

A Diáspora Criminal:



O alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão

Juan Carlos Garzón Vergara

A expansão do crime organizado transnacional é o principal desafio para a segurança dos países da América Latina e do Caribe. As facções criminosas têm conseguido expandir sua presença para além dos seus países de origem em busca de novos refúgios. As respostas dadas pelos governos, especialmente aqueles que privilegiaram o uso da força, ao invés de conter a criminalidade, têm funcionado como agente potencializador de sua propagação para novos territórios. Este documento procura compreender a dinâmica do crime organizado transnacional e a forma como as mudanças nas tendências regionais têm impacto nas situações nacionais e locais – e vice-versa.

A Diáspora Criminal:

O alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão¹

Juan Carlos Garzón Vergara²

A expansão do crime organizado transnacional – dinamizada pelo narcotráfico e por vários mercados ilegais - é o principal desafio para a segurança dos países da América Latina e do Caribe. As facções criminosas têm conseguido expandir sua presença para além dos seus países de origem em busca de novos refúgios, abrindo caminhos para suprir a demanda por todos os tipos de produtos ilegais, lavando dinheiro e criando “zonas” de intercâmbio comercial nas quais facções criminosas locais se integram ao mercado internacional ao explorar as vantagens de um mundo globalizado. O crime organizado está levando violência e corrupção a novas dimensões e territórios. Enquanto isso, os países continuam respondendo a tal desafio com esquemas rígidos, que muitas vezes privilegiam a soberania nacional em detrimento da necessidade urgente de conter a expansão do crime transnacional e suas consequências para a segurança dos cidadãos.

Na última década, as rotas foram alteradas, as organizações criminosas se modificaram e os produtos ilegais se diversificaram. Apesar dos esforços dos Estados, as economias ilegais não só continuam sendo rentáveis, mas encontraram novos corredores e mercados que estão se expandindo. O declínio no uso de cocaína nos Estados Unidos foi compensado pelo aumento da demanda na Europa e pela migração do consumo para outros tipos de drogas - especialmente as de origem sintética e medicamentos. Os países que antes serviam apenas como rota de passagem de drogas surgem como mercados locais em expansão. Além disso, é possível encontrar na região serviços e produtos ilegais substitutos que chegam a superar as receitas geradas localmente pelo narcotráfico. A extração mineral ilegal, o contrabando de combustível, o tráfico de imigrantes, a pirataria e o tráfico de pessoas são apenas algumas dessas economias ilegais.

As respostas dadas pelos governos, especialmente aqueles que privilegiaram o uso da força - como a chamada “guerra às drogas” -, ao invés de conter a criminalidade, têm funcionado como agente potencializador de sua propagação para novos territórios. A “mão invisível” do mercado ganhou o pulso da “mano dura” do Estado, demonstrando que a repressão não é o suficiente para responder a um fenômeno complexo como o crime organizado. Na melhor das hipóteses, a ofensiva declarada pelos governos da região levou à fragmentação das estruturas criminosas sem que isso necessariamente tenha se traduzido na diminuição dos fluxos e dos recursos gerados pelas diversas economias ilegais. Hoje, temos um mercado ilegal mais plural, vinculado a uma ampla gama de organizações criminosas que precisam da corrupção e da impunidade para suas operações.

¹ Este texto foi originalmente publicado pelo Woodrow Wilson Center no livro “A Diáspora Criminal: a difusão transnacional do crime organizado e as formas de conter sua expansão”, como parte do projeto financiado pela Open Society Foundations. A tradução do texto e sua publicação foram possíveis graças ao apoio e autorização do Programa para América Latina do Woodrow Wilson Center.

² Cientista político da Universidade Javeriana Quarter, especialista em Teoria e Conflito Armado pela Universidade de Los Andes. Possui mestrado em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Georgetown. Atualmente é pesquisador do Relatório de Desenvolvimento Humano sobre Segurança Cidadã na América Latina 2013 do PNUD. Coordenou esta pesquisa para o Woodrow Wilson Center. Email: jcg78@georgetown.edu



Embora a dimensão regional do crime organizado seja uma questão que ocupa as capas dos jornais e apareça como uma ameaça relevante nas reuniões multilaterais, sendo também frequentemente utilizada pelos governantes para explicar a deterioração da segurança em seus países, o fato é que sabemos muito pouco sobre como ocorrem os processos de expansão e quais são os mecanismos necessários para contê-los. Enquanto as facções criminosas se expandem e se integram, os Estados continuam enfrentando enormes dificuldades para construir espaços de cooperação bilateral e multilateral que vão além das declarações formais.

A fim de compreender a dinâmica do crime organizado transnacional e a forma como as mudanças nas tendências regionais têm impacto nas situações nacionais e locais – e vice-versa - o Woodrow Wilson Center reuniu um grupo de pesquisadores para analisar três *clusters*: Gema Santamaría³ avaliou a situação que foi chamada de *cluster* mexicano (com vínculos nos Estados Unidos, América Central e América do Sul), Marianna Olinger⁴ enfocou o *cluster* brasileiro (com vínculos no Cone Sul e África) e Daniel Rico⁵ estudou o *cluster* colombiano (com ligações na região andina, Caribe e Cone Sul).

Seguindo um marco conceitual comum⁶, os autores procuraram responder às seguintes perguntas, em um exercício considerado como exploratório:

- Por que as organizações criminosas decidem – ou são forçadas - a migrar de um país para outro?
- Por que as organizações criminosas se aventuram em novos territórios e como o fazem?
- Qual é o seu alcance real?
- Que fatores facilitam a expansão das facções criminosas?
- Que fatores contribuem para conter a expansão transnacional do crime organizado?

As ideias e recomendações contidas neste documento baseiam-se nos principais resultados e conclusões destes estudos.

Recentes alterações no crime organizado transnacional

A reorganização das rotas e a busca de “novos” mercados

Na última década, o mercado internacional de drogas ilícitas tem sofrido mudanças substanciais. As estruturas que operavam na Colômbia - conhecidas como cartéis - foram enfraquecidas pelas operações estatais e pelas disputas internas. A fragmentação dos grupos colombianos permitiu que as facções mexicanas aumentassem seu poder para negociar condições mais favoráveis junto aos produtores colombianos, além de tê-las ajudado a ganhar força como

3 Gema Santamaría é doutoranda em Sociologia e História pela New School for Social Research. Atualmente é consultora e pesquisadora do Relatório de Desenvolvimento Humano sobre Segurança Cidadã na América Latina 2013 do PNUD.

4 Marianna Olinger é doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem mestrado em Política Social e Planejamento pela London School of Economics.

5 Daniel M. Rico é economista e cientista político colombiano. Atualmente está fazendo doutorado na Universidade de Maryland. Sua experiência profissional teve como foco a política de drogas como funcionário do governo colombiano e, mais recentemente, como consultor de organismos multilaterais.

6 Garzón, Juan Carlos (2012). “La difusión del Crimen Organizado en América Latina y los mecanismos para contener su expansión”. Washington D.C: Woodrow Wilson Center. Conceptual Framework Paper. Working Paper. Outubro de 2012.

distribuidoras nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, os países da América Central aumentaram o percentual das suas comissões pelo o serviço de transporte e armazenamento. Enquanto isso, a rota do Caribe - com o aumento substancial do trabalho de interdição – perdeu força, tornando mais difícil - se não impossível - o trânsito da cocaína produzida na região andina até os Estados Unidos.⁷

Como observado por Daniel Rico, o aumento dos lucros das organizações mexicanas na cadeia do narcotráfico reforçou a tendência de se manter os maiores ganhos nas organizações especializadas no tráfico e distribuição para o consumidor final. Nas fases de produção e processamento, etapas nas quais as facções criminosas da Colômbia e as FARC têm mais força, o lucro por quilo de cocaína caiu de US\$ 16 mil - média de lucro dos cartéis de Cali e Norte do Vale no final dos anos de 1990 - para US\$ 5.500, margem de lucro dos chamados Grupos Criminosos Emergentes (*Bandas Criminales Emergentes* - BACRIM).

Principais conclusões

Na última década, o mercado internacional de drogas ilícitas teve mudanças significativas, mantendo suas margens de lucro com a expansão de novos mercados. Com o enfraquecimento dos cartéis colombianos, as organizações criminosas mexicanas assumiram o controle da rota para os Estados Unidos. Em resposta, os grupos emergentes na Colômbia direcionaram a sua expansão para os mercados europeus, ao mesmo tempo em que apostaram na formação e no crescimento de mercados locais nos países da América do Sul – especialmente para o crack. A América Central deixou de ser um território de trânsito para ter papel cada vez mais importante como região de processamento de drogas e lavagem de dinheiro. O Caribe, depois de sofrer uma queda substancial no fluxo de drogas, reapareceu como um de seus principais corredores. Enquanto isso, a África Ocidental está emergindo como um dos principais pontos de conexão no mercado global de drogas e armas. Nos próximos anos, a Europa deverá testemunhar a presença crescente de redes criminosas latino-americanas em seu território.

Os processos de fragmentação das organizações criminosas tornaram-se mais intensos, sem que isso signifique necessariamente menor ilegalidade e violência. A fragmentação das estruturas foi acompanhada pelo surgimento de novas gerações de criminosos, mais jovens e mais dispostos a quebrar a disciplina mantida pelas organizações tradicionais. Além disso, a crescente influência do crime organizado sobre grupos locais por meio da utilização de gangues em todos os tipos de atividades ilegais, teve um profundo impacto sobre a segurança pública.

As operações do Estado contra as organizações criminosas tiveram como efeito colateral a diáspora criminal, levando violência e corrupção para novos territórios. As “vitórias” parciais contra estruturas dedicadas principalmente ao tráfico de drogas tiveram impacto na expansão das atividades criminosas para países com capacidade de resposta limitada e condições propícias para o seu desenvolvimento. As organizações colombianas e mexicanas ampliaram sua presença em toda a região em busca de locais seguros e levando seus empreendimentos criminosos para novos territórios. Enquanto isso, no Brasil, os homicídios, que antes se limitavam sobretudo às grandes áreas

⁷ Há indícios de que o corredor de drogas do Caribe está sendo reativado, impulsionado não só por traficantes colombianos, mas também pelos cartéis mexicanos, que veem na Europa um mercado promissor. O poder de influência dos traficantes sobre os países caribenhos será decisivo para sua pretensão de suprir a demanda do velho continente.



metropolitanas – áreas nas quais o investimento em políticas e instituições de segurança foi intensificado -, aumentaram nas regiões menos protegidas, nas quais o crime organizado vem aumentando a sua presença.

O retorno de criminosos dos Estados Unidos para o México e para os países da América Central – por meio das deportações – foi um importante catalisador da violência e do crime na região. As evidências indicam que o retorno de criminosos dos Estados Unidos para o México e para os países da América Central tem sido um grande catalisador da violência e do crime na região. O aumento sustentado das deportações para o México e para a América Central na última década coincidiu com a deterioração da segurança, mostrando padrões de propagação da criminalidade comparável somente com a chegada das gangues na década de 1990. Considerando apenas o ano de 2010, mais de 195 mil pessoas com antecedentes criminais foram deportadas para o México⁸, valor que ultrapassa os 130 mil centro-americanos que foram deportados entre 2001 e 2010.⁹

Devido a estas circunstâncias, as organizações criminosas que operam na Colômbia começaram a orientar a sua expansão para os mercados europeus, ao mesmo tempo em que apostaram na formação e no crescimento dos mercados locais dos países da América do Sul. A Europa não só oferece maiores margens de lucro¹⁰, mas também acesso ao mercado de varejo - algo que os traficantes colombianos perderam nos Estados Unidos ao serem deslocados por organizações mexicanas e caribenhas. Ao mesmo tempo, o aumento dos níveis de consumo nos países da América do Sul - especialmente no Brasil e no Cone Sul - com taxas de prevalência semelhantes aos dos países europeus, abriu uma nova fonte de recursos para as organizações colombianas, com taxas de retorno mais rápidas sobre o investimento.¹¹

No caso das organizações mexicanas, apesar da fragmentação das estruturas criminosas colombianas ter criado condições favoráveis para a aquisição de cocaína, ela também gerou novos desafios para garantir o acesso à mercadoria de qualidade. Além disso, como observa Gema Santamaría, no território mexicano, a ação do Estado e as disputas pelo controle das rotas também resultaram em um processo de fragmentação.

Desta forma, foi gerado um mercado plural com múltiplos produtores e múltiplos compradores, fato que causou impacto na economia ilegal da droga, provocando mudanças em seus atores, e que não necessariamente se traduziu em uma perda de rentabilidade.

Há evidências de que as facções criminosas mexicanas tenham dado apoio financeiro e logístico para os grupos colombianos emergentes que disputam o controle do negócio, tal como fez o Cartel de Sinaloa quando, na disputa entre “Rastrojos” e “Urabeños”, apoiou o primeiro grupo. Este é um sinal da crescente influência dos cartéis mexicanos na

8 El Universal. “Con antecedentes penales, la mitad de deportados de EU, afirma el INM”. 7 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/190571.html>

9 Steven Dudley (2012) “Gangs, Deportation and Violence in Central America,” Part II, 26 de novembro de 2012, Insight Crime. Disponível em: <http://www.insightcrime.org/violence-against-migrants/part-ii-gangs-deportation-and-violence-in-central-america>.

10 Daniel Rico cita como exemplo que o mercado espanhol representa um lucro três vezes maior do que o obtido com a venda para os cartéis mexicanos; o país também aparece como uma das principais portas de entrada para outros mercados do velho continente e da Ásia.

11 Como observado por Daniel Rico, enquanto os traficantes que exportam para a Europa têm que esperar vários meses para obter lucro, no caso do Brasil, Argentina e Chile os ganhos são obtidos em semanas.

Colômbia, que intensificaram sua presença nas áreas onde operam os grupos emergentes, ou *bacrim*.¹²

Estruturas criminosas mexicanas também ampliaram sua presença na América Central. Santamaría ressalta que as estruturas mais ativas são o Cartel de Sinaloa, do Golfo, e os “Zetas”. A expansão ocorre por meio de modelos diferentes que envolveram formas distintas de se relacionar com as estruturas locais. O tráfico de drogas teve um efeito dinamizador nas extorsões, sequestro e outros crimes locais. Evidências sugerem que, em alguns casos, membros das gangues juvenis foram recrutados pelo crime organizado transnacional como matadores de aluguel para garantir a segurança dos carregamentos de drogas.¹³

Apesar da atenção da mídia, de analistas e de autoridades estar voltada para a fronteira norte do México, a fronteira sul – com a Guatemala - vem ganhando cada vez mais importância na ampliação do crime organizado transnacional. Segundo Santamaría, nesta “terra de ninguém” existem vários mercados ilícitos controlados por atores estatais e não estatais que se convergem em um complexo sistema de interações. Também é importante ressaltar o aumento do protagonismo assumido por países como Nicarágua e Costa Rica no corredor estratégico que se estende da Colômbia até os Estados Unidos, onde, até então, o narcotráfico tinha uma presença menos evidente.

Uma menção especial deve ser feita ao tráfico de pessoas - especialmente imigrantes - protagonizado pelas organizações criminosas mexicanas. De acordo com Santamaría, os “Zetas” são a estrutura com maior envolvimento nessas atividades na Guatemala e no México, e cada vez mais em Honduras e El Salvador. O endurecimento da política de imigração dos EUA e a sua pressão sobre o México levaram os imigrantes a usar rotas cada vez mais perigosas e clandestinas, expondo-os ao recrutamento, à extorsão, às organizações criminosas, e cada vez mais, à morte. Na fronteira entre Estados Unidos e México, além do intenso fluxo de imigrantes, passam a cada ano milhares de armas num mercado negro que tem se intensificado, permitindo às organizações criminosas da região - especialmente as estruturas mexicanas – contar com um impressionante poder de fogo. Um estudo recente do Instituto Transfronteiriço da Universidade de San Diego e do Instituto Igarapé estima que cerca de 252 mil armas atravessem a fronteira a cada ano, das quais menos de 15% são apreendidas em território norte-americano.¹⁴

Com relação ao Brasil, Marianna Olinger o define como um país de “ciclo completo”, que produz, processa, vende e consome drogas ilegais, além de ser um país de trânsito da região andina para a Europa e os Estados Unidos. O Brasil é o segundo maior consumidor de drogas do mundo em termos absolutos e um importante produtor de precursores químicos, que são fundamentais para a produção de cocaína. No mercado doméstico aponta-se o que alguns chamam de “epidemia de crack”, que aumentou a demanda pela pasta-base – no lugar da cocaína refinada -, que é misturada a

12 Como relata Daniel Rico, os relatórios da polícia colombiana e as entrevistas com produtores de cocaína indicam que é cada vez mais frequente os mexicanos chegarem diretamente aos laboratórios como supervisores e compradores de produção. Para eles é fundamental não só garantir suprimento, mas também a qualidade. Em suas entrevistas com processadores de cocaína, Daniel Rico descobriu que a droga vendida para os países da América Central e México são incorporadas substâncias de menor valor que os colombianos fazem passar por cocaína pura – medicamentos para doenças cardíacas e produtos veterinários, entre outros.

13 As gangues continuam a ser um fenômeno separado do crime organizado transnacional, embora evidências recentes sugiram que um número pequeno, mas crescente, de pequenas gangues (*clicas*) e alguns de seus membros estariam ampliando seus vínculos com esses grupos.

14 McDougal, Topher; Shirk, David A.; Muggah, Robert e John H. Patterson (2013). “The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border”. Trans-Border Institute da Universidade de San Diego e Instituto Igarapé. Disponível em: http://pt.igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Paper_The_Way_of_the_Gun_web2.pdf



todo tipo de produto, para oferecer uma droga barata para os setores de baixa renda. Quanto à maconha, a maior parte da droga vem do Paraguai, um país raramente mencionado no tráfico internacional de substâncias ilegais, mas que ocupa um lugar importante na análise do mercado brasileiro.

Dentro deste processo de reorganização das rotas e de busca de novos mercados, uma das mudanças substanciais da última década é o aumento do papel dos países do Oeste Africano no mercado internacional de drogas. De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, da sigla em inglês), uma porcentagem significativa da cocaína exportada para o continente passa pelo Brasil, sendo transportada por grupos criminosos da Nigéria.¹⁵ Dados recentes indicam que diminuição do fluxo de cocaína da Venezuela para a África foi compensada pela transferência de drogas através do Brasil e da Argentina. Um fato notável destacado por Rico é que as organizações colombianas estariam levando a droga para a África e, de lá, para os EUA, para reduzir os altos custos de trânsito pelo México e América Central.

Essas mudanças recentes desenham uma nova geografia do narcotráfico, com um protagonismo renovado do mercado europeu, um papel mais ativo dos países da África Ocidental e a incorporação de novos territórios nos circuitos criminosos transnacionais. Os Estados Unidos continuam sendo o principal destino para todos os tipos de produtos e serviços ilegais, com destaque para a redução do consumo de cocaína, ofuscado pela demanda por drogas sintéticas e pelo desvio de medicamentos.

A fragmentação do crime organizado e o surgimento de uma nova geração de criminosos

Na última década, o processo de fragmentação das organizações criminosas tornou-se mais intenso, fato que foi acompanhado pelo surgimento de novas gerações de criminosos, mais jovens e mais dispostos a quebrar a disciplina mantida pelas estruturas tradicionais. Esses grupos criminosos receberam o que Daniel Rico chamou de “legado criminal”, que inclui contatos, reputação, habilidades de negociação, redes e corrupção e poder de fogo, entre outros fatores. Em outras palavras, as organizações criminosas atuais foram construídas a partir da disponibilidade de redes clandestinas que foram instaladas e renovadas em países latino-americanos ao longo de décadas.

No caso da Colômbia, Rico afirma que as facções criminosas entraram, nos últimos três anos, em uma fase de fragmentação e dispersão – o que não as torna menos violentas ou menos perigosas. Este processo é o resultado do enfraquecimento gerado pela rivalidade entre as redes criminosas e a pressão das autoridades colombianas para localizar e capturar os líderes dessas organizações. De acordo com o exercício de sistematização realizado por Rico, todos os líderes de facções criminosas foram neutralizados: 45% por cento dos chefes foram capturados pela polícia, 3% pelo Exército, 12% se entregaram a autoridades norte-americanas, 30% foram assassinados em brigas internas e 10% foram mortos em operações das autoridades. Essa dinâmica levou a um processo de contínua instabilidade das facções criminosas, o que levou a repetidos ciclos de disputa.

Neste contexto, as *bacrim* enfrentaram um profundo dilema: suas alianças com as FARC e sua participação na extração ilegal de minérios lhes permitiu manter fluxos de renda sólidos e crescentes, mas ao mesmo tempo as *bacrim* não foram

15 UNOD (2013). “Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment” Vienna, Fevereiro de 2013.

capazes de se manterem em segurança na Colômbia. Esta situação levou a uma diáspora de criminosos de primeiro e segundo escalões pela América do Sul em busca de locais seguros. Em meio a estas circunstâncias, criminosos mais jovens, menos experientes e com uma maior propensão a usar a violência, assumiram o controle local, o que explica em parte o recrudescimento dos massacres e da violência contra a população civil - mais comuns na década de 1990 e no início do século XXI.

Com relação aos grupos mexicanos, Gema Santamaría também chama a atenção para a maior fragmentação, consequência tanto das operações por parte do Estado como pelas disputas entre as diversas redes criminosas. Mas, ao contrário do que aconteceu na Colômbia, onde os níveis de violência foram significativamente reduzidos, a luta contra as organizações criminosas resultou no aumento e na propagação da violência no México. Santamaría ressalta que, embora a estratégia desenvolvida pelo presidente Calderón tenha conseguido aumentar os custos do tráfico de drogas na fronteira norte do México, ela também levou a uma mudança para as rotas que cruzam a fronteira sul em direção aos países da América Central. Este foi o cenário que estimulou a diáspora das organizações mexicanas e sua articulação com os grupos da América Central.

Santamaría chama a atenção para o que ela denomina “terceira transição”¹⁶ do fenômeno das gangues no Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala), que está levando ao desaparecimento das gangues locais como as conhecemos hoje. Segundo Santamaría, esses grupos vêm migrando para uma forma de crime que se distancia das gangues tradicionais e se aproxima de um modelo de grupos criminosos¹⁷. Existem evidências de que algumas gangues locais estão tentando formar alianças com grupos criminosos transnacionais para obter lucros com extorsões, venda de drogas no varejo e tráfico de armas.

Até o momento, não é possível determinar se essa transição está ocorrendo de forma coletiva e consensual ou se está limitada a certas células ou membros. As evidências sugerem que não são todas as gangues que estão envolvidas, mas sim alguns grupos que são subcontratados para fornecer determinados serviços - principalmente assassinatos e armas. Neste sentido, não é possível dizer se esta última transição levará a uma articulação sustentável entre gangues - como grupo - e as organizações mexicanas.

No Brasil, a fragmentação é uma característica do crime organizado. Como observa Marianna Olinger, ao contrário do que acontece em outros lugares, no Brasil, não é possível identificar “o” chefe do tráfico ou um grande cartel que se articule com outras organizações criminosas do país. O que é reconhecido como o crime organizado, geralmente representa estruturas bastante fragmentadas. Enquanto nas áreas urbanas os grupos que estão envolvidos com o comércio de drogas são bem conhecidos, não se pode dizer o mesmo sobre os grupos que atuam internacionalmente.

A dinâmica dos grupos criminosos no Rio de Janeiro começou a mudar com a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) em algumas das áreas mais críticas da cidade. A UPP teve como um de seus efeitos a transição das estruturas criminosas instaladas, que tinham o controle territorial para a venda de bens e serviços ilegais – princi-

16 A “primeira transição” ocorreu com a chegada das gangues nos países do Triângulo Norte, passando de um modelo de gangue tradicional, local e fragmentado, para um modelo organizado, hierárquico e uma identidade transnacional. A “segunda transição” foi impulsionada pelas políticas de mão dura junto com a expansão das redes de tráfico de drogas.

17 O abandono do uso de tatuagens e sua menor visibilidade no espaço público, assim como sua entrada em circuitos de criminalidade anônimos – mais rentáveis e que demandam mais disciplina no uso da violência - são alguns sinais dessa possível transição.



palmente drogas – para estruturas mais difusas e nômades, que abandonaram o esquema de defesa das favelas como zonas impenetráveis para o Estado. Esta transição sugere um novo cenário em que o comércio de drogas prevalece sobre o controle armado de territórios. No entanto, Olinger adverte que esta dinâmica pode ser apenas o deslocamento das facções criminosas para áreas com menor presença do Estado. Isso ajudaria a explicar o aumento no número de homicídios no interior do país.

Em relação a São Paulo, o domínio é do Primeiro Comando da Capital (PCC). Esta é uma organização com uma liderança compartilhada distribuída em todo o território. As informações disponíveis sugerem que este grupo tem uma presença fora do estado de São Paulo, com operações além da fronteira. De acordo com informações dos relatórios da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), este grupo, que movimenta cerca de US\$ 32 milhões por ano com a venda de drogas, está em processo de expansão, principalmente nos estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, devido à sua proximidade com a Bolívia e o Paraguai – onde também estariam presentes¹⁸. Recentemente, houve um aumento dos homicídios em São Paulo em uma onda de violência que teve como principal protagonista esta organização criminosa.

Além disso, no caso do Brasil, se destacam grupos paramilitares conhecidos como “milícias”, formadas principalmente por policiais aposentados ou que estão fora de serviço. Estes grupos têm presença ativa em dezenas de favelas do Rio de Janeiro e já teriam chegado a outros estados do país, como é o caso da Bahia. Olinger afirma que, após uma série de medidas repressivas contra esses grupos, que incluiu a prisão de mais de 300 pessoas – entre as quais políticos eleitos -, as milícias continuaram suas operações, mas de forma mais discreta. Esses grupos criminosos ainda mantêm o controle territorial de várias áreas no Rio de Janeiro.

A diáspora criminal e a expansão transnacional do crime organizado

*As vitórias parciais e a política de *mano dura* como fatores de impulsionamento*

As ações do Estado contra as organizações criminosas na Colômbia e no México são identificadas como um dos principais fatores que impulsionaram a diáspora de criminosos pela região. As “vitórias” parciais contra estruturas dedicadas principalmente ao tráfico de drogas resultaram na expansão das atividades criminosas para outros países com capacidade limitada de resposta e com condições propícias para o seu desenvolvimento - especialmente altos níveis de corrupção e impunidade.

O efeito “balão”, com a transferência de produção de um lugar para outro - neste caso, o aumento no cultivo de coca no Peru e na Bolívia em resposta à diminuição da produção na Colômbia – foi acompanhado pelo que Bruce Bagley chamou de “efeito barata”, que consiste na dispersão e na fragmentação de grupos criminosos organizados, ou redes dentro dos países e entre as sub-regiões, na busca por lugares mais seguros e autoridades estatais mais fracas.¹⁹

18 Insight Crime (2012). “Pandilla de São Paulo se expande por Brasil”. 27 de novembro de 2012. Disponível em: <http://es.insightcrime.org/analisis/brasil-al-borde-del-desbordamiento-de-la-violencia-por-pandilla-de-sao-paulo>

19 Bagley, Bruce (2012). “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century”- Washington D.C: Woodrow Wilson Center.

Rico confirma este efeito no caso da Colômbia, notando que, diante da pressão institucional, os grupos criminosos têm evitado o confronto com o Estado, migrando para novos territórios. Esta estratégia, embora não tenha impedido que as prisões continuassem, permitiu que os chefes dessas organizações ganhassem algum tempo. A prisão de chefes do tráfico que migraram para outros países levou, em média, 16 meses mais do que a prisão daqueles que tentaram escapar das autoridades sem sair da Colômbia.

Gema Santamaría destaca que a Colômbia, o México e os países da América Central fazem parte de um circuito de expansão em que a “vitória” de um país transforma-se no problema de outro. Sob essa lógica, se a estratégia de combate adotada pela Colômbia aumentou a violência relacionada ao narcotráfico no México, a estratégia de combate no México passou a ser um fator de estímulo para as organizações mexicanas buscarem novas alianças no Triângulo Norte da América Central.

No caso do Brasil, ao considerar o que aconteceu na última década, Marianna Olinger afirma que as políticas repressivas com base no confronto armado geraram uma escalada do conflito com consequências dramáticas para a sociedade brasileira. Esta estratégia aumentou as diferenças sociais já presentes no território, com o uso da força contra a população de baixa renda, sem nenhum efeito comprovado na redução do consumo de drogas ilegais ou das operações do crime organizado. Além disso, os esforços para evitar o envio de drogas para os Estados Unidos e para a Europa tiveram como consequência previsível a penetração do narcotráfico no interior país.

As políticas de *mano dura* aplicadas nos países da América Central, identificadas por Santamaría como um dos principais fatores de pressão nesta região, merecem uma menção especial. Apesar das deportações em massa terem sido um fator importante para a expansão das gangues dos Estados Unidos para o Triângulo Norte da América Central, elas não explicam a articulação vertical e transnacional desses grupos. Para Santamaría, paradoxalmente, o que produziu esta articulação foram os efeitos inesperados da política de *mano dura*. Em particular, os encarceramentos em massa e o combate indiferenciado às várias gangues levaram a uma maior articulação entre as mesmas e à necessidade de diversificar as suas fontes de renda por meio do tráfico de drogas, extorsão, sequestros e, em menor medida, o comércio de armas.

Um desafio para os pesquisadores foi determinar se a disseminação de grupos criminosos respondeu a uma estratégia das organizações criminosas ou foi um efeito das ações tomadas pelos Estados contra elas. Se a resposta for que a diáspora é uma consequência direta – ainda que inesperada – da pressão institucional exercida por alguns países, os Estados terão de trabalhar em conjunto e compartilhar as responsabilidades para lidar com a expansão das redes criminosas por meio do desenvolvimento de mecanismos sólidos para conter a diáspora criminal. Caso contrário, o “progresso” em um país pode ser comprometido pelas ações de uma organização criminosa que opera a partir de outro país.

OS PROCESSOS DIFERENCIADOS DE EXPANSÃO DAS ESTRUTURAS CRIMINAIS

Os processos de disseminação transnacional de estruturas criminosas não correspondem necessariamente a uma lógica nem seguem a mesma linha de ação. Em alguns casos pode ser devido a mudanças conjunturais, como a perseguição de um grupo criminoso ou um líder específico. Em outros casos, podem ser o resultado de mudanças estruturais, como o surgimento de novos pólos de desenvolvimento econômico. Esta realidade nos obriga a avaliar cada processo de forma diferenciada. A seguir, vamos nos concentrar no que os autores consideram como aspectos centrais que contribuem para a expansão das facções criminosas na região.



Grupos Criminosos Emergentes (Bandas Criminales Emergentes - BACRIM), suas rotas e esconderijos

Daniel Rico explica os processos de expansão e propagação das *bacrim* fazendo uso do quadro analítico proposto por Federico Varese para descrever a expansão da máfia russa no norte da Itália. Rico toma emprestado deste autor as categorias “expansão” e “transplante”²⁰, as quais complementa com o que ele chama de “representação criminal.”

Este esquema analítico apresenta a versatilidade das facções criminosas, que adotam diferentes formas de expansão de acordo com seus objetivos, capacidade de resposta institucional nos territórios ou cidades onde penetram, e relações com organizações criminosas locais.

O impacto da migração, deportação e fronteiras porosas: a penetração do crime organizado no México e na América Central

Gema Santamaría identifica os fluxos migratórios através das fronteiras do México e da América Central como um fator que contribui para compreender os processos de expansão do crime organizado. Esses fluxos não podem ser entendidos sem incluir os Estados Unidos, que continuam a ser o principal destino de migração. Chama a atenção em particular o aumento dramático do número de deportados com antecedentes criminais, fenômeno vinculado ao endurecimento da política de imigração no país.

Os processos de disseminação diferenciada dos grupos criminosos

Expansão. Este é o modelo utilizado pelos grupos criminosos emergentes no Equador e na Venezuela, onde as organizações criminosas têm conseguido expandir suas redes fazendo alguns ajustes táticos, como não cultivar mais coca para não chamar a atenção das autoridades, mobilizando parte da sua estrutura operacional e também parte de seus líderes. Nessas áreas, esses grupos conseguiram expandir e gerar novas fontes de receita, como o contrabando de petróleo em aliança com as FARC, extração ilegal de ouro e contrabando de outros bens de consumo. A ação dos grupos emergentes fica limitada a estes territórios, que sofrem com suas ações violentas.

Transplante. Neste esquema, os grupos emergentes só reproduzem parcialmente sua dimensão criminosa em três linhas de atuação:

1. Tráfico e venda no varejo de cocaína;
2. Lavagem de dinheiro;
3. Esconderijo para os líderes do tráfico.

O transplante foi vivenciado pelos principais centros urbanos de países como Bolívia, Argentina, Brasil e Espanha, onde os líderes desses grupos se passaram por empresários bem sucedidos. Merece destaque o caso da Bolívia, onde Martin Llanos, um traficante de drogas experiente, transferiu a maior parte de sua estrutura para Santa Cruz de la Sierra, onde contava com uma ponte aérea direta com a Argentina, empresas para lavagem de dinheiro, empresas de segurança e de entretenimento.

20 Varese, Federico (2006). “How Mafias Migrate: The Case of the `Ndrangheta in Northern Italy”. Em Law & Society Review, VL-40.

Representação criminal. Este esquema é usado pelos grupos emergentes na América Central e no México. A representação criminal tem como função principal garantir as transações ilegais em que predomina a desconfiança e para as quais não existem opções legais de arbitragem. Estas “representações” oferecem diferentes formas de intermediação, como por exemplo, o seguro para apreensões de drogas, que são adquiridos por um comprador e/ou vendedor diante da eventualidade de seu carregamento de cocaína ser apreendido. Neste caso, o representante assume a perda e fornece o capital para dar continuidade às operações. A representação criminal envolve uma condição mútua de ausência de confronto, na qual as estruturas criminosas respeitam os territórios dos seus sócios.

Santamaría destaca que, no caso do México, somente em 2010 mais de 195 mil pessoas com antecedentes criminais foram deportados para o país²¹. Para os países da América Central, esse número chegou a 130 mil pessoas entre 2001 e 2010.²²

Como observou Santamaría, o caso mais paradigmático de expansão vinculado à deportação dos EUA é o das gangues, com a expansão das gangues originárias de Los Angeles aos países do Triângulo Norte. No início, a dinâmica de deportação foi maciça e desordenada, tendo sido realizada sem nenhum processo de cooperação e de informação adequado entre os Estados Unidos e os países de acolhimento. Destaque-se a menor quantidade de deportações para a Nicarágua, cuja população migrante estava principalmente em Miami, onde as gangues eram menos relevantes do que o em Los Angeles – fato apontado como variável importante para se compreender porque a Nicarágua é uma exceção no processo de expansão de gangues e dos baixos níveis de homicídios em comparação com os países do Triângulo Norte.

No caso do México, Santamaría afirma que, apesar da presença das gangues ter sido contida por fatores sociais e culturais²³, nos últimos anos nota-se a influência de outras expressões do crime organizado em certas gangues do México. Ela ressalta o caso da gangue Los Aztecas – de Ciudad Juárez -, que se firmou na última década como um grupo de matadores e distribuidores locais dos cartéis de drogas. A história dos Aztecas, que têm suas origens em El Paso, no Texas, remonta aos anos 1990, quando vários de seus membros foram deportados dos Estados Unidos. Neste caso, a dinâmica de expansão teve os mesmos padrões que os demonstrados pelas gangues dos países do Triângulo Norte.

Além disso, Santamaría chama a atenção para o tráfico de pessoas relacionado aos fluxos migratórios e à porosidade das fronteiras, que está intimamente ligado à entrada ilegal de imigrantes e ao deslocamento forçado de pessoas. Os imigrantes são as vítimas mais suscetíveis à violência do crime organizado. As extorsões, o recrutamento forçado, os sequestros e a exploração sexual são apenas algumas expressões dessa violência. As organizações criminosas se aproveitaram dos fluxos migratórios para obter recursos pela passagem de migrantes através dos seus territórios, recrutar pessoas, transportar drogas e armas e espalhar a sua presença em novos territórios.

21 El Universal. “Con antecedentes penales, la mitad de deportados de EU, afirma el INM”. 7 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/190571.html>

22 Steven Dudley (2012) “Gangs, Deportation and Violence in Central America,” Part II, 26 de novembro de 2012, Insight Crime. Disponível em: <http://www.insightcrime.org/violence-against-migrants/part-ii-gangs-deportation-and-violence-in-central-america>.

23 Sua identidade mais relacionada com as gangues e suas relações mais estreitas com os bairros onde operavam os impediram de adotarem uma identidade mais transnacional e de assumirem comportamentos que ameaçam um acordo implícito de “não agressão” dentro de suas comunidades. No entanto, Santamaría argumenta que a influência de outras expressões do crime organizado em certas gangues do México se expandiu nos últimos anos e que, por isso, a relação entre as gangues e essas comunidades mudou dramaticamente.



OS FATORES ESTRUTURAIS TAMBÉM IMPORTAM: A EXPANSÃO DO CRIME ORGANIZADO NO BRASIL

No caso do Brasil, Marianna Olinger identificou dois fatores estruturais que contribuem para a compreensão dos processos de propagação do crime: a reestruturação da cadeia produtiva do país e as mudanças na composição demográfica. O primeiro fator levou a mudanças na dimensão espacial do desenvolvimento do país, criando ilhas de produtividade em todas as regiões. Embora essas áreas tenham conhecido um aumento dos investimentos e da geração de empregos, elas também atraíram o crime. Nestes territórios, as instituições nem sempre tiveram capacidade de responder a este novo desafio. Por outro lado, Olinger destaca que o Brasil está passando por uma transição demográfica muito rápida.²⁴

Enquanto a taxa de homicídios vem diminuindo progressivamente no Rio de Janeiro e em São Paulo, houve um aumento no interior do Brasil. Assim, o país, que tinha as maiores taxas de homicídios concentradas em um número limitado de áreas metropolitanas - onde se ampliou o investimento em políticas e em instituições de segurança -, passou a conhecer um crescimento das taxas de homicídio nas regiões menos protegidas, que, por sua vez, haviam recebido menos investimento. A partir desta perspectiva, a fraca capacidade dos governos locais em termos de segurança aparece como um fator poderoso no aumento da violência e da criminalidade no interior do país, em estados que tradicionalmente apresentavam baixos índices de criminalidade.

No Brasil, as políticas de enfrentamento ao crime organizado foram desenvolvidas em resposta à concentração do mesmo em algumas regiões do país, especialmente nas grandes cidades. Essa realidade parece estar mudando com o deslocamento do crime para o interior, para áreas que tradicionalmente não apresentavam elevados indicadores de criminalidade. Isso ajuda a entender os acontecimentos recentes no estado de Santa Catarina – considerado um dos menos violentos do país -, que no início de 2013 protagonizou uma onda de ataques a ônibus e a forças policiais, em ações supostamente comandadas pelo PCC.

Silêncios, cumplicidades e zonas cinzentas

Uma condição necessária para a expansão de organizações criminosas é a corrupção dentro das instituições do Estado. É impossível para uma facção criminosa alcançar um novo território sem a impunidade e uma rede de proteção. Os processos de expansão requerem uma organização complexa da qual fazem parte funcionários aduaneiros e agentes de imigração, policiais, membros do sistema judiciário e parlamentares. A face mais visível destas estruturas são as facções armadas e seus líderes. No entanto, também fazem parte delas empresários e políticos que têm participação nas economias ilegais e são beneficiados pela expansão do crime.

Para que os barões mexicanos da droga possam se movimentar dentro da América Central sem ser detectados, para que os chefes das facções criminosas colombianas circulem tranquilamente pelas ruas de Buenos Aires ou se apresentem como prósperos agricultores e empresários no Peru ou na Venezuela, e para que as cabeças das organizações criminosas transnacionais operem anonimamente no Brasil, é necessária a cumplicidade de funcionários públicos. Não é de se estranhar que, após a captura de um chefe ou líder de uma organização criminosa, as ações do Estado não se prolonguem até o desmantelamento da sua rede de apoio. Na maioria das vezes, as investigações e as operações se

²⁴ Esse fenômeno muitas vezes tem fortes efeitos na dinâmica política, econômica e social. Pesquisas anteriores indicam que ele tem efeitos também sobre o crime. As maiores taxas de criminalidade e aumento das gangues juvenis são algumas das consequências não intencionais dos padrões de desenvolvimento pós-industrial.

limitam à prisão do líder visível da organização, enquanto seus cúmplices passam despercebidos.

Existe um grande silêncio na região sobre estas questões. Enquanto isso, as organizações criminosas se aproveitam das fraquezas institucionais, das lacunas legais e das redes de corrupção para expandir suas atividades.

É raro as autoridades realizarem um mapeamento das organizações criminosas na região e mais difícil ainda executarem operações que vão além da captura de alguns traficantes estrangeiros. Como afirmou Francesco Forgione ao estudar os processos de colonização da máfia italiana em seu livro “Máfia Export”:

“(...)a dimensão internacional da máfia, especialmente suas implicações financeiras, ainda não é um elemento concreto sobre o qual possamos pesquisar, analisar e combater”.²⁵ As investigações raramente chegam a abordar a dimensão internacional - a menos que se trate de grandes investigações sobre o narcotráfico -, as reportagens são geralmente superficiais, os estudos acadêmicos são limitados e as responsabilidades políticas são difusas.

Recomendações para conter a expansão transnacional do crime organizado

Passar do discurso e da reflexão à tomada de decisões e à ação. Não há um consenso sobre os desafios que a expansão do crime organizado transnacional representa para a região. Declarações internacionais assinadas por alguns países reconhecem a necessidade de responder de maneira conjunta a esta ameaça e a urgência de se fortalecer a cooperação entre os governos. No entanto, este discurso raramente vem acompanhado de medidas ou ações concretas. No plano bilateral se reconhecem alguns avanços, mas no plano regional permanecem sobretudo as divergências e a desconfiança. As responsabilidades geralmente são delegadas a oficiais ou a agências sem recursos e capacidade suficientes para a ação. Face a este cenário, ações efetivas são urgentes.

Criar unidades de fiscalização no Ministério Público e nomear juízes especializados em crime organizado. Alguns países da região não têm unidades especializadas contra o crime organizado ou juízes especializados nessa área, o que dificulta o desenvolvimento das investigações e a obtenção das sentenças. Os promotores que focalizam sua atenção nos crimes (assassinatos, sequestros, extorsão, etc.), e não nas estruturas, enfrentam problemas para assumir investigações complexas caracterizadas por provas fragmentadas e processos que não se articulam. O trabalho conjunto dos promotores é um elemento-chave para o desenvolvimento de processos complexos. Por outro lado, é necessário formar juízes especializados em crime organizado, que tenham o conhecimento e as ferramentas adequados para o estudo dos casos, bem como as garantias necessárias para exercer suas funções.

Fortalecer as instituições de imigração, financeiras, fiscais e aduaneiras. O combate ao crime organizado não passa só pela ação efetiva da polícia e do sistema judiciário, devendo também envolver as instituições de imigração, financeira, fiscal e aduaneira. As lacunas na legislação, a falta de unidades especializadas, a ausência de mecanismos de articulação e a fraca capacidade financeira e operacional são as vulnerabilidades exploradas pelo crime organizado. Nas

²⁵ Forgione, Francisco (2010). “Mafia Export. Como ‘Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Camorra han colonizado el mundo”. Barcelona: Crónicas Anagrama. Pag. 240.



estratégias de combate à expansão do crime devem ser incorporadas tais instâncias, possibilitando assim a implementação de um sistema de controle e monitoramento que permita identificar movimentos incomuns e suspeitos, além de gerar alertas que levem a respostas apropriadas.

Três iniciativas multilaterais que necessitam de mais apoio e ações concretas

Esquema Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional. Em cumprimento ao acordo realizado na VI Cúpula de Chefes de Estado e de Governo das Américas, realizada em Cartagena, na Colômbia, em 2012, os países da região propuseram a criação de um esquema hemisférico baseado em dois “pilares” constantes no Compromisso de Chapultepec (México, setembro/2012): um operacional, com sede no México, que é responsável pela cooperação policial, inteligência e acesso à justiça; e outro político, na Organização dos Estados Americanos (OEA). É importante que o México continue a liderar a implementação deste mecanismo, estabelecendo como prioridade a cooperação com os países da América Central - especialmente aqueles que fazem parte do Triângulo Norte. Além disso, é importante que este esquema se traduza em instâncias técnicas e mecanismos de articulação entre as instituições responsáveis.

Comunidade de Polícias da América (Ameripol). A Ameripol se estabeleceu como uma agência de cooperação hemisférica responsável pela promoção do intercâmbio de informações e pela cooperação judicial, assumindo um enfoque estratégico multilateral destinado a combater as ameaças criminosas e a melhorar a segurança pública. Sua criação foi uma, mas esta instituição não obteve os recursos e as competências necessárias para se desenvolver. A recomendação é que esta organização se concentre em questões que envolvam temas de justiça internacional, e que possa contar com funcionários públicos, uma vez sendo importante diminuir a rotatividade de seu quadro. A agência também precisa de recursos suficientes para cumprir os compromissos assumidos pelos países.

Rede de Promotores contra o Crime Organizado (Refco). A expansão e o fortalecimento da Rede de Promotores contra o Crime Organizado seria um passo importante. A Refco, que foi promovida pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), concentrou sua atenção até agora nos países da América Central. A expansão da Refco é uma meta desejável, tendo-se como objetivo desenvolver mecanismos de intercâmbio de informações entre os promotores, impulsionar investigações transnacionais e estabelecer linhas de ação conjunta. A inclusão dos países da América do Sul e do Caribe é uma prioridade, assim como a relação que pode ser estabelecida com os países da África Ocidental e da Europa.

Desenvolver operações transnacionais “tudo incluído”. O objetivo das operações não deve ser apenas a prisão e extradição dos chefes das organizações criminosas, mas também o desmantelamento da rede criminosa. Isso inclui funcionários públicos corruptos, empresários, políticos e membros da rede de apoio ligados à expansão das organizações criminosas. Sob esta perspectiva, o combate à expansão do crime requer ir além do foco na captura de criminosos mais visíveis, devendo ser complementado por processos de limpeza institucional, esclarecimentos das responsabilidades e punição para os envolvidos em lavagem de dinheiro.

Chamar a atenção para áreas obscuras: corrupção, impunidade e lavagem de dinheiro. O combate à propagação do crime organizado exige avanços nesses três campos. Sistemas políticos e instituições nos quais imperam as regras informais, que não oferecem nenhuma garantia quanto ao cumprimento da lei, com baixos níveis de autonomia e escassez de recursos, cooptados por poderes paralelos e que não têm mecanismos de transparência e de avaliação são terreno fértil para que o crime organizado se espalhe. Avançar no dismantelamento das redes de corrupção e impunidade é uma prioridade. Os resultados alcançados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no Brasil, pela Comissão Internacional contra a Impunidade da Guatemala (CICIG) e pelos processos judiciais contra a chamada parapolítica na Colômbia, são referências a serem consideradas neste sentido.

Promover medidas diferenciadas contra os grupos que operam sob lógicas distintas. As medidas implementadas para conter a propagação do crime devem levar em conta os diferentes tipos de estruturas envolvidas neste processo e as diferentes formas pelas quais as facções criminosas expandem sua presença em outros territórios. No processo de expansão do crime organizado estão envolvidos grupos que obedecem a lógicas distintas (cartéis, gangues, assassinos de aluguel, intermediários, transportadores, entre outros) e que requerem, portanto, diferentes modelos de intervenção. É preciso ter cuidado para não superestimar o envolvimento dos grupos locais nas redes transnacionais, pois isso pode levar à implementação de medidas desproporcionais que podem agravar e radicalizar o fenômeno. O recrutamento de jovens pelas organizações criminosas também requer uma atenção especial. É necessário ter estratégias diferentes para:

- **Os facilitadores:** pessoas com capacidade de manipular a informação, que têm contatos-chave, estabelecem conexões entre os grupos ilegais e também entre o mundo ilegal e o legal;²⁶
- **Os grupos criminosos com base territorial:** de acordo com a UNODC esses grupos têm foco na manutenção do controle de certas áreas geográficas e no domínio das atividades criminosas nessas áreas, incluindo o tráfico de drogas;²⁷
- **Os grupos de traficantes transnacionais:** de acordo com a UNODC, essas organizações se dedicam a transportar o contrabando de um lugar para outro, pagando tributo aos grupos territoriais quando necessário;²⁸
- **As gangues locais e jovens** que estão expostos ao recrutamento por parte do crime organizado²⁹

Dar respostas à formação de mercados de drogas locais. As medidas de endurecimento das penas contra os consumidores não são a melhor opção. Ao invés de impedir o crescimento da demanda, elas agravam o problema da superlotação das prisões e dificultam o cuidado aos dependentes de drogas. As evidências indicam que os benefícios financeiros e sociais são muito maiores para as comunidades quando se investe em programas sociais e de saúde do que quando os recursos se concentram nas atividades de redução da oferta e de repressão. Dar atenção

26 Ver Garzón, Juan Carlos (2012). "La Rebelión de las Redes Criminales. El crimen organizado en América Latina y las Fuerzas que lo modifican". Washington D.C: Woodrow Wilson Center. Março de 2012.

27 Ver UNODC (2012), Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment, relatório disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html>

28 Ver UNODC, Ibid.

29 Uma das recomendações propostas por Gema Santamaría é não criminalizar a presença de gangues juvenis nos bairros e ver nestes grupos e em outras organizações de jovens potenciais aliados para evitar a expansão do crime organizado.



a este problema poderia ter um efeito positivo sobre a propagação do crime organizado - especialmente no Brasil e nos países do Cone Sul.

Melhorar a coordenação bilateral nos processos de deportação de pessoas com antecedentes criminais e implementar programas integrais de reinserção para os deportados no retorno ao seu país de origem. Apesar dos mecanismos de coordenação para as deportações terem melhorado em comparação com a década anterior, ainda existem problemas na implementação dos procedimentos que resultam em lacunas de informação e em problemas para se identificar quando e onde acontecem as deportações e se as pessoas que retornam cometeram delitos graves. Isto é particularmente grave no caso dos deportados que têm antecedentes criminais. As evidências indicam que o retorno de criminosos dos Estados Unidos para o México e para os países da América Central foi um grande catalisador da violência e da criminalidade na região. Nesse sentido, é prioritário ter mecanismos de acompanhamento que evitem que essas pessoas ingressem nas redes criminosas locais. No caso dos imigrantes que cometeram pequenos delitos, é importante desenvolver mecanismos de reintegração e criar redes de apoio que permitam a reintegração dessas pessoas na sua comunidade.

Ratificar e implementar o Tratado Global sobre o Comércio de Armas. Deter o mercado negro de armas dos Estados Unidos. Em 2 de abril de 2013, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou por maioria esmagadora o Tratado Global sobre o Comércio de Armas, que agora tem que ser ratificado pelos países para ser implementado. Quando for ratificado por 50 Estados, o tratado regulará as transferências internacionais de armas, um passo necessário para garantir a transparência nas transações. Este importante avanço deve ser complementado com medidas que visam a combater o mercado negro de armas na fronteira sul dos EUA. O Trans-Border Institute da Universidade de San Diego e o Instituto Igarapé propõem uma série de medidas práticas que devem ser consideradas como a criação de um registo que contenha uma lista detalhada dos dados públicos sobre quem e onde as armas são compradas, a verificação dos antecedentes criminais antes da venda de armas de fogo e a proibição das transações em dinheiro nos estados de fronteira.³⁰

Juan Carlos Garzón é pesquisador visitante no Woodrow Wilson Center e pesquisador do "Relatório de Desenvolvimento Humano para a América Latina 2013", do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Garzón fez parte da equipe de especialistas que elaboraram o "Relatório sobre o problema das drogas nas Américas" da Organização dos Estados Americanos (OEA), instituição onde já havia trabalhado como especialista da Secretaria de Assuntos Políticos. Também na OEA, foi diretor da Unidade de Análise da Missão de Apoio ao Processo de Paz (MAPP-OEA) na Colômbia. Garzón também foi pesquisador do Observatório de Direitos Humanos da Vice-presidência da República da Colômbia e coordenador da Unidade de Análise da Fundação Segurança e Democracia. A versão em inglês do seu mais recente livro, "Mafia & Co.: a rede criminal no Brasil, México e Colômbia", foi publicada pelo Woodrow Wilson Center. Ele é também autor de diversos artigos de opinião e acadêmicos sobre o conflito armado e os processos de paz na Colômbia e sobre o tráfico de drogas, a violência urbana e o crime organizado na América Latina. Garzón é cientista político pela Universidade Javeriana, especialista em Teoria e Resolução de Conflitos Armados pela Universidade dos Andes e tem mestrado em Estudos Latino-americanos com ênfase em segurança pela Universidade de Georgetown.

30 McDougal, Topher; Shirk, David A.; Muggah, Robert y John H. Patterson (2013). "The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border". Trans-Border Institute da Universidade de San Diego e Instituto Igarapé. Disponível em: http://pt.igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Paper_The_Way_of_the_Gun_web2.pdf



O **Instituto Igarapé** é um think-tank dedicado à integração das agendas da segurança e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formação de políticas públicas e articulação. O Instituto Igarapé atualmente trabalha com três macro temas: política sobre drogas nacional e global; prevenção e redução da violência; e cooperação internacional. Com sede no Rio de Janeiro, o Instituto também conta com representação em Brasília e São Paulo e com parcerias e projetos no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Guatemala, África, Estados Unidos e Europa Ocidental.



O **Programa Latino Americano do Woodrow Wilson Center** e seus institutos no México e no Brasil servem como uma ponte entre os Estados Unidos e a América Latina, oferecendo um fórum apartidário para que as questões mais críticas às quais o continente americano é confrontado sejam debatidas por especialistas da região e de todo o mundo. O Programa patrocina pesquisas, conferências e publicações destinadas a aprofundar a compreensão da história, política, economia, cultura da América Latina, bem como das relações entre os Estados Unidos e a região. Trazendo os desafios regionais ao conhecimento e à atenção dos formadores de opinião e dos tomadores de decisões políticas, o programa contribui para escolhas políticas mais informadas em Washington DC e em todo o continente americano.



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

O **International Development Research Centre (IDRC)** é uma corporação canadense real criada por uma ato parlamentar em 1970. Tendo como objetivo auxiliar países em desenvolvimento a encontrar soluções para diferentes desafios aos quais são confrontados, suas ações são voltadas ao apoio à pesquisadores e empreendedores na busca de soluções práticas e de longo-prazo para os problemas sociais, econômicos, ambientais enfrentados por estes países. A sede do IDRC está localizada em Ottawa, Canadá.

NOTAS ESTRATÉGICAS PUBLICADAS PELO INSTITUTO IGARAPÉ

NOTA ESTRATÉGICA 10 - SMARTER POLICING: TRACKING THE INFLUENCE OF NEW INFORMATION TECHNOLOGY IN RIO DE JANEIRO

GRAHAM DENYER WILLIS, ROBERT MUGGAH, JUSTIN KOSSLYN E FELIPE LEUSIN | NOVEMBRO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 9 - IS TOURISM HAITI'S MAGIC BULLET? AN EMPIRICAL TREATMENT OF HAITI'S TOURISM POTENTIAL

ATHENA KOLBE, KEELY BROOKES E ROBERT MUGGAH | JUNHO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 8 - VIOLENCIA, DROGAS Y ARMAS ¿OTRO FUTURO POSIBLE?

ILONA SZABÓ DE CARVALHO, JUAN CARLOS GARZÓN E ROBERT MUGGAH | JULHO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 7 - A PROMOÇÃO DA PAZ NO CONTEXTO PÓS-2015: O PAPEL DAS POTÊNCIAS EMERGENTES

ROBERT MUGGAH, IVAN CAMPBELL, EDUARDA HAMANN, GUSTAVO DINIZ E MARINA MOTTA | FEVEREIRO 2013

NOTA ESTRATÉGICA 6 - AFTER THE STORM: HAITI'S COMING FOOD CRISIS

ATHENA KOLBE, MARIE PUCCIO E ROBERT MUGGAH | DEZEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 5 - BRAZIL'S EXPERIENCE IN UNSTABLE SETTINGS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN E IARA COSTA LEITE | NOVEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 4 - COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA

IARA COSTA LEITE E EDUARDA PASSARELLI HAMANN | SETEMBRO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 3 - A EXPERIÊNCIA DO BRASIL EM CONTEXTOS INSTÁVEIS

EDUARDA PASSARELLI HAMANN E IARA COSTA LEITE | AGOSTO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 2 - THE ECONOMIC COSTS OF VIOLENT CRIME IN URBAN HAITI (AGO 2011 - JUL 2012)

ATHENA R. KOLBE, ROBERT MUGGAH E MARIE N. PUCCIO | AGOSTO 2012

NOTA ESTRATÉGICA 1 - HAITI'S URBAN CRIME WAVE? RESULTS FROM MONTHLY HOUSEHOLDS SURVEYS (AGO 2011 - FEV 2012)

ATHENA KOLBE E ROBERT MUGGAH | MARÇO 2012

A série NOTAS ESTRATÉGICAS é publicada pelo Instituto Igarapé • Layout: Scriptorium Design

INSTITUTO IGARAPÉ

Rua Conde de Irajá, 370 Rio de Janeiro, RJ 22271-020 - Brasil

Rio de Janeiro: +55 21 3283-7073 | Brasília: +55 61 3526-1960 | www.igarape.org.br