociedade nas forças de segurança. Quatro: fortalecer a estratégia em três anos e, finalmente, entregar um país em paz e com tranquilidade em 2024". (Expansión Política, 2018: 4). Os prazos estabelecidos por Durazo não pareciam realistas e foi criticado porque a violência não diminuiu como resultado da 'guerra' de Felipe Calderón às DTOs e, embora tenha havido uma ligeira diminuição da criminalidade quando Enrique Peña Nieto assumiu o poder, a violência



atingiu o pico no final de seu governo, superando até os níveis do governo Calderón (Figura 2/García, 2019: 4).

Logo após a vitória de AMLO, Alfonso Durazo, que estava a concorrer ao cargo de Secretário de Segurança Pública, anunciou que a Guarda Nacional não seria afinal criada. Essa mudança de prioridades significou que o combate ao crime organizado se concentraria na lavagem de dinheiro. Para Durazo, essa seria a melhor abordagem para enfrentar as organizações criminosas no país e poderia ser conduzida com um custo menor (Ramírez, 2018: 3-4).

A posição de Durazo foi ao encontro da promessa de “abraços, não ferimentos de bala” feita durante a campanha (*Otro País*, 2019: 3-8). Note-se também que, durante a campanha eleitoral, a relação entre AMLO e os militares havia sido tensa perante as suas declarações sobre uma possível amnistia para os envolvidos em atividades criminosas organizadas e a retirada dos militares das ruas, e as suas declarações destacando as violações de direitos humanos cometidas pelos militares em território mexicano (Zavala, 2019).

A Guarda Nacional foi proposta como um dos instrumentos indispensáveis que permitiriam ao governo federal garantir a segurança, investigar e prender qualquer pessoa que colocasse em risco a segurança dos cidadãos mexicanos. Previa-se que a Guarda Nacional não estaria totalmente operacional até 2021, com reformas na Constituição sendo também necessárias, uma vez que nenhuma das forças armadas do México poderia ser responsável pela segurança pública. A medida também a exigia a dissolução da Polícia Federal (*Gobierno de México*, 2019: 1, 4).

Uma vez aprovadas as reformas constitucionais exigidas nos congressos dos estados regionais do país, a Guarda Nacional foi oficialmente instituída por meio de anúncio, em março de 2019, no Diário Oficial da Federação. Os artigos 10º, 16º, 21º, 31º, 35º, 36º, 73º, 76º, 78º e 89º da Constituição foram modificados para este efeito, ao mesmo tempo que foi promulgada a Lei da Guarda Nacional (*Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 2019: 6). Essas reformas foram criticadas por representarem a legalização da intervenção das forças armadas em questões de segurança pública, embora, de fato, fosse uma continuação das medidas implementadas por Calderón e Peña Nieto

A captura fracassada de Ovidio Guzman

Uma das principais estratégias de comunicação social utilizada durante as administrações de Calderón e Peña Nieto foi gerar publicidade por meio da prisão de criminosos e do assassinato de chefes das DTOs. Numa tentativa de fomentar o apoio do público em geral, o objetivo era mostrar que as instituições de segurança pública estavam a trabalhar arduamente para combater as DTOs em todo o país. O propósito desses eventos midiáticos era o mesmo, independentemente da DTO envolvida, levando as pessoas a pensar que eram puramente performativos e conduzidos para fins publicitários.



Os criminosos perceberam que a política do recém-eleito presidente AMLO era diferente da das administrações anteriores, o que causou um grande constrangimento para o governo durante a tentativa de capturar Ovidio Guzmán, filho de Chapo Guzmán (ex-líder do cartel de Sinaloa no México), em 17 de outubro de 2019. As claras contradições entre todas as instituições de segurança envolvidas, evidenciadas nas suas declarações públicas, evidenciaram uma gritante ausência de coordenação para uma operação de suma importância para a nova administração AMLO.

Embora o secretário de Segurança Pública devesse pelo menos ter conhecimento dessa operação ultrassecreta, que seria realizada conjuntamente pela Guarda Nacional e pela SEDENA, os seus comentários públicos revelaram o contrário. Afirmou que a operação “fora circunstancial” (Camarillo, 2019: 3) e que “Ovidio nunca foi preso”, dizendo que nenhum acordo fora feito com a organização de Sinaloa para garantir a libertação de Ovidio Guzmán e, finalmente, admitiu que houve falhas na execução da captura, sem indicar o motivo (Guerrero, 2019: 2).

Em 21 de outubro, AMLO anunciou que a SEDENA e a Guarda Nacional iriam recapturar Ovídio, mas desta vez não recorrendo a meios militares, porque isso colocaria em risco o público em geral, algo que o seu governo não faria. Declarou que “fui informado sobre esta ação porque há uma recomendação geral. Acho que a SEDENA sabia disso” (Alvarado, 2019: 13-18).

As declarações de todas as Secretarias envolvidas sublinharam essa falta de coordenação, contrariando o repetido objetivo político de maior coordenação de AMLO. Além das suas declarações, descritas acima, Durazo disse mais tarde que os militares realizaram a operação com base numa ordem de extradição dos EUA. Dado que a descrição de AMLO parecia mudar a cada nova declaração e que não conseguia explicar o que era claramente uma operação de segurança liderada pela SEDENA, a conclusão foi que o presidente não tinha sido informado sobre a operação nem tinha nenhuma ideia real do motivo pelo qual os militares estavam envolvidos (Alvarado, 2019).

Numa indicação do que pode ser descrito como a dessecuritização da luta contra as DTOs, dado o ter-se evitado o confronto violento direto com uma organização específica neste caso, AMLO dava sinais que dava prioridade à da vida civil em detrimento da “guerra” contra as DTOs. A verdadeira questão relacionada com essa política de dessecuritização é que, embora AMLO, como seus antecessores, pareça não querer que a violência criminosa seja perpetrada na sociedade pelas DTOs, claramente prefere que esse tipo de operação falhe se puder resultar em baixas civis.

Ao libertar um chefe de uma DTO, como Ovidio Guzmán, em plena vista da sociedade, AMLO mostrou o seu compromisso para com a sua promessa de não provocar essas organizações, apesar de serem alvos de alto valor para a extradição dos EUA, e reiterou a sua preferência pela paz sobre a violência. Esse episódio evidenciou a política de AMLO de dessecuritizar o combate às DTOs. Embora tenha sido criticado por essa decisão política, foi coerente com a sua promessa de não usar a violência no combate às DTOs, como tinha sido usada no passado. Considerando que a política de dessecuritização de



AMLO está a tornar o confronto entre as DTOs e o Estado menos evidente do que no passado, podemos dizer que foi um sucesso; no entanto, podemos dizer que as estatísticas de violência no país mostram o contrário (Imagens 1 e 2).

A abordagem seguida pela administração AMLO para dessecuritizar a luta contra as DTOs, que envolveu até a libertação pública de um grande narcotraficante após a sua captura pelas próprias forças armadas de AMLO, não alcançará os resultados que ele espera.

A pandemia SARS-COV2 e o exército mexicano

A SARS-COV2a começou a espalhar-se no México em março de 2020, com 2.000 mortes e 20.000 casos reportados até 21 de abril (Hernández, 2020). A Guarda Nacional foi acionada para auxiliar na implementação de medidas de segurança pública, como incentivar o distanciamento social e o uso de máscaras e supervisionar a segurança das instituições de saúde pública (Rodríguez, 2020). O exército e a marinha mexicanos foram envolvidos porque eram muito mais organizados e experientes devido ao *Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre* (Plano DN-III-E ou Plano de Ajuda Civil e Alívio a Desastres) das forças armadas. No entanto, este plano foi estabelecido em 1965 para prestar socorro durante desastres naturais, tais como enchentes, terremotos e incêndios, e não incluiu a Guarda Nacional, que só foi criada em 2019 (Nájar, 2020).

A decisão de envolver os militares foi anunciada por decreto presidencial, em 26 de março de 2020, no qual AMLO definiu as atividades que seriam realizadas pelas Forças Armadas de apoio ao trabalho da Guarda Nacional para impedir a propagação do vírus. A 4 de maio de 2020, afirmou que, como o Exército e a Marinha tinham experiência e pessoal adequados para essa tarefa, iriam administrar tanto o Plano DN-III-E como o próprio plano de contingência da Marinha.

A Guarda Nacional foi responsável pelo repatriamento de cidadãos mexicanos no estrangeiro, com os voos privados coordenados pela Secretaria de Relações Exteriores, e também foi incumbida do seguinte: adaptação das instalações militares para o tratamento de civis; produção de material médico; contratação de pessoal especializado em saúde; aquisição de ventiladores no estrangeiro; encerramento de praias, lojas e locais públicos; monitorização e prevenção de possíveis focos de saques; aplicação de pontos de controlo sanitário em locais públicos; monitorização e encerramento do transporte público; encerramento de festas; imposição de toques de recolher (embora esta última atividade sido censurada pelo Secretário do Interior). Agindo em apoio a essas iniciativas, as Forças Armadas foram criticadas por ações que tomaram ao manter as pessoas fora das ruas, incentivar o uso de máscaras, fechar negócios e, até mesmo, fechar locais públicos, como ocorreu no estado de Guerrero, quando as praias foram encerradas com recurso à força pública (Rodríguez, 2020).

Durazo, secretário de Segurança Pública e Proteção ao Cidadão, afirmou que, na execução das atividades de segurança pública, as Forças Armadas estavam subordinadas à Guarda Nacional, ressaltando que essa ação não representava uma militarização da



segurança pública no país, como alegado. Além disso, divulgou o número de militares envolvidos nessas ações: SEDENA – 27.364; SEMAR – 12.508; Guarda Nacional – 10.470; e Serviço de Proteção Federal – 637. As suas funções, segundo Durazo, eram vigiar armazéns, proteger empresas e hospitais, ajudar no transporte de produtos médicos e distribuir alimentos em pontos inacessíveis do país (García, 2020).

Durazo queria assegurar ao público que as forças armadas não estavam a tomar o país ou representavam uma ameaça e que suas responsabilidades e deveres eram claros e seriam evidenciados pelas suas ações. Ele deixou claro que, tanto pela lei quanto pelas ações adotadas, as Forças Armadas não estavam a prejudicar ou mesmo a ameaçar a presidência. Citou igualmente o artigo 5º provisório sobre a utilização das Forças Armadas em apoio à Guarda Nacional: "... enquanto se desenvolve a estrutura, as capacidades e a competência territorial da Guarda Nacional, o Presidente da República pode utilizar as Forças Armadas permanentes em matéria de segurança pública de forma extraordinária, regulamentada, fiscalizada, subordinada e complementar" (DOF (b), 2019).

No final de 2020, em 23 de dezembro, as vacinas SARS-COV2a começaram a chegar ao México e as forças armadas receberam a tarefa de garantir a sua segurança, distribuição, armazenamento, transporte e administração à população. A vacinação era considerada vital para o interesse nacional, uma vez que era vista como a única medida prática eficaz para impedir a propagação da doença. Nos seus discursos, AMLO rejeitou as críticas de que as forças armadas estavam a ser mobilizadas nesse contexto como parte de um esforço para militarizar o México, porque considera que o seu governo estava a usar os militares para garantir a segurança pública (Storr, 2020).

A política de dessecuritização da administração AMLO representa uma tentativa de seguir uma trajetória política diferente, na qual as forças armadas foram retiradas das operações de segurança contra as DTOs. No entanto, ao mesmo tempo, a Guarda Nacional ainda não está preparada para assumir a responsabilidade de conduzir essas operações.

Conclusões

O presente artigo procurou examinar o processo de dessecuritização no México, realizado pela administração AMLO com o objetivo de acabar com a "guerra" contra o narcotráfico". A política de dessecuritização resulta da visão de AMLO de que a violência das DTOs é um problema social e não uma ameaça ao Estado e à sociedade, sendo a pobreza e os problemas sociais decorrentes da desigualdade económica as principais causas da violência no México.

Nessa perspectiva, AMLO propôs os programas de bolsas para adolescentes como primeiro passo no processo de dessecuritização. No entanto, não foi encontrada relação direta entre violência e injustiça social e, além disso, como programa social, as bolsas não têm um objetivo declarado, não são sujeitas a rastreio demográfico, e os seus resultados não



são publicados. Não há como medir a relação entre essas bolsas e o nível de violência ou como o governo AMLO alcançará os resultados que prometeu. Como a concessão das bolsas não depende do compromisso do beneficiário em gastar o dinheiro para uma finalidade específica, como estudos adicionais, não há evidência de que os bolseiros adolescentes não estejam a ser recrutados para as DTOs.

O segundo passo no processo de dessecuritização seguido por AMLO na sua política pública foi a criação da Guarda Nacional para conduzir a função de segurança pública anteriormente desempenhada pelas forças armadas mexicanas (SEDENA e SEMAR) em administrações anteriores e que resultou em grandes violações de direitos humanos. No entanto, a maioria do pessoal da Guarda Nacional foi recrutado tanto na SEDENA como na SEMAR, o que significa que, na prática, não é uma força civil, mas uma força militarizada, apesar da intenção original de criar uma força civil.

O verdadeiro teste para o processo de dessecuritização foi a libertação de Ovidio Guzmán. O Cartel de Sinaloa é um das principais DTOs do México - uma ameaça transnacional e internacional. A decisão tomada por AMLO durante a crise desencadeada pela prisão de Ovidio foi para mostrar que ele não iria arriscar a segurança da população em geral. A sua política de dessecuritização levou-o a optar por libertar Ovidio em vez de iniciar uma guerra aberta contra o Cartel de Sinaloa, uma decisão que será interpretada pelas DTOs como um sinal de que o Estado representa uma ameaça menor para as mesmas.

O presente documento procurou estabelecer se a política de dessecuritização de AMLO reduzirá o crime, a violência e a ameaça ao Estado em contraste com a política de securitização das administrações anteriores. Concluímos que, em vez de reduzir a violência no México, as políticas públicas não reduziram significativamente a violência no país, com os dados de homicídio indicando o oposto, não apenas quando comparamos os dois anos do governo AMLO com seus objetivos declarados, mas também em comparação com os duas administrações anteriores, durante as quais as taxas de homicídio foram altas e aumentaram.

O ex-presidente Calderón foi criticado por declarar uma "guerra contra o narcotráfico", enquanto Peña Nieto viu um aumento dos níveis de violência em todo o México durante a sua presidência. O atual presidente está inclinado a tomar a direção oposta, tendo declarado o "fim da guerra", embora os resultados alcançados não evidenciem uma redução da violência no México. Ao mesmo tempo que promete que a violência diminuirá como resultado da sua política de dessecuritização, as estatísticas mostram o contrário.

Referências

Alvarado, I. (21 de octubre de 2019). ¿Qué pasó en Culiacán? Lueven nuevas versiones en torno al fallido arresto de Ovidio Guzmán, el hijo de El Chapo. Univisión Noticias. Retrieved from <https://www.univision.com/noticias/narcotrafico/que-paso-en-culiacan-lueven-nuevas-versiones-en-torno-al-fallido-arresto-de-ovidio-guzman-el-hijo-de-el-chapo>



Astorga, L. (2015). ¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, México, Editorial Grijalbo.

Becas y Convocatorias. (2020). Conoce los tipos de becas AMLO y sus requisitos para aplicar. Becas y Convocatorias. Retrived from <https://becasyconvocatorias.org/becas-amlo-tipos-y-requisitos/>

Belmont, J. (12 abril 2018). Abrazos y no balazos, promete AMLO en Sinaloa". Milenio. Retrived from <http://www.milenio.com/politica/abrazos-balazos-amlo-promete-reducir-violencia>

Buzan, B., O. Wæver and J.d. Wilde. (1998). Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (20 de noviembre de 2018). Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador. Retrieved from <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador>

Camarillo, M. (19 octubre 2019). Nunca hubo detención formal: Durazo. Crónica. Retrieved from <https://www.cronica.com.mx/notas-nunca-hubo-detencion-formal-durazo-1134826-2019>

Cook, C. W., Rush, R. G. and Seelke, C. R. (2008). Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. Retrived from https://www.casede.org/BibliotecaCasede/RS22837_20080318.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF) (a) (2019). DECRETO por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Retrived from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

Diario Oficial de la Federación (DOF) (b) (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Retrived from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

García, A. (22 de mayo de 2020). Las Fuerzas Armadas apoyan en el combate del Covid19. Notisistemas. Retrieved from <https://www.notisistema.com/noticias/las-fuerzas-armadas-apoyan-en-el-combate-del-covid-19/>

García, J. (8 de noviembre de 2016). Peña Nieto admite un repunte de la violencia. Retrieved from https://elpais.com/internacional/2016/11/08/mexico/1478577325_196604.html

García, J y Camhaji, E. (2019). Narco, una guerra sin rumbo claro. El País. Retrieved from <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>



Gobierno de México. (7 junio 2021). Declaración conjunta. Washington DC. Gobierno de México. Retrieved from https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracion_Conjunta_Mexico_Estados_Unidos.pdf

Guerrero, E. (28 de octubre de 2019). Culiacán: el fiasco y a los agraviados. El Financiero. Retrieved from <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/culiacan-el-fiasco-y-los-agraviados/>

Hernández, A. (7 de abril de 2020). El coronavirus y los presidentes desnudos. Deutsche Welle. Retrieved from <https://www.dw.com/es/el-coronavirus-y-los-presidentes-desnudos/a-53052746>

Hansen, L. (2012). Reconstructing desecuritization: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. *Review of International Studies* Vol. 38, No. 3 July, (2012). pp. 525-546.

Hernández, G. and Romero, C. (2019). La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. No. 25, (2019). pp 87-106.

Infobae. (2019). Este es el mapa del narcotráfico en México a 10 meses de la llegada de López Obrador al poder. Infobae. Retrieved from <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/19/este-es-el-mapa-del-narcotrafico-en-mexico-a-10-meses-de-la-llegada-de-lopez-obrador-al-poder/>

López, A. (2018). Proyecto de Nación 2018-2024. Retrieved from <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>

Najar, A. (4 de mayo de 2020). Coronavirus: México inicia un despliegue militar para combatir la pandemia ante la que se prevé que sea su semana más crítica”, BBC News Mundo, México. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52539824>

National Institute of Geography and Statistics (INEGI) (2020) graph for homicides per year. From:

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncion_eshom.asp?s=est

Oré, D. y Díaz, L. (3 Jul 2018). Adiós a las armas: la polémica propuesta para acabar con la narcoviolencia en México. Reuters. Retrieved from <https://cn.reuters.com/article/elecciones-mexico-amnistia-idESKBN1JT0MB-OESEN>

Presidencia de la República (a) (12 de julio de 2019). Plan Nacional De Desarrollo 2019-2024. Retrieved from https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Presidencia de la República (b) (12 de febrero de 2019). Versión estenográfica | Entrega de becas Jóvenes Escribiendo el Futuro. Gobierno de México. Retrieved from



<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-la-entrega-de-becas-jovenes-escribiendo-el-futuro>

Ramírez, J. (15 de agosto de 2018). Gobierno de AMLO 'aborta' la idea de crear Guardia Nacional. *Política Expansión*. Retrived from <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/08/15/gobierno-de-amlo-abortan-la-idea-de-crear-guardia-nacional>

Rienner, C. B. (2007). Migration control in Europe after 9/11 explaining the absence of securitization. Retrived from *Journal of Common Market Studies* Vol. 45 No. 03, pp 589-610.

Rodríguez, G. (2020). Las Fuerzas Armadas de México frente a la pandemia COVID-19. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. Retrive from <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/autores-casede/gerardo-rodriguezsanchez-lara/549-las-fuerzas-armadas-de-mexico-frente-a-lapandemia-covid-19/file>

Rojas, A. (2 julio 2018). López Obrador gana las elecciones en México: 3 claves que llevaron a AMLO a arrasar en las presidenciales. BBC. Retrived from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678664>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2019). La Guardia Nacional marcará el inicio del fin de la violencia en nuestro país: Alfonso Durazo. Retrived from <https://www.gob.mx/sspc/prensa/la-guardia-nacional-maricara-el-inicio-del-fin-de-la-violencia-en-nuestro-pais-alfonso-durazo>

Storr, S. (15 de julio de 2020). Informe sobre: Militarización en la 4T 2018-2020. CASEDE. Retrived from <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/relaciones-civico-militares/559-militarizacion-en-la-4t-2018-2020>

Waever, O. (1995). Securitization and Desecuritization. in Ronnie D. Lipschutz, *On Security*, Columbia University Press, New York, pp. 103-132.

Weaver, O. (1996). European security identities. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34 No.1, pp. 103-132.

Wolfers, A. (1962) *Discord and collaboration: essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zavala, O. (24 marzo 2019) "La Guardia Nacional y el lenguaje de la pacificación". *Proceso*. Retrived from <https://www.proceso.com.mx/ensayo/2019/3/24/la-guardia-nacional-el-lenguaje-de-la-pacificacion-222136.html>