
O Paradoxo da Macross securitização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza Outras “Guerras” na América do Sul*

Rafael Duarte Villa**

Introdução

Em uma passagem já bastante conhecida do livro *Security: A New Framework for Analysis*, seus autores afirmam que:

Segurança é o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas no jogo e enquadra o problema ou como um tipo especial de política ou como estando acima da política. A securitização pode ser vista como uma versão mais extrema de politização [Alguma coisa para ser securitizada precisa ser] [...] apresentada como uma ameaça existencial, que necessita de medidas de emergência e justifica ações fora dos limites normais do processo político

* Artigo recebido em 13 de agosto de 2013 e aprovado para publicação em 7 de julho de 2014.

** Pós-doutor em Política Internacional pela Universidade de Columbia e professor associado de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: rafaelvi@usp.br.

Rafael Duarte Villa

[...]. Assim, a definição exata e critério de securitização são definidos através do estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com resiliência suficiente para ter efeitos políticos substanciais. A securitização pode ser estudada diretamente; ela não precisa de indicadores. A maneira de estudar a securitização é estudar o discurso e as constelações políticas (BUZAN et al., 1998, p. 23-25).¹

De acordo com Buzan et al. (1998), nenhum nível tem tido tanto sucesso na reivindicação de legítima securitização como o nível intermediário ou “comunidades limitadas” (Estados, nações ou civilizações). A condição do sucesso da securitização naquele nível está no fato de que cada comunidade limitada pode reforçar relações de rivalidade com outras, o que envolve um processo de construção social de identidades que acaba reforçando os sentimentos de “nós” e os “outros”. Essa condição é dificilmente perceptível no nível micro (indivíduo) e macro (humanidade). O propósito de Buzan e Weaver (2009, p. 256) é consistente com a ideia de levar o nível intermediário além do Estado e da nação, “reconhecendo mais amplos padrões e escalas de securitização onde um conjunto de securitizações interligadas chegam a ser parte da estrutura da sociedade internacional” (especialmente em processos históricos como a Guerra Fria, em que a securitização se operava nas relações entre os EUA e a URSS), mas também moldava relações no Terceiro Mundo. Quanto mais amplos quadros de securitização estão em jogo, como por exemplo ideologias globais ou civilizações em escala global, os modelos baseados em cálculos egoístas dos atores (como a balança de poder) ou em compromissos sobre a base de valores em comum (comunidades de segurança) não capturam a complexidade de securitizações individuais que se constroem como padrões duráveis (BUZAN et al., 1998).

Em recente trabalho, Buzan e Weaver (2009, p. 253-258) revisaram e reconceitualizaram o conceito de securitização, ao tentar operacio-

O Paradoxo da Macrosecuritização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza...

nalizar este do nível médio a níveis sistêmicos. A isso chamaram de macrosecuritização. A macrosecuritização está preocupada com referentes objetos securitizados a mais altos níveis do que aos níveis médios do Estado e da nação; em outras palavras, a macrosecuritização diz respeito a objetos referentes ao nível sistêmico, como ideologias ou religiões universais, instituições primárias de segurança internacional ou doutrinas como a guerra global ao terror, que são capazes de incorporar e coordenar múltiplos níveis mais baixos de securitização. A macrosecuritização opera com a mesma lógica da securitização: uma ameaça existencial a um objeto referente, o que justifica o apelo para as medidas extraordinárias. No entanto, o ponto-chave que diferencia a macrosecuritização de um processo normal de securitização é dado pela escala (que está além do nível médio) e pela construção de um “pacote” de processos securitizados, geralmente a um nível mais baixo, que são incorporados em uma ordem mais alta e ampla. Ao mesmo tempo que impõe hierarquias a outro níveis mais baixos, como os Estados, dependendo do caso, pode incorporar, e subordinar também, outras securitizações (como fez a guerra global ao terror com a “guerra contra as drogas”, as armas de destruição em massa ou ainda remanescentes de grupos guerrilheiros no mundo). Desta maneira, esferas políticas, assuntos e conflitos securitizados são cada vez menos compreendidos como separados ou autônomos da macrosecuritização. Contudo, o ponto mais vulnerável da macrosecuritização parece consistir em que securitizações contidas dentro daquele “têm a opção de desertar se contradições parecem erodir suas relações com os mais altos níveis de securitização” (BUZAN; WEAVER, 2009), como foi o caso das relações, desde meados da Guerra Fria, da China com a URSS.

Contudo, ainda que corretas as premissas do conceito de macrosecuritização, um aspecto em que se pode discordar da nova proposição conceitual do trabalho de Buzan e Weaver é que a existência de uma situação ou discurso de macrosecuritização real não tem como

consequência ou resultado direto ou necessário a securitização efetiva. A isso chamamos de paradoxo da macrossecuritização. Ou seja, é possível que por diferentes motivos um discurso macrossecuritizador tenha sucesso. Esse sucesso pode ter a ver com o poder relativo de um ator, sua capacidade de estabelecer agendas internacionais, a capacidade de fazer hegemônico um discurso sobre ameaças existenciais ou mesmo até a possibilidade de achar anuência em elites locais. Porém, mesmo que um ator macrossecuritizador atinja tais requisitos, e de fato consiga convencer uma audiência internacional sobre a ameaça existencial global representada por um processo ou por outro ator, isso não garante o sucesso na securitização. As razões para isso são várias e as podemos fixar de maneira comparativa: i) há diferenças de escala: enquanto o discurso securitizador pode operar a nível unitário (em um país) e regional, de outro lado, o discurso macrossecuritizador é global, com o resultado de que as intensidades com que são percebidas as ameaças em um e outro nível são diferentes; ii) há que se levar em conta a natureza da fonte da ameaça. A ameaça que deriva de uma percepção de insegurança ideológica global produzida, por exemplo, por um ator estatal pode ser simplesmente bem maior que a produzida por um ator não estatal transnacional que atue, por exemplo, no mundo do crime. No nível unitário ou regional, ou seja no lugar privilegiado da securitização, as ameaças percebidas, sejam quais forem sua natureza, têm uma ordem de prioridades, o que dificulta consensos de atores políticos e sociais locais sobre um *overlap* de ameaças global-unitário-regional; iii) macrossecuritização e securitização não são necessariamente fungíveis, ou seja, o discurso securitizador não é necessariamente um cinto de transmissão coeso que decodifica o discurso macrossecuritizado. Daí porque, no nível unitário ou regional, o discurso macrossecuritizado pode ser aceito de maneira fragmentada; iv) no plano empírico, não há uma determinação necessária dos meios práticos da macrossecuritização em relação ao aceite do local (unitário ou regional) da securitização. Isso significa que o ator macrossecuritizante pode executar políticas

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguriza...

e marcos normativos para implementar o discurso macrossegurizador, porém tais meios práticos e normativos não operam rapidamente uma transformação dos atores fontes de ameaça. Mesmo que um grupo guerrilheiro ou criminoso possa ser chamado de grupo terrorista, há, porém, um contexto histórico e social local que impõe limitações a uma fácil transformação da identidade desse grupo, o qual continuará a ser identificado como guerrilheiro ou criminoso; v) finalmente, a macrossegurização discursiva significa a perda de autonomia (e até de identidade) de outras ameaças existenciais que passam a ser vistas como um efeito contínuo ou uma extensão da ameaça existencial macrossegurizada. A objeção aqui é que essa perda de autonomia pode ser parcial porque de novo as ameaças locais não perdem tão rapidamente a sua identidade perante governos e populações locais.

A principal tese deste trabalho é que, para governos dos EUA, a política da guerra global ao terror ofereceu-lhe uma oportunidade para passar-se de uma lógica de segurização simples a uma de macrossegurização nos problemas derivados da proliferação de drogas e existência de guerrilhas no caso da Colômbia, e nos problemas de crime transnacional no caso da região da Tríplice Fronteira no Cone Sul. Em outras palavras, problemas relacionados com tráfico de drogas e criminalidade transnacional em ambos os lugares foram tratados cada vez menos como processos com dinâmicas autônomas e subordinadas à macrossegurização trazida pela doutrina da guerra global ao terror. Contudo, embora os Estados Unidos tenham tido certo sucesso na macrossegurização, em ambos os casos há um paradoxo emergente nos resultados das políticas americanas: o sucesso na macrossegurização não corresponde a um sucesso na segurização.

Para testar essa problemática, procederemos da seguinte maneira: tanto na Colômbia como na Tríplice Fronteira se concentrará o foco da análise em políticas e ações dos Estados Unidos na primeira década do

Rafael Duarte Villa

milênio, acompanhando essas políticas e essas ações com uma análise de documentos que mostrem a incorporação de ambos os espaços na lógica da macrossegurização. Para testar a tese de que a macrossegurização não conduziu necessariamente ao sucesso na securitização se recorrerá a uma análise a partir de conceitos da teoria da securitização que mostram as limitações e tensões do discurso securitizador.

O trabalho divide-se em três seções. Na primeira, nos ocupamos de apresentar a maneira como a guerra às drogas e outros correlatos, como a insurgência guerrilheira, foram sendo articulados dentro da lógica da macrossegurização sugerida pela “guerra global ao terror” – para isso, estudamos o caso da Colômbia. Na segunda parte, estuda-se como parte da lógica macrossegurizada da guerra global ao terror o caso da Tríplice Fronteira pós-11 de setembro. E, finalmente, realizamos uma análise das limitações do discurso da macrossegurização da guerra às drogas e ao crime organizado transnacional, com base em conceitos da Escola de Copenhague.

Guerra às Drogas e à Insurgência Perde Autonomia para a Guerra ao Terror

Os governos dos Estados Unidos desde as administrações Reagan securitizaram precocemente na década de 1980 a agenda das drogas, ao terem definido o narcotráfico como um “problema de segurança nacional”. Se segurança nacional é um problema público, e, portanto, derivado do que se percebe como uma real “ameaça existencial” que requer respostas públicas, a securitização é um recurso discursivo que acaba despolitizando o caráter público da segurança.

Não é de agora, mas já há quase duas décadas que se argumenta que temáticas como drogas, ameaças vindas de fontes climáticas ou de

O Paradoxo da Macrossecuritização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza...

desastres e crises humanitárias poderiam ser aproveitadas pelo discurso de agências dos Estados Unidos, como o Departamento de Estado e de Defesa, como novos fatores para justificar ações práticas de intervenções em países do mundo em desenvolvimento ou de países pobres. De alguma maneira, esse argumento se sustentou bastante com o efeito que produziu a invasão ao Panamá, em dezembro de 1989, para capturar um antigo ex-aliado, Manuel Noriega; com a desastrosa atuação de tropas dos Estados Unidos enviadas pelo primeiro governo Clinton à Somália em 1994; ou com a intervenção das tropas da OTAN na antiga ex-Iugoslávia. Independentemente da validade empírica do argumento sobre as novas formas de intervenção, o que parece certo é que a invasão ao Panamá seria o grande ponto de inflexão por parte dos Estados Unidos na política de “tolerância zero” com as drogas vindas da América Latina, com o que mostrou uma grande disposição para utilizar meios extraordinários, inclusive os militares, para dar respostas aos problemas derivados da produção e tráfico de drogas, posto que estas passaram a ser securitizadas como um problema de segurança nacional para os Estados Unidos.

Dando um salto de quase duas décadas na National Security Strategy de 2002, quando esta nova doutrina se refere ao Hemisfério Ocidental, e as possíveis fontes de ameaças, as referências concretas do discurso securitizado são os países andinos, a Colômbia e o tráfico de drogas:

Partes da América Latina se defrontam com conflitos regionais, especialmente decorrentes da violência dos cartéis de drogas e seus cúmplices. Tal conflito e o desenfreado tráfico de narcóticos poderiam pôr em risco a saúde e a segurança dos Estados Unidos. Por isso, temos que desenvolver uma estratégia ativa para ajudar as nações andinas a regular as suas economias, fazer cumprir suas leis, derrotar as organizações terroristas e cortar o fornecimento de drogas, enquanto trabalhamos para reduzir a

Rafael Duarte Villa

demanda de drogas em nosso próprio país. Estamos trabalhando para ajudar a Colômbia a defender suas instituições democráticas e derrotar os grupos armados ilegais, tanto da esquerda como da direita, estendendo a soberania efetiva em todo o território nacional e garantindo segurança básica para os colombianos (NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, 2002).

Essa preocupação da National Security Strategy não está presente em nenhuma outra região do hemisfério americano e é sintomática do alto grau de securitização que a percepção das drogas como ameaças havia adquirido entre os formuladores da política externa e de segurança dos Estados Unidos. Qual foi o percurso seguido nesse processo que foi da securitização à macrossecuritização do problema ao tráfico de drogas? Em outras palavras, como se deu a construção da percepção de ameaça?

O discurso do agente securitizador, através da National Security Strategy de 2002, tornou-se, a partir desse documento, ainda mais agudo ao referir-se ao caso específico da Colômbia. “Na Colômbia, reconhecemos o nexos entre os grupos terroristas e extremistas, que desafiam a segurança do Estado, e os grupos do tráfico de drogas, que ajudam a financiar as operações de tais grupos” (NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, 2002). Ao mesmo tempo, o governo colombiano enfatizou no discurso o termo terrorista para referir-se aos grupos insurgentes e aos grupos de narcotraficantes (VILLA; VIANNA, 2010, p. 67).

De acordo com Villa e Vianna (2010, p. 67), a lista de organizações terroristas do Departamento de Estado do governo dos EUA de 2001 era integrada, em grande medida, por grupos que atuavam no Oriente Médio. A lista incluía quatro grupos armados da América Latina, todos na América do Sul: as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Exército de Libertação Nacional da Colômbia

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Securitized...

(ELN), o grupo paramilitar Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) e o Sendero Luminoso do Peru. No entanto,

Desde 1997, o Departamento de Estado faz uma Lista Anual, conhecida como FTO (do inglês, *Foreign Terrorist Organizations*), para designar as organizações internacionais terroristas que são entendidas como uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Enquanto as FARC e o ELN foram incluídas nas FTOs desde a de 1997, a AUC só passou a ser considerada uma organização terrorista na lista de 2001 (GUZZI, 2007).

Segundo Villa e Vianna (2010, p. 66) e documento do Center For International Policy (CIP INTERNATIONAL POLICY REPORT, 2003), antes do 11 de setembro a administração de George W. Bush havia sinalizado com a possibilidade de as políticas de segurança dirigidas à Colômbia irem além da luta antidrogas para assim ajudar o governo colombiano na sua luta contra a guerrilha e os paramilitares. Com esse objetivo, foram feitas mudanças doutrinárias e de ordem legal. O primeiro aspecto foi refletido pela National Security Strategy de 2002, que frisava fortemente a necessidade de a estratégia dos Estados Unidos se basear em novos enfoques de ação global que considerassem uma combinação de coordenação de ação entre mecanismos de inteligência e *law enforcement*, definindo essa combinação como “nossa primeira linha de defesa contra os terroristas e a ameaça representada por Estados hostis” (NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, 2002).

O processo da mudança normativo-legal foi mais lento do que doutrinário, mas também foi realizado na administração W. Bush. Essa mudança permitiria, em termos práticos, uma atuação mais direta e global dos Estados Unidos no conflito colombiano. A chave para a mudança foi a ampliação da coordenação das operações de inteligência entre agências dos Estados Unidos e forças de segurança da Co-

lômbia. Com esse objetivo, realizou-se uma mudança importante na diretiva presidencial, a *Presidential Decision Directive* (PDD-73), que regulou até o governo Clinton o escopo das operações de inteligência entre agências dos Estados Unidos e outros países.

De fato, a PDD-73 do governo Clinton limitava as ações de cooperação em atividades de inteligência entre as Forças Armadas da Colômbia, e de outros países latino-americanos, a funções antidrogas. Contudo, ainda no segundo governo Clinton, alguns importantes formuladores de política de segurança para a América Latina se expressavam já favoravelmente a uma mudança legal que desse unidade operacional ao ator percebido como fonte de ameaça, a “narcoguerrilha”. Em finais de 1999, o comandante do South Com, general Wilhelm, em audiência ao Congresso de seu país afirmava que a chave para a paz na Colômbia estava em cortar os ingressos que eram fornecidos à guerrilha por parte do narcotráfico,² e o seu sucessor, o general Peter Pace (setembro de 2000 a agosto de 2002), afirmava que a Colômbia era o país-chave para a estabilidade da região, e, portanto, o South Com precisava de “maior contundência em instrumentos IVR [Inteligência, Vigilância, Reconhecimento] para mitigar os riscos durante a crise” (PACE, 1999).

Já desde o início do primeiro governo de W. Bush, ficou clara a impaciência de alguns setores do Departamento de Estado com a PDD-73, com a qual se sentiam “frustrados e furiosos” (SCARBOROUGH, 2002). Os esforços foram concentrados então na mudança da PDD-73. E, em agosto de 2002, a mudança legal tomou forma concreta quando uma nova medida legal, a HR-4775, do governo W. Bush, requeria ao Congresso americano fundos antiterroristas emergenciais. A HR-4775 permitiu, por sua vez, ao governo colombiano, “usar todo tipo de assistência antidroga do passado e do presente – todos os helicópteros, armas, brigadas e outras iniciativas de vários anos anteriores contra a insurgência” (CIP INTERNATIONAL POLICY REPORT, 2003). Este foi o primeiro grande passo para que

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguriza...

se operacionalizasse a lógica da macrossegurização. Isso porque, com a mudança legal impingida pela HR-4775, as atividades de monitoramento dos grupos guerrilheiros chegaram a ser investidas de legalidade, e, no aspecto conceitual e discursivo, esses grupos passaram a ser denominados de narcoterroristas, o que fez com que os fundos de ajuda militar pudessem ser requeridos em nome da “luta global antiterror” e não mais para o combate pontual de determinado grupo ou atividade antidroga.

A lógica macrossegurizadora teve consequências rápidas. No plano prático, com a mudança doutrinária na Presidential Decision Directive (PDD-73) para a HR-4775, a administração W. Bush apresentou, e o Congresso dos EUA aprovou, a solicitação executiva de que se apagasse a linha que separava os programas antiterroristas e antidrogas, permitindo que toda ajuda relativa à segurança antidrogas fosse direcionada também ao combate às guerrilhas e aos paramilitares. Na prática, como observa Ricardo Vargas Meza (2004), se até o 11 de setembro o combate não declarado às organizações guerrilheiras colombianas (listadas como terroristas no Foreign Terrorist Organizations) era justificado com o argumento de que a guerrilha era um obstáculo para combater o narcotráfico (porque dependia deste financeiramente e o protegia), a partir dos atentados terroristas se tornou legal a extensão da ajuda antidrogas às atividades antiterroristas”. A “guerra às drogas” era também a “guerra ao terror”. “Para os funcionários do governo Bush e sua base de apoio no Congresso, as duas ‘guerras’ simplesmente se sobrepõem” (VAICIUS; ISACSON, 2003, p. 11). Nessa direção, os países andinos, especialmente a Colômbia, foram identificados como territórios de atividades de terroristas. Como destacava a versão em espanhol do *Country Reports on Terrorism* de 2006, “os atos de terrorismo no Hemisfério Ocidental foram cometidos principalmente por organizações terroristas na Colômbia e pelos redutos de grupos andinos da esquerda radical” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2006).

Rafael Duarte Villa

Em reforço, as agências americanas passaram a invocar, e financiar, de maneira mais consistente mecanismos hemisféricos institucionais de combate ao terrorismo como o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), o qual faz parte da Organização dos Estados Americanos. Complementarmente, agências como o Departamento de Estado passaram a fiscalizar de maneira mais próxima o comportamento dos Estados vizinhos da Colômbia, considerados como chave na luta contra o terrorismo. Como destacava a versão espanhola do *Country Reports on Terrorism* citado acima,

Vizinhos da Colômbia reagiram de maneiras diferentes à ameaça representada por terroristas na Colômbia. Embora nenhum tenha condenado os terroristas ou proscrito membros desses grupos em seus países, geralmente responderam positivamente aos pedidos da Colômbia em relação a determinados fugitivos de prisão. Brasil e Peru melhoraram sua cooperação fronteiriça com a Colômbia (muitas vezes, na base de acordos locais, em vez de nacionais), porém suas forças de segurança permaneceram sob ordens formais ou informais de evitar confrontos militares com terroristas estrangeiros invasores. As forças nestes países perseguiram agressivamente grupos terroristas locais em formação. Não está claro até que ponto o governo venezuelano forneceu apoio material a terroristas colombianos. No entanto, apareceram, nas mãos de organizações terroristas colombianas, algumas armas e munições do estoque e de instalações oficiais venezuelanas. O governo da Venezuela não patrulha rotineiramente a fronteira de quase 2 mil quilômetros com a Colômbia para evitar o movimento de grupos armados ou proibir o fluxo de armas para os narcoterroristas (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2006).

O Paradoxo da Macrossecuritização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza...

Consistentemente, a macrossecuritização da guerra global ao terror foi estendida a todo o complexo regional de segurança sul-americano, e certamente a região da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai ilustra bem de novo a consistência desse discurso que subordinava outras temáticas securitizadas à lógica da guerra global da guerra ao terror.

A Macrossecuritização do Crime Transnacional na Tríplice Fronteira

Assim como no caso colombiano, a macrossecuritização de problemas da Tríplice Fronteira, via da possibilidade de presença de grupos terroristas, não pode ser compreendida sem referência à National Security Strategy de 2002, uma vez que ela expressa uma síntese das prioridades da política externa e de segurança dos Estados Unidos diante da percepção de “novas ameaças” e, fundamentalmente, aponta para a estratégia de “guerra global ao terror”, além de sublinhar a natureza especial dessa percepção de ameaça. “Os Estados Unidos da América estão lutando uma guerra contra terroristas de alcance global. O inimigo não é um único regime político, pessoa, religião ou ideologia. O inimigo é o terrorismo premeditado, violência politicamente motivada, perpetrada contra inocentes” (NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, 2002).

Na casuística da doutrina, o fomento do terrorismo global está relacionado à existência de Estados muito fracos, fragilidade e corrupção das instituições, agências de repressão frágeis, economias não regulamentadas, ausência de *law enforcement*, sistemas financeiros pouco transparentes e ausência de recursos para combater essa nova ameaça. Assim, para a National Security Strategy, no que diz respeito ao Hemisfério Ocidental, o modo de ação para combate ao terrorismo passa, primeiro, pelo que chama de “alianças flexíveis” com os países do “hemisfério verdadeiramente democráticos” (Brasil, Ca-

namá, Chile, Colômbia e México) e que “compartilham as prioridades” dos Estados Unidos; segundo, por um maior engajamento dos Estados Unidos no âmbito hemisférico. Partindo desse contexto conceitual, a Tríplice Fronteira completaria um processo de securitização que se havia iniciado na primeira metade dos anos 1990.

Olhando para o mapa da América do Sul, observa-se uma característica que diferencia a região da Tríplice Fronteira, ponto geográfico em que se cruzam as fronteiras da Argentina, Brasil e Paraguai. É uma zona, para usar uma expressão da geopolítica, de fronteiras vivas, em que existem três cidades contíguas de intenso intercâmbio comercial: Porto Iguazu (Argentina), Foz do Iguazu (Brasil) e Cidade do Leste (Paraguai). Por outro lado, é uma região que tem recebido um importante contingente de população árabe de origem libanesa, segundo cálculos, 90% da população árabe da região, oriundos quase todos da região do Vale do Bekka (RABOSSI, 2004).

Porém, mais que um espaço geográfico, a Tríplice Fronteira é um espaço cognitivo sobre o qual se tem construído representações, a maior parte das quais fortemente negativas. O símbolo dessa imagem da região é Cidade do Leste. Uma localidade que, nas palavras de Naím, permanece “no limiar da lei – ou talvez um pouco além dela” (NAÍM, 2006, p. 135), “um lugar maldito” (BARTOLOMÉ, 2002) ou “uma casa fora de casa para os cartéis de drogas da América do Sul, tríades chinesas, Yakuza Japonesa, mafiosos italianos, gângsteres russos, gângsteres nigerianos e terroristas do Hezbollah” (ROBINSON, 2004, p. 131). A região seria um dos maiores centros de atividades de grupos criminosos internacionais que se dedicam a comercializar ilícitos transnacionais, ou, nas palavras de Naím:

[...] uma dessas cidades “além da lei” é Cidade do Leste, cidade do Paraguai de 300 mil habitantes na Tríplice Fronteira com o Brasil e a Argentina. Graças a essa posição privilegiada, transformou-se em um grande ponto de encon-

O Paradoxo da Macrossecuritização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza...

tro para contrabandistas de todos os tipos. Cidade do Leste é uma encruzilhada para virtualmente todo tipo de comércio ilícito (...). Mas o que verdadeiramente torna o lugar um centro importante é o dinheiro das drogas: as receitas da cocaína, vindas dos países andinos, das quais todos os outros comércios – assistidos pelos 56 bancos existentes na cidade – lançam mão para reciclar (NAÍM, 2006, p. 135-136).

O próprio termo Tríplice Fronteira já aparece com uma conotação bastante securitizada, como têm destacado alguns trabalhos antropológicos. A pesquisa de Rabossi chama a atenção para o fato da mudança de nome oficial da região das três fronteiras até meados da década passada para o de “Tríplice Fronteira”. A transformação para o substantivo próprio “Tríplice Fronteira” aparece a partir da suspeita da presença de terroristas islâmicos na região depois dos atentados na Embaixada de Israel em 1992 e, particularmente, depois dos atentados à Asociación de Mutuales Israelitas Argentina (AMIA). Em 1996, essa denominação será incorporada oficialmente pelos governos dos respectivos países (RABOSSO, 2004, p. 24). No entanto, outros trabalhos colocam essa securitização do termo “Tríplice Fronteira” como decorrência direta dos acontecimentos do 11 de setembro. “Após os atentados terroristas às torres gêmeas em 11 de setembro, a preocupação dos americanos com esse tema [terrorismo] fez com que a Tríplice Fronteira se tornasse um foco de atenção pela possibilidade de haver algumas células terroristas ou de apoio instaladas na região” (RODER, 2006, p. 65-66). Contudo, o que interessa destacar é a securitização da Tríplice Fronteira no contexto de percepções de ameaças terroristas e que essa percepção, expressa pela adoção oficial do termo, acontece externa e internamente aos atores estatais da região.

A incorporação da Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos deu-se, principalmente, pelas percepções sobre a re-

gião como um espaço para atividades terroristas, primeiro, pelo impacto dos atentados terroristas em Buenos Aires contra a Embaixada de Israel, em 1992, e contra a AMIA, em 1994. E, segundo, pelas suspeitas argentinas e estadunidenses de que grupos islâmicos, baseados na Tríplice Fronteira, haviam perpetrado os atentados. A região também se incorpora na agenda de segurança estadunidense devido à securitização das conexões que atividades ilícitas de atores transnacionais teriam com grupos terroristas, principalmente como fonte de financiamento dos primeiros ao “terrorismo islâmico”.

O 11 de setembro também introduz algumas mudanças importantes na política dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira. Primeiro porque os relatórios sugerem que a região é enquadrada de maneira mais clara na agenda global da guerra global ao terror. Se até agora a principal referência ao “terrorismo islâmico” que aparecia nos relatórios do Departamento de Estado era o grupo libanês Hezbollah e o grupo palestino Hamas, a partir desse momento entra no repertório discursivo dos relatórios o fator Al-Qaeda, e a possibilidade de que esses grupos estejam agindo em rede na região. Os *Patterns of Global Terrorism 2001* mostram-se muito satisfeitos com a atitude brasileira e, em geral, de todos os países latino-americanos, com a condenação dos atentados terroristas, e de pedir a invocação, se preciso, do quase esquecido Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) ante os acontecimentos do 11 de setembro. Também o relatório expressa muita satisfação pelos esforços do Paraguai em prender algumas personalidades que estariam ligadas, para o fornecimento de recursos financeiros, ao grupo palestino Hamas. Mas certamente a novidade maior é a possibilidade da presença da Al-Qaeda na região, embora o relatório de 2001 faça a ressalva de que isso não tenha sido provado. De outro lado, há cada vez mais ênfase em ligar esses grupos a atividades ilícitas transnacionais, que lhes serviriam como logística financeira; portanto, há uma tendência em macrossecuritizar tais atividades ilícitas transnacionais como parte

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguritiza...

de ação terrorista, embora o relatório não fosse conclusivo quando se tratava do grupo Al-Qaeda.

A Tríplice Fronteira da América do Sul – onde as fronteiras da Argentina, Brasil e Paraguai convergem e que abriga uma grande população árabe – assumiu uma nova importância na sequência dos ataques de 11 de setembro aos Estados Unidos. Embora armas, tráfico de drogas, contrabando, documentos e fraude cambial, lavagem de dinheiro e produtos piratas tenham sido associados a esta região, ela também tem sido caracterizada como um centro para atividades do Hezbollah e do Hamas, em particular para fins logísticos e financeiros. No final do ano, os relatos da imprensa sobre atividades da Al-Qaeda na Tríplice Fronteira foram refutados ou não corroborados por funcionários da inteligência e aplicação da lei (PATTERNS OF GLOBAL TERRORISM, 2001).

Em segundo lugar, o 11 de setembro estimula o Departamento de Estado a tratar o problema das atividades em bases hemisféricas e não regionais. A criação do Bureau of Western Hemisphere revelaria um tratamento mais global da temática. A criação dessa subagência, dependente da Secretaria de Estado, foi seguida pela fusão nos *Patterns of Global Terrorism* das seções dedicadas à América do Norte e à América Latina, que incluíam já não países específicos, mas um relato de atividades em cada um dos países e regiões do hemisfério, embora o relatório de 2002 ressalve que, no conjunto, o hemisfério não poderia ser considerado uma zona quente para as atividades terroristas, mas sem desconhecer que, no passado, alguns acontecimentos, como o da AMIA, revelavam uma potencialidade forte de atividades daqueles grupos no hemisfério.

Mas muito possivelmente a maior mudança se deu na atitude dos Estados Unidos, em participar diretamente dos acordos multilaterais

de segurança para a região, o que é coerente com a recomendação da National Security Strategy de 2002, que prescreve “alianças flexíveis” com países do “Hemisfério Ocidental democrático”, e de maior engajamento dos Estados Unidos em regiões do continente que apresentem condições institucionais, sociais e econômicas propícias para atividades de grupos terroristas.

Até o 11 de setembro, os Estados Unidos tinham promovido os acordos entre os próprios países da região; por exemplo, os acordos de 1996 e 1998, que foram limitados aos três países. Mas, em 2002, surge uma novidade quando os Estados Unidos são convidados a fazer parte da Comissão Tripartite da Tríplice Fronteira, que passou a ser denominada de “Grupo 3+1 para a Segurança da Tríplice Fronteira” (Argentina, Brasil, Paraguai mais os Estados Unidos). Segundo os *Patterns Global Terrorism* de 2006, essa Comissão nasceu para “melhorar as capacidades dos países sul-americanos de lutar contra a criminalidade transfronteiriça e impedir a lavagem de dinheiro e potenciais atividades de angariação de fundos terroristas” (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2006). Embora a declaração formal de criação do 3+1 nada fale nominalmente sobre grupos terroristas específicos, agências como o Departamento de Estado veicularam a ideia de que esse instrumento foi criado com a finalidade de combater a ação desses grupos. Essa particular interpretação aparece bem detalhada no *Patterns Global Terrorism* de 2006.

Os Estados Unidos continuaram preocupados dado que o Hezbollah e o Hamas estavam levantando fundos na Tríplice Fronteira através da participação em atividades ilícitas e solicitando doações de extremistas dentro das comunidades muçulmanas numerosas na região e em outras partes dos territórios da Argentina, Brasil e Paraguai, apesar de não haver informação corroborada de que estes ou outros grupos extremistas islâmicos tenham uma presença

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Securiza...

operacional na área (COUNTRY REPORTS ON TERRORISM, 2006).³

Essas iniciativas diretas em matéria de segurança são complementadas pelo papel mais ativo que passam a desenvolver na região algumas organizações hemisféricas como o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), dependente da Organização de Estados Americanos,⁴ que em 2005 financiou os treinamentos de forças de segurança pública da região tendentes a desenvolver “capacidades antiterroristas”.

Também as iniciativas do governo dos Estados Unidos se viram favorecidas por esforços de países da região, principalmente do Brasil, que em novembro de 2005 criou o Centro Regional de Inteligência em Foz do Iguaçu, em princípio um órgão nacional, mas que pretendia ampliar as atividades de cooperação e coordenação, em matéria de inteligência, com as forças públicas e de inteligência da Argentina e do Paraguai. Não se pode deixar de ver na criação dessa estrutura uma iniciativa autônoma do Brasil, mas certamente o preenchimento desse vácuo institucional de inteligência respondia a uma demanda que vem sendo feita por organismos dos Estados Unidos, como no citado relatório do Congresso estadunidense de 2003, que acreditam que as redes de atividades ilícitas na região da Tríplice Fronteira se devem, entre outros fatores, ao despreparo e à fraqueza das forças de segurança pública da região em coletar informações sobre as atividades dos diferentes grupos que agem ilicitamente.

Com a formação do Grupo 3+1 para a Segurança da Tríplice Fronteira, a iniciativa brasileira atendia a uma demanda que havia sido feita no interior desse grupo: “Em dezembro de 2002, ocorre em Assunção um encontro da Comissão 3+1, quando é proposta a criação de um centro de inteligência regional para coordenar as atividades entre as unidades regionais de inteligência econômica, controles fronteiriços e outras autoridades responsáveis por crimes relacionados ao terrorismo” (AMARAL, 2007, p. 56). Essa postura reativa dos países

da Tríplice Fronteira também tem sido destacada por alguns pesquisadores (RODER, 2006) como um motivo para a elaboração de alguns acordos multilaterais no âmbito do Mercosul ou de forma bilateral que antecederam ao período que se inicia com o 11 de setembro.

Já em 1993, a questão da segurança regional torna-se um dos temas prioritários do Mercosul. É estabelecido nesta data um Projeto de Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados em Fronteiras entre os Países do Bloco. Em 1997, assina-se um Convênio de Cooperação e Assistência Recíproca entre as Administrações das Alfândegas no Mercosul Relativo à Prevenção e à Luta Contra as Ilegalidades Aduaneiras [...]. Ainda no mesmo ano, é assinado um Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul [...] e em 22.06.2001 foi criado no âmbito do Mercosul um Programa de Ação no Combate aos Ilícitos (RODER, 2006, p. 56, p. 58).

Uma segunda forma de atuação direta dos Estados Unidos na região da Tríplice Fronteira é dada pelas iniciativas de algumas de suas agências em matéria de combate à lavagem de dinheiro ou de transferência de recursos de origem duvidosa. O relatório da Comissão que investigou os acontecimentos do 11 de setembro revela que alguns funcionários dos Estados Unidos, agitados com os acontecimentos, haveriam recomendado ataques fora do Oriente Médio, por exemplo no Sudeste Asiático ou na América do Sul, com a finalidade de tomar de surpresa os grupos terroristas (9/11 COMMISSION REPORT, [s.d.], p. 559-560). No entanto, a estratégia dos Estados Unidos, até talvez pela falta de provas mais fortes sobre a presença de células de grupos considerados terroristas, tem se orientado mais para o corte da logística financeira desses grupos. Assim como no caso da Colômbia, o Executivo americano alimentou, desde a época de Clinton, a ideia de que era necessário cortar as fontes de financiamento do nar-

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguritiza...

contráfico para a guerrilha. Da mesma maneira, no caso da Tríplice Fronteira, acolhe-se a ideia de que, embora não haja provas contundentes da existência de células guerrilheiras, a região está sendo usada para fins de financiamento das operações globais do “terrorismo islâmico”. E, nesse sentido, a militarização não se aposenta como uma opção viável de atuação na região, mas aposta-se na estratégia de promoção de acordos com os países da região que levem à desestruturação das fontes de financiamento (que vem da lavagem de dinheiro, narcotráfico, contrabando, descaminho, entre outros):

O fato de uma parcela dos imigrantes libaneses que residem na TF ser original do Vale do Bekka – área tida como o núcleo de origem e atuação do Hezbollah – e enviar periodicamente variadas somas de dinheiro para o Líbano levou autoridades de segurança norte-americana a cogitar que a TF estivesse servindo como (1) fonte de financiamento para o terrorismo internacional e/ou (2) refúgio onde agentes de diversos grupos considerados terroristas pelos EUA – Hezbollah, Jihad Islâmica, Gamat al-Islamiya, Hamas, Al-Qaeda, entre outros – permaneciam imunes ao escrutínio de autoridades de segurança (AMARAL, 2007, p. 50).

Nessa direção, a construção de redes de acordos (ou regimes) ou grupos de trabalho com os países da Tríplice Fronteira passou a ser uma estratégia discreta, mas contínua por parte do governo dos Estados Unidos após o 11 de setembro. E, por outro lado, o mesmo governo dos Estados Unidos mostrou maior capacidade de coordenação de ações coletivas, e de obter mais cooperação, por parte do governo dos países da Tríplice Fronteira. Essas iniciativas de cooperação na Tríplice Fronteira têm envolvido diversas agências do governo dos Estados Unidos. Assim, pode-se apontar a criação das Unidades de Transparência Comercial pela Agência de Imigração e Fiscalização Aduaneira dos Estados Unidos no primeiro semestre de 2006 em as-

sociação com os governos da Tríplice Fronteira. Essas unidades foram criadas com o objetivo de combater a lavagem de dinheiro ligada ao comércio. A mesma agência norte-americana passava a vincular a área comum da Tríplice Fronteira como uma “fonte de captação de recursos para grupos islâmicos radicais”, inclusive o Hezbollah e o Hamas. Também o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos tem contribuído com a cruzada do país na Tríplice Fronteira, elaborando de maneira cuidadosa o documento “Hezbollah Fundraising Network in the Triple Frontier”, em que se detalha de maneira pormenorizada quem seriam as personagens-chave do grupo islâmico na região, que apoiam suas operações financeiras (FARAH, 2007).

À criação desses mecanismos, soma-se a pressão a bancos privados para que tomem medidas mais severas para os depósitos em dinheiro vindos de áreas como a Tríplice Fronteira. Por exemplo, em setembro de 2006, o Distrito de Manhattan denunciou o Banco da América pelo tratamento negligente com as transferências de dinheiro que provêm da região da Tríplice Fronteira (FARAH, 2007).

Nos *Patterns of Global Terrorism* de 2002 e 2004, uma demanda específica aos países da Tríplice Fronteira era exatamente a criação de uma legislação específica para criminalizar o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro. Nesse sentido, a cooperação da Argentina e do Brasil parece ter sido mais reativa às propostas de legislação, como as do Departamento de Imigração e Alfândega dos Estados Unidos e as do Departamento de Tesouro dos Estados Unidos.

A estratégia de corte de fundos aos grupos suspeitos de terroristas tem incluído também o envolvimento de atores domésticos além do Executivo, como, por exemplo, o Congresso. Esse envolvimento de múltiplas agências não está presente em outros lugares da América do Sul, como no caso dos países andinos e da política de alocação de bases ou outros dispositivos operacionais, que são centrados em agências como o Departamento de Estado e o South Com. Assim, em

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Securiza...

2003, o Congresso dos Estados Unidos produziu um extenso relatório de mais de noventa páginas que contém uma descrição das características econômicas e sociais da região; uma descrição de atividades ilícitas na região (terrorismo, lavagem de dinheiro, crime organizado, corrupção); uma descrição dos grupos terroristas que atuam na região, assim como de organizações criminosas locais (particularmente na Argentina e Paraguai), e de grupos criminosos transnacionais (colombianos, chineses e russos). O relatório também caracteriza, e em geral destaca como fracas, as forças de segurança dos três países da tríplice fronteira. Finalmente, o relatório é contundente nas suas conclusões: a região da Tríplice Fronteira é uma “base de grupos islâmicos terroristas” e um “centro para o crime organizado” (HUDSON, 2003).⁵

Também o bilateralismo está presente nas relações com os países da Tríplice Fronteira. Além da construção daquele conjunto de regimes com os países dessa região, os Estados Unidos, no campo bilateral, têm impulsionado mais recentemente acordos militares bilaterais com o Paraguai. Esse acordo entre os Estados Unidos e o Paraguai, do segundo semestre de 2006,⁶ que permite a alocação temporária de tropas no território do segundo, tem sido interpretado por alguns analistas como uma resposta a desafios “subestratégicos”, ou transnacionais não estatais. Nessa direção, Flores tem destacado que o que realmente merece a atenção dos EUA é a segurança subestratégica:

Entendida como vulnerável à instabilidade política e ao descalabro social dos países sul-americanos, onde encontram estímulo e apoio uns tantos comportamentos delituosos transnacionais, basicamente as drogas, a criação de núcleos de irradiação ou santuários terroristas e outros de natureza correlata. Na avaliação norte-americana, o Paraguai é um país politicamente incerto. Com forças de segurança e defesa débeis, despreparadas até para o papel subestratégico que os americanos entendem ser

Rafael Duarte Villa

adequado aos militares sul-americanos em função de sua avaliação dos problemas de segurança regional (FLORES, 2005/2006, p. 35).

No entanto, é importante destacar que, apesar das assimetrias de poder envolvidas entre os Estados Unidos e os países da Tríplice Fronteira, essas assimetrias são menores que no caso dos países andinos e que isso tem contribuído para gerar regimes de tratamento de problemas de segurança que nascem de iniciativas menos unilaterais dos Estados e são minimamente negociados. A existência de dois países como Brasil e Argentina na região da Tríplice Fronteira tem sido importante para se chegar a esses acordos de natureza mais complexa. Na Tríplice Fronteira, tem se construído acordos de cooperação entre os três países dessa área (Brasil, Argentina e Paraguai) e os Estados Unidos, mas também forma parte da estratégia dos Estados Unidos uma maior presença militar nessa região, e, portanto, tem-se prestado maior atenção aos arranjos de segurança. Esse interesse foi reforçado desde o 11 de setembro. Como tem sustentado Lindsay-Poland (2007, p. 2): “Além disso, a área tem uma população árabe considerável e, desde 11 de setembro de 2001, funcionários norte-americanos que promovem uma visão antiterrorista para a atividade militar na América Latina têm apontado a área como possível ponto focal para a atividade da Al-Qaeda.”

O Paradoxo da Macross securitização

Os dois casos estudados, Colômbia e Tríplice Fronteira, mostram um paradoxo para as políticas de macross securitização desenvolvidas pelos Estados Unidos na região sul-americana: o sucesso na macross securitização não tem significado necessariamente sucesso na securitização dos problemas. Há vários pontos que tensionam essa equação. Um problema importante com o qual se defrontam os Estados Unidos está relacionado às percepções sobre a natureza das ameaças.

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguritiza...

Essa natureza é transnacional, seja ela derivada do narcotráfico ou das possibilidades de presença terrorista em solo sul-americano. Mas essa semelhança na natureza não transforma o narcotráfico em um ator funcional (ou agente da ameaça) da mesma intensidade ou dramaticidade que o terrorismo. Assim, a mudança conceitual que homogeneiza a percepção de ameaça (todo narcotraficante é um terrorista; assim como cada combatente da guerrilha seria um terrorista) coloca o problema para os Estados Unidos de ter que legitimar a paridade de ameaças existenciais a partir de atores com finalidades e natureza diferenciadas, coisa que empiricamente não é tarefa simples porque, embora o terrorismo já tenha mostrado seu potencial de ameaça existencial aos Estados Unidos, com o 11 de setembro, assim não o fez o narcotráfico. Aliás, pode-se pensar que, no passado, o narcotráfico já teve percepções mais intensas de ameaça nos Estados Unidos, na década de 1990 por via do ativismo dos cartéis de Cali e Medellín e de figuras como Carlos Leder e Pablo Escobar. Mesmo se pensarmos o narcotráfico no seu potencial de desagregação e fragmentação do Estado colombiano, teríamos que concluir que o narcotráfico já foi mais ameaçador quando, nos anos 1990, a Colômbia chegou a ser um Estado altamente fragmentado e sua elite estatal era socialmente deslegitimada e até acusada de vínculos com o tráfico de drogas.

Há também um problema de construção da intensidade de percepção de ameaça apresentada pelos atores transnacionais que, na América do Sul, agem fora da esfera pública (grupos de narcotraficantes, guerrilhas, crime organizado). Para fins funcionais, é relativamente simples homogeneizar os Estados como os únicos atores capazes de ameaçar de maneira real a existência de outro Estado. Mesmo na periferia do sistema, pequenos e fracos Estados são percebidos como ameaças existenciais a outros Estados. Mas, quando os atores são transnacionais, há uma expansão dos problemas de segurança que ultrapassam os Estados. Na verdade, o ator que se percebe ameaçado

está tratando mais com um problema de securitização do que de segurança: “Quando a segurança é expandida para além do Estado, temos uma securitização problemática” (BUZAN et al., 1998, p. 37). Durante mais de quinze anos, os Estados Unidos tentaram legitimar, e atrair audiência, para suas políticas antidrogas (concebidas como respostas a um problema de segurança nacional) com metáforas como “guerra às drogas” ou “guerra ao crime”. O problema que não percebe o ator nesse caso é que, ao usar a mesma retórica discursiva para identificar o meio que deve ser utilizado para neutralizar a ameaça, acaba dando até beligerância e legitimidade a um ator de outra natureza. A guerra é um fenômeno legítimo, reconhecido entre os Estados, mas nem a chamada “guerra às drogas” nem a mais recente “guerra ao terror” poderiam sugerir que os agentes funcionais da ameaça tivessem essa mesma legitimidade no uso da guerra como recurso frente aos Estados. Em outras palavras, é problemática a conversibilidade conceitual entre segurança e securitização. Certamente isso não desconhece que, na lógica do ator da securitização, sua finalidade não é analítica, e sim está pautada na lógica do aproveitamento político dos recursos de que dispõe, mesmo até os menos objetivos, como os discursivos.

Certamente isso não significa negar que os atores transnacionais “fora da lei” não sejam funcionalmente relevantes, no sentido de que afetam “decisões no campo da segurança”, ou que não possam ser utilizados meios tradicionais para enfrentá-los. A existência desses atores “também pode envolver o uso de força militar para defender Estados ou governos contra ameaças não militares a sua existência, como os migrantes ou ideologias rivais” (BUZAN et al., 1998, p. 50). Claramente a militarização do combate à droga responde a esse tipo de dinâmica. No entanto, objetivamente, a ameaça não existe como uma referência generalizada, mas parcial ao próprio agente da securitização, no caso os Estados Unidos. Nada melhor pode exemplificar essa pouca sintonia de significados que o culto que a cidade de

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguriza...

Medellín (Colômbia) guarda à memória daquele que foi considerado durante muito tempo o maior perigo individual à segurança dos Estados Unidos em território sul-americano, o narcotraficante Pablo Escobar. Em outras palavras, a securitização pelo agente não esvazia a legitimidade que alguns setores das populações de países andinos enxergam nesses grupos. Isso chama a atenção para um aspecto muito importante: “há limites socialmente definidos para o que não pode ser socializado” (BUZAN et al., 1998, p. 39). No máximo, o que a securitização de grupos como narcotraficantes ou a guerrilha pode possibilitar é que tais grupos sejam tratados pelos mesmos meios que o terrorismo tradicional. Talvez por isso a atitude sensata da diplomacia brasileira em não ceder às pressões dos Estados Unidos sobre a aceitação da abrangência do termo quanto a atores e de suas potencialidades operativas. A grande vantagem disso consiste exatamente em manter a América do Sul no quadro menos centrado em preocupações estratégicas ou de ordem geopolítica.

Porém, apesar desse *overlap* macrossegurizador de terrorismo e narcotráfico derivado das percepções securitizadas dos Estados Unidos, “O que é essencial é a designação de uma ameaça existencial que requer uma ação emergencial ou medidas especiais e a aceitação dessa designação por uma audiência significativa” (BUZAN et al., 1998, p. 25). Algumas das elites governamentais da região ajudam bastante com suas percepções para esse aumento da audiência. Um representante do governo colombiano na Reunião de Ministros de Defesa das Américas, em novembro de 2004, comparou a Colômbia com um “povoado formado de casas de madeira”, sempre propício a um fogo devastador, propondo, nessa mesma reunião, junto com o secretário de Defesa dos Estados Unidos, a formação de uma força multinacional para combater a guerrilha e o narcotráfico.⁷

Certamente, os Estados Unidos e algumas elites governamentais sul-americanas, no papel de audiência do agente securitizador, contribuem para que questões de segurança sejam macrossegurizadas.

Mas ainda isso não significa o sucesso da securitização. Isso porque não se tem gerado uma esfera pública regional legitimadora de problemas tais como terrorismo (seja de governos ou de agentes sociais, como indivíduos e mídia), o que significa de novo a primazia do agente que cria o discurso da macrossecuritização, porém não de uma ameaça real.

De outro lado, a própria incapacidade de atores regionais sul-americanos em gerar agendas autônomas regionais de segurança contribui para o sucesso do discurso da macrossecuritização. Por exemplo, a geopolitização do conflito colombiano ajuda a sustentar a percepção de que os problemas da agenda doméstica não têm tratamento a partir de iniciativas locais ou regionais, o que acaba criando condições para os próprios atores locais, como foi o caso do governo Pastrana (1998-2002), reconhecerem a necessidade da internacionalização do conflito colombiano, isto é, do envolvimento de outras instâncias (sejam de governos ou de organizações internacionais). Existe, no entanto, em um passado recente – e é muito provável que continue no futuro –, uma assimetria de visões entre o que pensam as elites que dirigem o Estado colombiano e seus aliados dos EUA e o que pensa a maioria dos países andinos sobre o impacto dos problemas da Colômbia sobre estes últimos e a forma de tratá-los. Para a Colômbia e os Estados Unidos, o combate ao narcotráfico e à guerrilha constitui um problema cujo tratamento está além das possibilidades do Estado nacional, ou mesmo da coordenação de ações coletivas vinda do conjunto dos países da região andina, e, portanto, o conflito é passível de internacionalização. Para a maior parte dos países da região, contudo, o tratamento poderia ser mais eficaz se o conflito fosse abordado de maneira bilateral e pontual. Isso porque “as ameaças são percebidas desde cenários nacionais e não regionais” (BONILLA, 2001, p. 61).

Em nenhum lugar da América do Sul, como na Tríplice Fronteira, se faz sentir tanto os efeitos da agenda global dos Estados Unidos da “guerra ao terror”. Mas, por outro lado, em comparação ao subsiste-

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Securiza...

ma andino de segurança, o tratamento do tema tem sido mais cuidadoso e menos unilateral, o que tem levado as diferentes agências dos Estados Unidos a negociar um conjunto de acordos multilaterais com países da região. Esse fato atenua também os efeitos securitizadores. E nos chama a atenção para a seguinte inferência conceitual: acordos de cooperação, mesmo em um campo tão árido como a segurança, são mais equilibrados e menos gerados de cima para baixo quando as assimetrias de poder são menos pronunciadas. O menor grau de securitização das questões de terrorismo na Tríplice Fronteira, o maior grau de institucionalização de acordos de cooperação, dos quais os Estados Unidos participam direta ou indiretamente, e, portanto, o menor grau de unilateralismo resultam também do fato de que atores regionais como o Brasil e a Argentina têm maiores recursos de poder para neutralizar políticas unilaterais, ou quase unilaterais, como têm sido o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina Antidrogas.

Finalmente, não há necessariamente um *overlap* entre o sucesso na macrossegurização e a securitização porque, na prática, as próprias agências de segurança e defesa (Forças Armadas e policial) perdem objetividade, e centralidade, quanto à própria ameaça existencial: aquelas não só têm que tratar com ameaças e percepções de ameaça diferentes das tradicionais (aquelas que decorriam da Guerra Fria, por exemplo), mas outras agências passam a ser agentes securitizadores, embora a sua função original não seja a de pensar políticas de segurança. Na nova estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, algumas regiões em que grupos terroristas teriam atuação são como pontos ou zonas cinzentas que justificam o alongamento das funções de outras agências não necessariamente de segurança ou defesa. Como bem aponta Bigo (2001, p. 107-108):

O problema colocado pelo inimigo é menos a balança de poder do que um problema de identificação; não é a sua força de combate, mas a sua visibilidade que coloca um problema. Assim, as profissões policiais e militares têm

Rafael Duarte Villa

convergido mais, embora a última tenha sofrido algumas mudanças significativas.

Se, em sociedades sul-americanas, há ambiguidades na definição de a qual agência deve corresponder o uso da força pública para combater o narcotráfico, de forma similar se revela o envolvimento institucional norte-americano na Tríplice Fronteira. Existe certa ambiguidade funcional de agências, embora, quando se trata de alguns assuntos particulares também percebidos como ameaça, o caso dos agentes e do volume da lavagem de dinheiro, por exemplo, certamente agências como a Secretaria do Tesouro têm envolvimento necessário.

Notas

1. Esta e as demais citações de originais em língua estrangeira foram livremente traduzidas para este artigo.
2. “Paz necesita victoria en el campo de batalla”, *Jornal El Tiempo*, Bogotá. Citando depoimento do general Wilhelm no Comitê de Controle Internacional de Narcóticos do Congresso dos Estados Unidos em setembro de 1999.
3. A partir de 2004, os *Patterns of Global Terrorism* mudam de nome para *Country Reports on Terrorism*, mas conserva-se o mesmo formato que se havia iniciado em 2002.
4. O CICTE é o único organismo multilateral de caráter regional que existe até hoje. Tem como clara função as atividades antiterroristas.
5. Este relatório de Hudson, elaborado para o Congresso americano, baseia-se no *paper* manuscrito de Mariano Bartolomé (2002). Outros trabalhos na mesma direção, inclusive do relatório do Congresso americano, são: o trabalho do militar americano Philip K. Abbot (2004) e uma pequena resenha de Randall Wood (2005). O dado mais importante apresentado por este último autor se refere à crescente ajuda dos Estados Unidos em fundos para treinamentos de instituições na Tríplice Fronteira, que, para 2004, eram de 85 milhões de dólares.
6. Nos seus pontos mais polêmicos, o acordo previa a imunidade de ações de militares norte-americanos e isenção de taxas para importação de equipamentos

O Paradoxo da Macrosscuritização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza...

e materiais militares. Permitia também treinamento de tropas, tarefas humanitárias por um período de dezoito meses, mas, como coloca um especialista, “este acordo é especialmente controverso porque atinge em ponto crítico aqueles que discordam do impulso incessante do governo dos EUA para pressionar países da região a não assinar o Tratado do Tribunal Penal Internacional (TPI). Por essa razão, o Paraguai, que ainda não seguiu essa orientação americana, foi forçado a assinar um acordo em separado” (LOGAN, 2007).

7. Ver jornal *Ultimas Noticias*, Caracas, 19 nov. 2004.

Referências Bibliográficas

9/11 COMMISSION REPORT. Thomas H. Kean, Washington, Government Printing Office, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

ABBOT, Philip K. Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or Reality. **Military Review**, set.-out. 2004. Disponível em: <http://www.army.mil/professionalWriting/volumes/volume3/january_2005/1_05_4_pf.html>. Acesso em: 2 jun. 2014.

AMARAL, Arthur Bernades do. A Tríplice Fronteira e a guerra ao terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p. 48-58, 2007.

BARTOLOMÉ, Mariano C. La Triple Frontera: principal foco de inseguridad en el Cono Sur americano. **Military Review**, p. 61-74, jul.-ago. 2002. Disponível em: <http://www.academia.edu/2947342/La_Triple_Frontera_principal_Foco_de_Inseguridad_en_el_Cono_Sur_americano>. Acesso em: 2 jul. 2014.

BIGO, Didier. The Mobbius of Internal and External Security. In: MATHIRS, A. et al. (Org.). **Identities Borders Orders**. Minneapolis: University Press of Minnesota, 2001.

BONILLA, Adrián. Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional. **Nueva Sociedad**, n. 173, mai.-jun. 2001.

Rafael Duarte Villa

BUZAN, B.; WAEVER, O. Macrosecuritization and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitization Theory. **Review of International Studies**, v. 35, n. 2, p. 253-276, 2009.

____; WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CIP INTERNATIONAL POLICY REPORT. The War on “Drugs” Meets the War on Terrorism: The United States Involment in Colombia Climbs to the Next Level. Washington D.C., fev. 2003. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/0302ipr.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2013.

COUNTRY REPORTS ON TERRORISM. 2006. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

FARAH, Douglas. The Growing Terrorism Challenges from Latin America. 2007. Disponível em: <http://www.strategycenter.net/research/pubID.149/pub_detail.asp>. Acesso em: 15 mai. 2013.

FLORES, Mario Cesar. Presença norte-americana no Paraguai. **Política Externa**, v. 14, n. 3, p. 33-40, dez.-fev. 2005/2006.

GUZZI, André C. A extraterritorialidade das Forças Armadas norte-americanas para o combate ao tráfico ilícito de drogas na Colômbia. 2007. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Andre_Guzzi_17-08-07.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2014.

HUDSON, Rex. Terrorism and Organized Crime in the Tri-Border Area (TBA) of the South America. Washington: Federal Division of Research of Library Congress, 2003. Disponível em: <<http://fas.org/irp/cia/product/frd0703.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

LINDSAY-POLAND, John. US military bases in Latin American and Caribbean. 2007. Disponível em: <http://www.forcolombia.org/sites/www.forcolombia.org/files/Bases_in_Latin_America.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2013.

LOGAN, Sam. US Rethinks Military Presence in S. America. 2007. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=12899>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

MEZA, Ricardo V. Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia. **Nueva Sociedad**, n. 192, p. 117-131, jul.-ago. 2004.

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguriza...

NAÍM, Moisés. **Ilícito**: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2006.

NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES. 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

PACE, Peter. Testimony before the Senate Armed Services Committee. Washington D.C., 21 Sep. 1999. Disponível em: <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/debate8.pdf>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

PATTERNS OF GLOBAL TERRORISM. Secretary of State. 2001. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/threat/terror_92/index.html>. Acesso em: 15 jun. 2012.

RABOSSI, E. **Nas ruas de Ciudad del Este**: vidas e vendas num mercado da fronteira. Tese (Doutorado em Antropologia) – Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2004.

ROBINSON, J. **The Merger**: The Conglomeration of International Organized Crime. Nova York: The Overlook Press, 2004.

RODER, Ariane. **A agenda externa brasileira em face aos ilícitos transnacionais**: o contrabando na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SCARBOROUGH, Rowan. U.S. Law Bars Giving Colombians Data. **The Washington Times**, 26 Feb. 2002. Disponível em: <<http://www.latinamericanstudies.org/colombia/bars.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

VAICIUS, I.; ISACSON, A. The “War on Terror” Meets the War on Terror. The United State’s Military Involvement in Colombia Climbs the Next Level. **International Policy Report**. Washington D.C.: Centre For International Policy, Feb. 2003. p. 1-20.

VILLA, Rafael A.; VIANNA, Manuela T. Os anos Uribe na Colômbia: segurança interna e aliança estratégica com EUA na construção do Estado-nação. **Carta Internacional**, v. 5, p. 55-73, 2010.

WOOD, Randall. Of Note South América’s Tri-Border Region. **Sais Review**, v. 25, n. 1, p. 105-106, 2005.

Rafael Duarte Villa

Resumo

O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguriza Outras “Guerras” na América do Sul

A tese principal deste trabalho é de que a política do governo dos EUA de guerra global ao terror lhe ofereceu a oportunidade de passar de uma lógica de segurização simples para uma de macrossegurização no tratamento dos problemas da proliferação das drogas e da presença de guerrilhas no caso colombiano, e no tratamento dos problemas de crime transnacional, no caso da Tríplice Fronteira no Cone Sul. Em outras palavras, os problemas relacionados ao tráfico de drogas, guerrilhas e crime transnacional em ambos os lugares foram tratados menos como um processo com dinâmicas autônomas e sim subordinados à macrossegurização que a doutrina da guerra global contra o terror impôs. No entanto, embora os Estados Unidos tenham tido algum sucesso na macrossegurização na Colômbia e na Tríplice Fronteira, em ambos os casos há um paradoxo nos resultados emergentes das políticas norte-americanas: o êxito na macrossegurização não corresponde necessariamente a um sucesso na segurização de processos e atores envolvidos.

Palavras-chave: Macrossegurização – Segurização – Colômbia – Tríplice Fronteira

Abstract

The Paradox of Macrosecuritization: When the War on Terror does not Securitize Other “Wars” in South America

The main thesis of this work is that for U.S. government policy of global war on terror offered him an opportunity to pass up from a logic of single securitization towards macrosecuritization one in addressing the problems from the proliferation of drugs and the presence of guerrillas in Colombian case, and the problems of transnational crime in the case of the Triple Border

O Paradoxo da Macrosegurização: Quando a Guerra ao Terror não Seguritiza...

Area (TBA) in the Southern Cone. In other words, problems related to drug trafficking, guerrillas and transnational crime in both places were treated less like process with dynamic autonomous and subordinate to the macro-securitization that the doctrine of the global war on terror had brought. However, although the United States has had some success in macro-securitization in Colombia and TBA, in both cases there is a paradox in the emerging outcomes of U.S. policies: the successful macrosecuritization not correspond to a successful securitization.

Keywords: Macrosegurization – Seguritization – Colombia – Triple Border Area