

# OBSERVARE 1<sup>st</sup> International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

## I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

---

### INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



### AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

---

## Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

# Crime Organizado Transnacional na América Latina

Paulo Pereira

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Palavras chave:** crime organizado transnacional, segurança internacional, segurança doméstica, América Latina, Estados Unidos

O crime organizado transnacional (COT), apesar de seu papel crescente nas agendas de segurança nacional e internacional dos Estados desde a década de 1990, teve pouca atenção nos estudos de relações internacionais. As referências teóricas tradicionais desta área (particularmente da subárea de segurança internacional), bem como a noção estreita de criminalidade como um assunto doméstico e essencialmente jurídico, dificultaram a avaliação adequada deste novo papel assumido pelas atividades ilícitas transnacionais. Dado a importância deste tipo de atividade no espaço latino-americano, o objetivo do trabalho é analisar a alocação do COT na agenda de segurança regional e seus resultados, especialmente para a distinção entre as noções de segurança doméstica e internacional. Para tanto, fazemos uma análise documental e histórica, pautada no conceito de securitização da Escola de Copenhague. O contexto histórico de liberalização política e econômica, o avanço tecnológico nas comunicações e transporte, bem como o fim do conflito bipolar, compôs um quadro favorável ao aumento do COT e à sua percepção como ameaça aos países e à ordem internacional nascente. No entanto, esse processo também deve ser creditado aos interesses de agências de Inteligência e aplicação da Lei de países como os Estados Unidos, que, com o fim da Guerra Fria, buscaram redefinir seus papéis de proteção à nação. São expressões concretas da securitização o aumento de recursos, bem como a ênfase na ação militar e na internacionalização de atividades policiais que ocorreu com os programas de combate à criminalidade transnacional na América Latina, uma região que já era foco, desde a década de 1980, de políticas de combate ao tráfico de drogas, uma das mais importantes expressões do COT contemporâneo.

**Paulo Pereira** – Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais (Unesp/Unicamp/Puc-sp) (2005) e doutor pelo Programa de Ciência Política/Política Internacional da Unicamp (2011). Atualmente é professor do departamento de política da PUC-SP, vice-coordenador do curso de Relações Internacionais e pesquisador do Núcleo de Estudos em Relações Internacionais da Puc-SP (NERI). Seu campo de atuação acadêmica é, prioritariamente, a análise da política externa norte-americana para a América latina e a relação entre crime transnacional e segurança no continente americano.

# **Crime Organizado Transnacional na América Latina: desafios conceituais e aspectos recentes**

**Paulo Pereira**

## **Introdução**

A produção, o oferecimento e o uso de bens e serviços ilícitos não é um fenômeno novo seja na América, seja em outros continentes. No entanto, uma série de recentes configurações internacionais, surgidas nas últimas décadas, acabou por propiciar a emergência de formas inovadoras de crime que articulam grupos em nível transnacional e apresentam uma grande capacidade para desafiar o poder estatal.

O aumento considerável do contrabando de produtos, do tráfico de armas, de drogas e de pessoas, bem como a intensificação da lavagem de dinheiro tem sido sistemático ao longo dos últimos anos nos países latino-americanos. O seu reflexo mais visível é a violência presente na experiência cotidiana das grandes cidades, como São Paulo, Ciudad Juárez, Medellín, Lago Agrio, Ciudad del Este. As zonas rurais e fronteiriças, por sua vez, têm ganhado uma importância singular para a articulação das redes que compõem o circuito dessa criminalidade com contornos cada vez mais transnacionais.

Nos últimos 20 anos a América Latina registrou um aumento expressivo no número de crimes. A explosão do consumo de entorpecentes em todas as classes sociais, o crescimento do número de seqüestros, a multiplicação das zonas de fragilidade social, o ofuscamento da distinção entre polícia e criminoso, a disponibilidade cada vez maior de armas leves e ligeiras, o inchaço da população carcerária e a elevação do número de vidas perdidas, são alguns dos vários aspectos que se alimentam desse mesmo fenômeno.

Os Estados Unidos não ficaram alheios ao processo de desenvolvimento desses ilícitos transnacionais na América Latina, especialmente por que, sendo o maior mercado consumidor de drogas, acumulava efeitos problemáticos sobre a sua sociedade. Isso fez com que em diversos momentos o fenômeno da criminalidade na América Latina tivesse tratamento específico e pormenorizado por parte dos agentes decisores do governo. Isso tendeu a ser cristalizado em projetos de cooperação para a repressão à produção e ao tráfico de drogas, ao tráfico de armas e também de pessoas, especialmente. Desde a década de 1990, com o governo de Bill Clinton, o crime transnacional tem tido um tratamento diferenciado nos tópicos relacionados à segurança pública e nacional estadunidense. Durante o governo de George W. Bush o terrorismo ganhou o patamar de ameaça mais significativa à segurança do mundo pós-Guerra Fria, mas, mesmo assim, estabeleceu-se ao longo dos anos importantes articulações desse perigo com as redes de criminalidade transnacional. Por fim, o recente governo de Barack Obama dá mostras de preocupação com o fenômeno ao, já nos primeiros meses de administração, dar andamento às tratativas de financiamento e cooperação para o combate ao crime na América Central, com destaque para as máfias mexicanas, com a Iniciativa Mérida.

## **Crime transnacional: conceito e evolução regional**

### **Definições sobre o fenômeno**

O interesse dos acadêmicos, políticos e funcionários pelo crime transnacional ganhou força durante os anos 1990, o que foi motivado essencialmente pelos desenvolvimentos políticos e

econômicos do sistema internacional com a derrocada da União Soviética e a emergência dos novos Estados no Leste europeu. Poucos anos após a queda do muro de Berlim, a relativa ordem da Guerra Fria deu lugar a um mundo de grande incerteza. Contrariamente ao diagnóstico precoce de que esse novo mundo seria caracterizado pela evolução política do sistema num sentido mais harmônico, uma série de novas ameaças começou a afrontar os países sob formas até então pouco conhecidas.

O fim da Guerra Fria, com o desaparecimento da URSS, seu rival essencial, foi para os Estados Unidos um momento de reestruturação da sua posição estratégica no sistema internacional. Assim, havia a necessidade de construir um novo consenso sobre a agenda do país num contexto em que não mais havia um claro antagonista ideológico e que, por outro lado, ameaças difusas e pouco identificáveis no curto prazo, provocadas pelo “descongelamento” das instabilidades regionais, colocavam em dúvida a capacidade de ordenamento mundial. De acordo com o Plano Estratégico de Segurança Nacional estadunidense de 1995, “O fim da Guerra Fria mudou fundamentalmente os imperativos da segurança Americana. O desafio central da segurança na metade passada do século – a ameaça da expansão comunista – se foi. Os perigos que nós encaramos hoje são mais diversos”.

Essa condição obrigava os Estados Unidos a desenvolver uma proposta coerente de engajamento seletivo nas ameaças que se colocavam na (des)ordem nascente. Nesse sentido, havia a necessidade de fazer escolhas específicas dentro dos desafios colocados por possíveis potências emergentes, como a China, pelos chamados Rogue States, como o Iraque e o Irã, e pelas ameaças transnacionais, como o tráfico de drogas. Essa última preocupação já tinha ganhado algum contorno com o governo Nixon na década de 1970, que cria a DEA (Drug Enforcement Administration), com o governo Reagan na década de 1980, e com o governo Bush, materializada nas reuniões de Cúpula anti-drogas de Cartagena em 1990, na Colômbia e na Cúpula de San Antonio, realizada em 1992 no Texas. No entanto, seria com o governo Clinton que essa preocupação, especialmente com o tráfico de drogas, alcançaria o topo das prioridades da segurança nacional.

As ações no continente americano durante a década de 1990 não se limitaram ao combate do crime. De fato, o governo de George H. Bush concentrou-se em estreitar laços comerciais com a promoção do Nafta e a Iniciativa para as Américas. Nessa trilha de mudança no caráter de relacionamento com a região Clinton buscou continuar enfatizando elementos de cooperação e investimentos, o que a literatura classifica como multilateralismo limitado. Os Estados Unidos atuavam por essa via sob duas orientações complementares: a promoção de reformas comerciais para a liberalização dos mercados e o combate à produção e tráfico de drogas.

É importante perceber que a América Latina não figuraria como uma região de ameaça à preponderância estadunidense por uma postura ativa na construção de uma proposta alternativa. De fato, a percepção estadunidense das contribuições latino-americanas para a desordem do sistema internacional e da liderança do país adviriam menos de ativismo político ou ideológico, mas principalmente como produtos não pensados, elementos passivos, como resultado de incapacidades institucionais capazes de levar a falências estatais, com desdobramentos no efetivo cumprimento da lei. Nisso se encaixariam as ameaças como a do crime transnacional em suas mais variadas manifestações. O diagnóstico expresso no A National Security Strategy for A New Century de 1997 afirma que

Algumas ameaças transcendem as fronteiras nacionais. Essas ameaças transnacionais, como o terrorismo, o comércio ilícito de drogas, o tráfico ilícito de armas, o crime organizado internacional, as migrações descontroladas de refugiados e a agressão ao meio ambiente ameaçam os cidadãos e interesses Americanos, tanto direta como indiretamente. Nem todas elas são novas ameaças, mas o avanço tecnológico tem, em alguns casos, feito essas ameaças mais potentes.

Mas apesar do esforço das últimas duas décadas para se refletir sobre esse fenômeno do ilícito internacional e seus efeitos sobre o poder e capacidade dos Estados, a sua compreensão ainda padece, por vezes, de três grandes equívocos: a) a crença de que esse não é um fenômeno efetivamente novo, estando presente no convívio social desde que se impôs controles aos intercâmbios entre as nações; b) a afirmação de que o comércio ilícito deve ser diagnosticado e resolvido somente como uma questão criminal; c) a consideração de que o comércio ilícito é um fenômeno do submundo social, que cresce nas zonas de exclusão e a elas está confinado.

O questionamento da capacidade explicativa dessas abordagens sobre o comércio ilícito serve também como justificativa de uma análise mais pormenorizada desse fenômeno. Em primeiro lugar, a novidade relacionada ao comércio ilícito, ou mais precisamente ao crime transnacional deve ser destacada. Os anos 1990 registraram a chegada de tecnologias novas às mãos da população e, dependendo do seu uso, tornaram-se revolucionárias. Os telefones celulares, o dinheiro eletrônico e a internet foram algumas das inovações significativas que afetaram o desenvolvimento do comércio ilícito transnacional. Favoreceram a comunicação, o transporte, a distribuição e, especialmente, o anonimato. As reformas econômicas de alcance global, liberalizando mercados e retirando poder regulatório da mão dos governos, dificultaram o controle fronteiriço e financeiro, favorecendo tanto a circulação de produtos ilícitos quanto a lavagem de dinheiro que ele engendra. Esse contexto criou, em alguma medida, uma cisão entre aqueles que buscam mercados mais abertos e aqueles que queriam combater o crime transnacional. No âmbito internacional, os esforços conjuntos e multilaterais para combater o crime transnacional tendem, assim, a causar fricção na integração e cooperação econômica entre os Estados. Nesse contexto crescem as chamadas “estruturas de oportunidade” para quem quer participar dos mercados criminalizados, não só nos países periféricos, mas também nos países centrais e desenvolvidos.

Em relação ao segundo equívoco, é importante frisar que o comércio ilícito não deve ser visto simplesmente como uma questão criminal, uma vez que esse fenômeno afeta a política entre os Estados. Em relação a esse novo fenômeno, torna-se necessário repensar a estrutura normativa que rege o relacionamento inter-estatal, reconhecer e qualificar os novos atores vinculados a esse fenômeno, bem como criar novas estratégias de ação para coordenar o seu combate. Nessa mesma trilha, é necessário ter em conta que os conflitos intra-estatais, como guerras civis e o terrorismo internacional contêm conexões complexas nas quais estão envolvidas redes criminosas transnacionais.

Por fim, não é possível rotular o comércio ilícito como uma ação restrita ao submundo ou às zonas de exclusão da sociedade. As fronteiras entre cidadão e criminoso, dinheiro sujo e dinheiro limpo, agentes de segurança interna e agentes de segurança internacional, têm se nublado cada vez mais e a falta de clareza nessas definições podem ter como tendência complicar mais do que solucionar as dificuldades analíticas. A ambigüidade crescente entre elementos dados muitas vezes como determinados é uma das marcas da evolução da criminalidade que ultrapassa fronteiras.

Todas essas observações têm como pano de fundo o processo de globalização, definido pelo aumento das relações e atividades sociais que cruzam fronteiras, mas também pela intensidade crescente dos fluxos globais de grande vulto, fazendo com que os Estados e as sociedades fiquem cada vez mais vinculados a redes de interação. Nesse sentido, as “ocorrências e fenômenos distantes podem passar a ter sérios impactos internos, enquanto os acontecimentos locais podem gerar repercussões globais de peso” e nisso se encaixam perfeitamente as ações e reflexos da criminalidade transnacional organizada.

A importância do desenvolvimento infra-estrutural global, descrito acima em termos gerais, deve ser levado em conta. É do entendimento sobre o funcionamento das infra-estruturas tecnológicas, econômicas, políticas e sociais, em que se explicita um mapeamento da sua intensidade e extensão, sua velocidade e impacto, que se exporá os formatos de redes e relações que suportam o crime transnacional. É possível pensar, assim, que a globalização, estruturada a partir das transformações

acarretadas nesses elementos, seja o que permitiu a reconfiguração do crime organizado dentro de um contexto novo e claramente transnacional. Isso é explicitado de maneira clara na importância que as atividades criminosas têm na economia internacional, representando, por estimativas conservadoras, entre dois e cinco por cento do produto interno bruto global.

## **Evolução do crime transnacional moderno nas Américas**

O termo “crime transnacional” já havia entrado no vocabulário da criminologia na década de 1970, mesmo período em que o conceito de transnacionalidade começou a ser mais largamente utilizado nas ciências sociais. No entanto, muitos consideram que o termo foi efetivamente cunhado no Quinto Congresso sobre Prevenção de Crimes da ONU em 1975, em que foi utilizado para fazer referência aos crimes econômicos praticados por corporações além das suas fronteiras nacionais. Ao longo dos anos 1980 o termo começou a designar um conjunto muito maior de atividades criminais, em que se destaca o tráfico de drogas. Esse período de gestação da reflexão sobre o fenômeno favoreceu sua definição de maneira mais clara no texto de Bossard intitulado “Transnational Crime and Criminal Law” de 1990. O autor considera crime transnacional aquele que promove uma ofensa ao menos a dois países, concluindo que esse fenômeno deve ser encarado tanto a partir de uma perspectiva política como legal.

Se é verdade que o reordenamento do sistema internacional pós-Guerra Fria teve uma importância fundamental para uma maior preocupação com o crime transnacional, da forma como fizemos referência acima, também não se deve descartar outros elementos fundamentais desse processo que dizem respeito ao grande desenvolvimento tecnológico da época, especialmente com a criação da internet, conjuntamente com outras tecnologias de comunicação, que acabaram por evidenciar a permeabilidade cada vez mais aguda das fronteiras nacionais. Tendo isso em vista, muitos políticos estadunidenses logo trocaram o seu antigo comprometimento com a contenção do comunismo pelo novo comprometimento com a contenção do crime transnacional.

A possibilidade dessa mudança de foco foi propiciada principalmente pelas guerras nos Bálcãs - desintegração da Iugoslávia - e o colapso das economias ex-comunistas que propiciaram um aumento real e impactante em atividades como tráfico de drogas, de pessoas, de armas de fogo, lavagem de dinheiro e corrupção. Estados frágeis com depauperadas estruturas administrativas começaram a se mostrar perigosos laboratórios para o desenvolvimento do crime organizado internacional. Em 1994, uma conferência preparada em Washington traria o título “Crime Organizado Global: O Novo Império do Mal”. Uma clara redefinição sobre o foco do que deveria ser considerada a nova enfermidade da sociedade internacional.

Seria uma questão de tempo para que tanto a Europa quanto os Estados Unidos colocassem o crime transnacional como um aspecto chave da segurança dos seus respectivos países. Finalmente, no ano de 1996, os Estados Unidos admitiram o combate ao crime transnacional como um problema de segurança nacional. O então Plano Estratégico de Bill Clinton afirmava que um dos mais importantes perigos do momento recente para o país é “o crime internacional organizado [que] coloca em risco a tendência global para a paz e a liberdade, prejudica as novas e frágeis democracias, mina a força dos países em desenvolvimento e prejudica nossos esforços para a construção de um mundo seguro, mais próspero”.

O endurecimento em relação ao tráfico de drogas é um reflexo claro desse novo foco na América Latina. A “certificação” de países como Peru, Colômbia e Bolívia realizada pelos Estados Unidos de maneira unilateral na década de 1990 foi utilizada com o objetivo de definir os países propostos à cooperação no combate à produção de maconha, heroína e cocaína, e, por isso, habilitados a receberem auxílio financeiro e investimentos.

Nessa mesma trilha, em 1998 o Congresso estadunidense aprovou o “Western Hemisphere Drug

Elimination Act”, que permitia ao governo aumentar de maneira expressiva o financiamento às operações antidrogas no continente. Foi realizada, assim, uma série de programas a partir do INL (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs) prevendo ações referentes à substituição de cultivos, fumigação, reformas judiciais, transferência de armas e treinamento de militares e forças policiais.

A Europa teve um papel importante no processo de aceitação do crime transnacional como uma questão de segurança, na medida em que também era a mais afetada pelos vizinhos do Leste. A essa proximidade geográfica foi somada a criação da União Européia em 1992, que removeu barreiras à movimentação de pessoas, bens e serviços, o que alertou as autoridades para a necessidade de uma coordenação mais elaborada nas áreas criminal e de justiça. Temas como o tráfico de drogas, mas especialmente a imigração ilegal e a lavagem de dinheiro foram elencados como prioritários. A fraca estrutura institucional tentou ser revertida com a adoção de medidas de reforço ao Título VI do Tratado de Maastricht, de 1992. Assim, o terceiro pilar da união, chamado JAI (Justiça e Assuntos Internos) incorporou medidas específicas destinadas a, na mesma medida em que se buscava a liberdade de trânsito entre os países europeus, acompanhar o controle das fronteiras externas, a política de vistos, a cooperação policial e judicial. Nesse mesmo processo foi dado início à criação da Europol, a polícia européia com foco no combate e prevenção à criminalidade organizada, que só seria realizada de fato no ano de 1998.

Para a ONU o crescimento do crime organizado representou dilema com preocupações e oportunidades. A busca de uma liderança na reestruturação do mundo pós-Guerra Fria se relacionava com o envolvimento em temáticas como combate à pobreza e à fome, promoção de desenvolvimento e dos direitos humanos. O crime organizado surgiu, no entanto, como o grande algoz desses processos de ajustamento nos países em desenvolvimento. Esse passou a ser, então, um dos fenômenos mais focados da Assembleia Geral desde 1990, quando se elaborou uma série de convenções sobre extradição e assistência mútua em assuntos criminais que culminaram com a criação da Comissão sobre Prevenção de Crimes e Justiça Criminal (CCPCJ), que tem como um dos seus pilares “a ação internacional para combate ao crime nacional e transnacional, incluindo o crime organizado, crime econômico e a lavagem de dinheiro”.

Tanto a Conferência Ministerial Mundial sobre o crime Organizado Transnacional, que teve lugar na Itália em 1994, quanto a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional em 2000, foram eventos decisivos que selaram a sua importância como uma questão de segurança para as Nações Unidas e as principais potências do meio internacional.

Esse processo coletivo, ainda que nem sempre integrado, pautado na tentativa de criar um regime internacional para definição e combate ao crime transnacional, acabou sinalizando aos Estados Unidos a possibilidade de atuar de maneira mais enfática na América Latina para coibir o tráfico de drogas, considerada uma das expressões mais importantes desse fenômeno. Nesse sentido, em 2000 foi aprovado o chamado “Plano Colômbia”, um pacote de 1.3 bilhões para combater as guerrilhas a partir do ataque à produção e ao tráfico de drogas, encarados como as fontes mais importantes de seu financiamento. A essa proposta se somou, com George W. Bush, a “Iniciativa Andina”, que previu também um financiamento de \$ 2.2 bilhões para o combate ao tráfico de drogas na Colômbia, Peru e Bolívia.

## **Estados Unidos e o crime transnacional**

### **Clinton x Bush: crime transnacional ou terrorismo como ameaça à segurança nacional**

A perspectiva estadunidense a respeito da definição de crime organizado e sua influência como uma questão de segurança nacional e internacional, deve levar em conta a importância singular

desse país na nova ordem em configuração, como um dos pilares de ordenamento e normatização. Como afirmado acima, a Estratégia de Segurança Nacional (ESN) dos Estados Unidos de 1996 dava forte ênfase ao crime transnacional. No entanto, o ESN de 2002 não lhe dá a mesma importância. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o foco do governo Bush concentrou-se na ameaça terrorista e praticamente nenhuma referência é feita ao crime transnacional como prioridade de segurança. A única exceção é em relação ao tráfico de drogas na América Latina. O documento afirma que “parte da América Latina encara conflitos regionais, especialmente emergidos da violência dos cartéis de drogas e seus cúmplices. Esse conflito e o irrestrito tráfico de narcóticos podem comprometer a saúde e segurança dos Estados Unidos”.

Isso poderia nos levar a crer que o crime transnacional teria sido alçado a um patamar maior do que lhe cabia como aspecto de segurança durante a década de 1990 e o terrorismo, por exemplo, havia sido subestimado. Mas isso está longe de ser verdadeiro. O ESN de 2006 demonstra que os formuladores da política externa estadunidense identificaram que esses elementos poderiam estar mais conectados do que uma primeira análise conseguiria apreender. Nesse sentido, deixar de lado o crime organizado seria desvalorizar um aspecto importante do desenvolvimento do terrorismo. De acordo com o documento, dentre os quatro desafios que estavam colocados para os Estados Unidos nesse início de milênio, estariam os chamados “desafios irregulares”, vindos de atores estatais e não-estatais que empregam métodos como o terrorismo e a insurgência para afrontar nossa vantagem militar tradicional, ou envolvem-se em atividades criminosas como a pirataria e o tráfico de drogas que abalam a segurança regional.

Outras duas das ameaças colocadas pelo documento, as “catastróficas” e as “perturbadoras”, devem ser caracterizadas como de relação intrínseca com o crime organizado. A primeira envolveria a aquisição, posse e uso de Armas de Destruição em Massa (ADM) por atores estatais e não-estatais. A segunda se refere a atores estatais e não-estatais que possam empregar novas tecnologias, especialmente da informática, como forma de afrontar as vantagens militares estadunidenses. Ambos os desafios têm como elementos importantes de viabilização as atividades ilícitas de falsificação de documentos, corrupção, lavagem de dinheiro, etc. Nesse sentido, estariam conectadas, ainda que de maneira subordinada à obtenção de tecnologias para usos violentos ou de sabotagem. Somente os chamados desafios “tradicionais” ficariam fora dessa relação, já que a sua preocupação seria com o emprego de exércitos tradicionais e regulares por parte de atores estatais.

Os efeitos do crime organizado transnacional com o aprofundamento do processo de globalização, donde se destaca a enorme facilidade de transporte e troca, seriam sentidos especialmente com o tráfico de ilícitos como drogas e seres humanos. Tais tráficos, segundo o ESN 2006, corroeriam a ordem social, sustentariam a corrupção e solapariam a governança, comprometendo a concepção de segurança tradicional e aplicação da lei nos moldes tradicionais.

No Law Enforcement Strategy to Combat Organized Crime de 2008, um documento de essencial importância para a definição da ação estadunidense contra o crime transnacional, tanto nacional como internacionalmente, são determinadas oito ameaças estratégicas. As organizações criminosas internacionais

penetrariam e ameaçariam o mercado de energia e outros setores estratégicos da economia estadunidense e mundial;

forneceriam logística e suporte para terroristas, para serviços de inteligência estrangeira e para governos estrangeiros, todos com interesses adversos aos da segurança nacional dos Estados Unidos;

traficariam pessoas e contrabandeariam bens para dentro das fronteiras estadunidenses, afetando a segurança da fronteira, a economia dos Estados Unidos, e a saúde e a vida daqueles seres humanos que são explorados nesse processo;

explorariam o sistema financeiro estadunidense e mundial ao movimentar fundos ilegais, incluso



envio para o estrangeiro de bilhões de dólares em fundos ilícitos anualmente;  
utilizariam o cyberspaço para afetar a infra-estrutura estadunidense, pondo em risco a segurança de informações pessoais, a estabilidade das empresas e a segurança e solvência de mercados de investimento financeiro;  
manipulariam transações seguras e se engajariam em sofisticados planos de fraudes para roubar investidores, consumidores e agências governamentais;  
exitosamente conseguiriam corromper servidores públicos ao redor do mundo, particularmente nos países de vital importância estratégica para os Estados Unidos;  
usariam a violência ou a ameaça de violência como base do seu poder.

Essa estruturação feita no governo de George W. Bush é derivada do documento International Crime Threat Assessment, desenvolvido sob a presidência de Bill Clinton. Ele tornou-se uma das principais bases para análises governamentais posteriores de combate ao crime transnacional. No final da década de 1990 buscou-se, assim, identificar as ameaças às quais os Estados Unidos estavam submetidos e fornecer um mapa de ação para coordenar no longo prazo as ações governamentais.

De maneira correlata, numa publicação do Departamento de Estado datada de agosto de 2001, pouco antes dos atentados de 11/09, Paula Dobriansky, vice-secretária de Estado para Assuntos Globais, detalha as ameaças do crime transnacional em três frentes inter-relacionadas e de importância fundamental para os Estados Unidos. A primeira seria o impacto sentido diretamente nas ruas das comunidades estadunidenses, motivado pelas “centenas de milhares de indivíduos que entrariam ilegalmente nos Estados Unidos todos os anos”, bem como pelo “contrabando de drogas, armas de fogo, carros roubados, pornografia infantil e outros que ocorrem em ampla escala através das nossas fronteiras”.

A segunda afronta seria em relação às empresas estadunidenses espalhadas por todo o mundo, que se vêem pilhadas por um grande grupo de criminosos radicados no exterior. Segundo Dobriansky, “quando uma empresa estadunidense torna-se vítima, as conseqüências podem incluir a perda de lucros, produtividade e empregos para os estadunidenses em seu próprio país”.

Na terceira frente de ameaças, encontra-se a preocupação com a estabilidade e valores da própria comunidade internacional, donde se destacariam as instituições democráticas e as economias de mercado livres. Nesse quadro, “a corrupção e o enorme fluxo de lucros irregulares gerados pelo crime são ameaças sérias”.

Reconhecendo, assim, que o fenômeno do crime transnacional seria de importância estratégica para os Estados Unidos, os poderes políticos e administrativos buscaram desde cedo a sua definição unívoca para que, então, pudessem ser desenvolvidas ações de foco específico e delimitado. Um dos órgãos estadunidenses mais importantes de combate ao crime organizado internacional é o Organized Crime Council, que reúne um conjunto de especialistas das mais variadas agências governamentais. Na visão do seu presidente, o procurador geral da União Michael B. Mukasey “o crime transnacional deve ser definido como associações auto-suficientes de indivíduos que operam internacionalmente com o propósito de obter poder, influência, ganhos monetários e comerciais”. Isso se daria tanto com ações diretamente ilegais, como é o tráfico de drogas, como por ações derivadas de práticas ilegais, como é a venda de produtos fabricados com mão-de-obra escrava. A viabilidade e proteção das suas ações estariam vinculadas a dois tipos de práticas: corrupção e violência. Por fim, seria essencial reconhecer que as estruturas de operação dessas organizações criminosas – hierarquia, clãs, redes, células – são determinadas em grande medida pelos crimes que elas cometem, sendo eles de uma diversidade ainda não totalmente conhecida.

O relatório Transnational Organized Crime: Principal Threats and U.S. Responses de 2006, afirma que não existe uma única definição para Crime Organizado Transnacional. Mas afirma que uma definição possível seria: ofensas iniciadas por atores não-estatais com efeitos (diretos e

indiretos) em mais de um país. Em outros termos, trata-se de atividades que têm sua origem em uma jurisdição soberana, mas que prejudicam interesse de outros Estados e sociedades. De fato, a cada dia aumenta a consciência de que o crime transnacional tem uma dimensão tanto endógena quanto exógena. Dessa forma, na análise do crime transnacional dominam tanto os fatores internos como os externos e os vínculos entre as duas esferas são especialmente importantes.

Uma perspectiva complementar colocada pelo relatório definiria que o crime organizado se baseia no negócio da proteção e do controle geográfico e funcional de determinado território. Ou seja, extorsão e proteção privada. Isso significaria determinar um status social diferenciado para o crime organizado, já que, mesmo estando sob a soberania de um Estado, teria como base do seu poder a esfera local, por estar concretamente incrustado no tecido social, variando, no entanto, na sua estrutura, força, tamanho, alcance geográfico, e no escopo e diversidade das suas operações.

A ONU, por sua vez, construiu também uma definição na sua Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, da qual os Estados Unidos começou a fazer parte em 2000. Por essa definição grupos criminosos organizados “consistem de três ou mais pessoas, existindo por um período de tempo com o objetivo de cometer um ou mais crimes sérios ou ofensas (...) de forma a obter, diretamente ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro material”.

A realidade extremamente complexa desse fenômeno dificulta a precisão na sua qualificação e determinação terminológica, mas um esforço para tal sistematização é necessário e pressuposto para uma análise substancial a respeito do assunto. Parece que o conceito de “crime transnacional” é o melhor para a designação desse fenômeno. A preocupação com a definição conceitual não significa que seja necessário deixar de lado as estruturas concretas que compõem a realidade do crime transnacional, mas uma clara delimitação no fenômeno se faz necessária.

De início, é essencial assinalar que “crime” é um conceito legal. Isso implica reconhecer que é a lei de determinada sociedade que designa o que é crime. Por isso o Estado, dotado de uma lei própria, tem um papel fundamental na configuração desse fenômeno, uma vez que é o agente que define as proibições às quais a sociedade está imposta. Cria-se, assim, mercados ilegais os quais estão fora da sua alçada de regulamentação. Aquilo que é proibido está excluído da administração estatal. Nesse sentido o crime transnacional tem como um dos seus pilares criacionistas a política de proibição que rege a política internacional.

A preocupação estadunidense em coibir as ações do crime transnacional, a partir da internacionalização de leis penais e políticas de proibição, pode ser tida como uma das principais chaves de explicação do crime transnacional. O processo de transnacionalização do crime se desenvolveria, assim, para satisfazer uma persistente demanda por bens e serviços que estão proibidos ou se encontram sob forte regulação na maioria dos Estados nacionais e por legislação internacional. Os redutos de proibição são também aqueles aonde se desenvolve a criminalidade internacional.

De acordo com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, a estratégia de ação do país para o combate do crime organizado transnacional deveria privilegiar o multilateralismo, na medida em que as ligações do crime transnacional se tornam cada vez mais fortes e universais, aumentando sua mobilidade. Nenhum estado individualmente, detendo somente os seus próprios recursos, teria capacidade de afrontar de maneira séria essa ameaça. “Somente através da colaboração internacional e troca de informações os Estados Unidos poderá desenvolver um protocolo efetivo e políticas para conter esses crimes e construir uma oposição séria”.

O apontamento para uma postura multilateral também pode ser encontrado no documento International Crime Control Strategy, desenvolvido pela Casa Branca de 1998. Nele afirma-se a necessidade de “Fortalecer os esforços multilaterais contra o crime internacional aumentando a ênfase em fóruns como das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, a União Européia e o G-8”.

De fato, é reconhecido que as fronteiras estatais acabam favorecendo o crime transnacional ao

criar problemas de jurisdição por conta das diferenças entre os sistemas legais, elevando em muito o custo das investigações. Como definir políticas comuns, aceitas e legítimas pelas partes em questão, bem como garantir o seu cumprimento, é um dos pontos essenciais da cooperação nesse âmbito. Há de se fazer referência ao fato de que a definição do que se considera ilícito ou assunto de segurança é sempre o resultado de um processo histórico e político. Por vezes, essa definição do que deve ser criminalizado esbarra no que a sociedade ou outro Estado considera aceito, abalando a legitimidade da proibição. E, quando existem divergências entre as definições de crime e corrupção no âmbito legal e no âmbito social, a credibilidade das políticas anti-delito encontram-se em jogo. Nesse sentido, parece haver, mais do que uma indicação, uma obrigatoriedade de cooperação para se lidar com as ameaças advindas do crime transnacional, uma vez que o poder militar tradicional, onde se valoriza a força militar do país e seus recursos bélicos, não conseguiria nem ao menos colocar em risco a ação criminosa internacional. Ações coletivas tornam-se, assim, mais do que opção ou vontade da comunidade internacional, o único caminho viável.

A perspectiva estadunidense parece trilhar pela necessidade absoluta de reestruturação de idéias e instituições para lidar com esse fenômeno. A novidade, proveniente em grande parte da sua magnitude e diversidade, chocou as lideranças políticas e encontrou administrações policiais e judiciárias absolutamente despreparadas para lidar com ele. Essa preocupação é, em alguma medida, com o âmbito doméstico estadunidense, mas as precariedades de outros países nesses quesitos, especialmente da periferia do sistema internacional, ganham destaque.

As primeiras vinculações entre crime organizado internacional e Estado fraco ou falido, já podem ser percebida nesses diagnósticos. A identificação de países, em geral advindos das últimas ondas de descolonização na África e Ásia, que não tinham capacidade administrativa e política de ordenarem suas respectivas sociedades apontava para a possibilidade de neles haver maiores oportunidades de crescimento das organizações criminosas transnacionais. Essas regiões seriam, assim, um terreno fértil para esses grupos pelo seu fraco estado de direito, dificuldade de manutenção do monopólio da violência legítima e excessiva porosidade das fronteiras. Nesse sentido, mais uma vez a importância do multilateralismo, já que “sem parceiros de execução da lei capazes e confiáveis no exterior, os Estados Unidos permanecerão vulneráveis a grupos criminosos que conduzem atividades em países onde a execução da lei é fraca”. Da mesma forma que sucede com os atores transnacionais “legais”, são as estruturas internas de governo que mantêm a capacidade dos governos para controlar os atores transnacionais “ilegais”. E, nesse sentido, é a variedade e capacidade das instituições internas que determinam “a presença e disponibilidade de pontos de acesso em um sistema político”.

A relação descrita é de mão dupla. A ocorrência do “Estado Falido”, incapaz de manter um controle aceitável do seu território, teria como um dos processos importantes a atividade criminal que promove corrupção e compromete a integridade da aplicação da lei e das ações de outras instituições governamentais. Na mesma medida, em um “Estado Falido”, como a manutenção do estado de direito e o desenvolvimento de motivação para a ação política contra o crime organizado é extremamente débil, esses países acabam se tornando quartéis-generais para o crime global. Assim, “fracos sistemas de regulação financeira, ausência de medida para a aplicação de impostos e alto grau de corrupção são fatores chave para fazer os países serem particularmente atraentes como paraísos para os criminosos internacionais”

O crime organizado transnacional tenderia a se desenvolver em nações em que os cidadãos têm alternativas econômicas limitadas. Nelas, agricultores facilmente poderiam se voltar para o cultivo de drogas, adentrando o mercado internacional de narcóticos. Da mesma forma, cidadãos desempregados podem acabar enredados na estrutura de venda de drogas. É possível visualizar também que governos corruptos e comércio ilícito fortalecem e sustentam uns aos outros. Acredita-se, assim, que o crime transnacional se origine em larga medida em regiões da periferia do sistema internacional, mas tem efeitos globais. De acordo com Rotberg, “Um indicador da

falência estatal é o crescimento da violência criminal. Enquanto a autoridade do Estado se enfraquece e declina, e o estado se transforma em criminoso na sua opressão aos cidadãos, então a falibilidade da lei se torna mais aparente”.

A quebra desse círculo vicioso não poderia ser feita, nesse sentido, somente pela ação desses próprios estados fracos. A falência das suas instituições políticas, por sua vez, não seria um assunto interno como se poderia acreditar, já que essa situação ameaçaria também certa estabilidade regional, colocando em risco um conjunto maior de países. O documento ainda traz um termo que acabou sendo abandonado pela retórica política e diplomática, mas que serviu para classificar um tipo específico da relação entre Estado e crime organizado internacional: “cleptocracia”.

Em alguns casos o envolvimento da criminalidade com o Estado e a corrupção poderia ser tão corrosivo que ele mesmo tornar-se-ia uma “cleptocracia”. Nesses casos os líderes do país que deveriam servir ao interesse público usariam os recursos do Estado para enriquecimento próprio e na manutenção crônica do poder. Esses líderes conduziriam seus países como negócios pessoais, canalizando as principais áreas de riqueza da nação para seu próprio ganho. A fraqueza nacional advinda de práticas como essas poderia viabilizar o crime organizado e mesmo se beneficiar e atuar de maneira conjunta com ele.

A literatura acadêmica que promove este debate, conceitualizou esse Estado cleptocrata como congenitamente débil, em que a falta do monopólio sobre os recursos, sejam eles coercitivos, econômicos ou políticos, acaba por incentivar os governantes a negociar com outros portadores de recursos econômicos, políticos e coercitivos para conseguir viabilizar um aparato mínimo que o capacite à ação.

Destaca-se, no entanto, que se a distância geográfica e/ou o isolamento político podem impedir que o governo legítimo cumpra o seu papel nos Estados pouco desenvolvidos, naqueles que são desenvolvidos, os bolsões que externalizam certa distância econômica entre as classes sociais também pode dificultar a imposição da sua autoridade. Essas alianças com associações criminais, promovidas no intuito de proporcionar fluxos econômicos e financeiros importantes ou por reforçarem a legitimidade do governo e atrair votos, podem contribuir para o florescimento de uma perigosa simbiose.

Como ênfase para a ação de combate ao crime organizado internacional, o The Law Enforcement Strategy to Combat International Organized Crime destaca algumas prioridades. A organização e tratamento de informações, bem como o investimento em estruturas de inteligência se fariam necessários para desenhar as conexões e estruturas das organizações criminosas internacionais. Soma-se a isso o suporte coletivo a tal ameaça pela ação coletiva dos Estados. A adaptação constante no uso de tecnologias e técnicas investigativas, já mencionadas acima, deveria ser destacada.

As redes terroristas estariam melhorando o seu suporte através do crime tradicional, e teriam ligações com as organizações criminosas. Associações entre os dois grupos, em que se destacam a lavagem de dinheiro, a falsificação e outras atividades, podem amplificar a ameaça à segurança estadunidense. No relatório de 2006, citado anteriormente, as definições sobre crime organizado e terrorismo se encontram sobrepostas. Mesmo aceitando que ambos os grupos atuam por estruturas descentralizadas, tem como alvos os grupos civis e utilizam táticas similares, como o seqüestro, seria essencial distinguir os grupos por motivação: Conforme Wagley, “criminosos são dirigidos por ganhos financeiros e terroristas por políticos, algumas vezes por metas religiosas”.

Mas é inegável que essa distinção pode ficar embaralhada na realidade quando, por exemplo, existem indícios de que parte dos fundos que viabilizaram os ataques de 11/09 foram resultado de ganhos com seqüestros. Essas definições surgem por que um crescente número de extremistas podem sentir que é justificado cometer atividades criminais, baseados no fato de que tais atos então fundamentados nos seus objetivos finais. Essa visão da relação entre terrorismo e crime transnacional, evidenciada pelo documento, carrega em si uma análise parcial e restrita,

necessitando de uma melhor problematização para que seja possível a compreensão das aproximações e distanciamentos específicos que aí existem.

## **Crime transnacional, América Latina e Estados Unidos: questões recentes**

Durante a campanha presidencial, o então candidato à presidência Barack Obama lançou um documento intitulado “A New Partnership for the Americas” após um discurso realizado em Miami que continha propostas de relação política com os países Americanos dentro de uma estrutura de liderança estadunidense.

O documento refletia a concepção geral e dominante nos países latino-americanos de que o governo Bush havia construído uma política externa focada essencialmente no Iraque, negligenciando as relações hemisféricas. Isso fez com que existisse uma postura cada vez mais refratária da população em relação à liderança dos Estados Unidos no continente. De acordo com o documento, três entre cinco latino-americanos desconfiavam do governo estadunidense e somente um em quatro membros das elites latino-americanas teriam uma visão favorável da presidência de George W. Bush. Nesse sentido

Barack Obama quer abrir um novo capítulo de cooperação e parceria com os nossos vizinhos para promover democracia, oportunidade e segurança pelo hemisfério, e trabalhar junto para alcançar nossos desafios comuns, incluindo desenvolvimento econômico, aquecimento global, independência energética e a batalha contra o tráfico de drogas e o terror. Obama vai perseguir um programa de diplomacia agressiva, com princípios e sustentável nas Américas com o foco no avanço da liberdade como Franklin Roosevelt descreveu como sendo: liberdade política, liberdade de vontade e liberdade do medo.

Particularmente em relação último tópico, “liberdade do medo”, o documento faz referencia clara à preocupação com o trato da criminalidade transnacional no continente. Destacando a violência, as drogas, a atividade de gangs e o crime organizado como elementos críticos para a estabilidade da região no longo prazo, aponta-se que tais atividades provocam “spillover effects”, ou seja, o transbordamento dos seus efeitos para os Estados Unidos, interferindo na segurança da população e na saúde da sociedade.

Para lidar com essas ameaças o documento estrutura algumas respostas. A primeira delas se refere à necessidade de criar um sistema de diálogo sobre crime e segurança com os países da América Central párea combater o tráfico. O FBI e outras agências de reforço da lei estadunidenses teriam o papel de dar suporte a esses esforços, em que se destaca o DOJ (Department of Justice) e o DHS (Department of Homeland Security). Esses dois órgãos teriam o compromisso de auxiliar na construção e desenvolvimento de sistemas de controle a partir da promoção da força policial e do judiciário nos países latino-americanos.

Duas iniciativas complementares, nas fronteiras norte e sul dos Estados Unidos, teriam o compromisso de criar uma estratégia de combate ao crime que se dá nos Estados Unidos e que também transborda para outros países, em especial para o México. Utilizando as experiências na fronteira norte com o controle ao tráfico de drogas e de pessoas, bem como à imigração ilegal, o intuito seria criar uma proposta na fronteira sul, focada essencialmente na coibição do tráfico de armas, dinheiro e carros roubados. Para tanto um reforço do policiamento nas fronteiras com a multiplicação dos agentes federais seria essencial.

O financiamento de parcerias para reforçar a segurança entre fronteiras seria uma iniciativa complementar à anterior ao colocar, por exemplo, Arizona e Sonora em contato íntimo para a criação de acordos de cooperação. Esses modelos de aproximação interdepartamentais teriam a capacidade de criar canais, por exemplo, para a melhora da comunicação de rádio e rastreamento de carros roubados.

Propostas mais agressivas, no entanto, são consideradas necessárias. Especialmente aquelas focadas no controle dos grupos específicos que traficam drogas, com destaque para os cartéis mexicanos. A firmação fundamental do documento é que “Barack Obama acredita que nós [Estados Unidos] temos uma responsabilidade compartilhada com México e outras nações na região para combater pelo fim tanto do suprimento quanto da demanda do comércio de drogas ilícitas”.

A par destes esforços de inovação nas parceiras e no entendimento da parcial responsabilidade estadunidense com o crime no continente, a manutenção do combate às drogas na Colômbia surge como um tópico conservador, com fortes elementos de continuidade das políticas implementadas pelas administrações de Clinton e Bush. A manutenção do apoio à Colômbia visa, mais do que o combate ao tráfico de drogas, a estruturação de instituições civis mais robustas e com capacidade de ordenação da vida comunitária. Particularmente no que se refere às FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), o documento argumenta que numa administração de Obama haverá “apoio ao direito da Colômbia atacar terroristas que procuram ‘paraísos-seguros’ através das fronteiras, defender a si mesma contra as FARC”, além disso, propõe que os Estados Unidos vão “atentar para qualquer suporte para as FARC que vier de membros de governos vizinhos por que esse comportamento deve ser exposto à condenação internacional e isolamento regional”.

Por fim o documento aborda o que seria um programa de financiamento para o reforço das leis domésticas dos países da América Latina e propostas para o tratamento de usuários de drogas. O diagnóstico é que o governo Bush cortou fundos para o Byrne Justice Assistance Grant (Byrne/JAG) Program que apoiava forças de ação contra drogas e gangs em todo o território estadunidense. O fundo era destinado, além disso, para programas de tratamento ao usuário de drogas e membros de gangs, bem como ao financiamento do Community Oriented Policing Services (COPS), uma divisão do DOJ que promove patrulhamento ostensivo e policiamento comunitário em diversos estados e cidades estadunidenses. A proposta é reverter esse quadro e conferir poder novamente para essas instituições e programas.

O combate à corrupção, uma temática inter-relacionada a todas as atividades ilícitas transnacionais aparece no texto de campanha no tópico sobre “liberdade de oportunidade”, destacando-o como um problema de urgência, pois corrói as estruturas sociais. A forma de se lidar com a corrupção seria pelo exemplo e pelo incentivo às reformas institucionais para a transparência a prestação de contas.

Ainda em 2007, o presidente Calderón e o presidente George W. Bush, em reunião realizada na cidade mexicana de Mérida, destacaram o crime transnacional e a sua contenção como um dos problemas mais relevantes na relação entre os dois países. Daí resultou a proposta intitulada Iniciativa Mérida. O programa, com perspectiva de duração de três anos disporia da soma de \$ 1.5 bilhões para viabilizar ações de combate ao tráfico de drogas e o crime organizado no México e na América Central, dado o aumento significativo da violência perpetrada pelos cartéis de drogas, gangs e outros grupos criminosos.

Após ser aprovada pelo Congresso em junho de 2008, alocou-se \$ 400 milhões para compra de helicópteros, expansão da infra-estrutura de telecomunicação e monitoramento de regiões via satélite, profissionalização do corpo policial e suporte ao avanço em tecnologia para as agências de reforço da lei no país.

A tabela 1 e 2 fornecem indicações sobre a quantia de recursos destinada para os países que seriam foco dessa ação conjunta, bem como ao objetivo dos diferentes fundos que compõe o montante geral. Vê-se que há uma previsão de alocação de recursos para a continuidade da iniciativa no ano de 2009.

A tabela 1 expõe os recursos direcionados para o México, que excedem em muito a quantidade somada destinada para todos os outros países. A proximidade com a fronteira sul estadunidense

destaca a excepcionalidade na questão da segurança que está relacionada a esse país.

TABELA 1. ESTIMATIVA DE FUNDOS DA INICIATIVA MÉRIDAS POR PAÍS (\$ em milhões)

PAÍS	ANO FISCAL 2008 REQUERIMENTO SUPLEMENTAR	ANO FISCAL 2009 REQUERIDO
México	500.0	450.0
Belize	1.9	5.8
Costa Rica	4.3	9.5
El Salvador	7.1	17.3
Guatemala	11.1	17.7
Honduras	10.8	12.4
Nicaragua	3.7	6.7
Panamá	3.9	8.9
América Central (Regional)	7.2	21.7
Total	550.0	550.0

Fonte: CRS Report for Congress. Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. março, 2008, p.3.

A presidência Barack Obama, apesar de utilizar um discurso de mudança e transformação nas relações com os países latino-americanos, seu documento de campanha demonstra uma continuidade clara, com perspectiva de estender o foco da Iniciativa Mérida para o sul do hemisfério.

No final de março de 2009, foi anunciado um plano para aumentar o controle na fronteira com o México com mais agentes federais, por conta da violência crescente dos cartéis de drogas em Ciudad Juarez e Tijuana. Janet Napolitano, atual Secretária de Segurança Nacional, explicitou a medida poucos dias antes de uma série de visitas ao Estado mexicano que a nova administração viu como essencial para fazer progredir as ações conjuntas de combate ao tráfico de drogas. A primeira delas foi de Hilary Clinton, Secretária de Estado, seguida da visita da própria Napolitano, de Eric Holder, Procurador-Geral estadunidense e do próprio presidente Obama, em Abril, pouco antes da V Cúpula das Américas que se realizou em Trinidad y Tobago.

Tendo em conta o mal-estar criado pelo relatório do Departamento da Defesa U.S. Joint Forces Command on Worldwide Security Threats lançado em janeiro de 2009, que afirmava a tendência do México tornar-se um Estado Falido frente à escalada de ações dos cartéis de drogas, viu-se a necessidade redefinir claramente os rumos da relação num sentido mais cooperativo e menos conflituoso. Isso foi feito por Hillary Clinton ao expor, com ênfase impar, as responsabilidades estadunidenses pelo problema da violência, uma vez que o país é o grande fornecedor de armas (em grande maioria ilegais) para o México e é também o maior mercado consumidor da droga produzida na América Latina.

Após a reunião entre Obama e Calderón, surgem iniciativas no Congresso estadunidense no sentido de direcionar esforços para a causa estabelecida pelo Executivo, com destaque para o projeto de lei dirigido à restringir o contrabando de armas de fogo para o México dos senadores Kay Bailey Hutchison y Jeff Bingaman.

Há que se fazer referência, ainda, no que tange às orientações e importância dada ao crime transnacional pela administração Obama nesses primeiros meses, ao encontro da Anticorruption

Task Force, fórum da Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), ocorrido em Singapura no final de fevereiro. Um documento elaborado pelo Diretor de Programas Anti-Crime do Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, vinculado ao Departamento de Estado, David Luna, ilustra algumas questões importantes.

Desde o fim da guerra Fria, nós temos visto grupos criminosos organizados internacionais continuamente indo além dos seus parâmetros tradicionais de atuação. Os mais importantes grupos de crime organizado internacional se tornaram ainda mais globais em alcance, expansão geográfica, diversificação em relação aos mercados criminosos e sofisticação dos crimes cibernéticos e financeiros.

Os grupos criminosos parecem ter diversificado tanto suas atividades criminais que eles nem ao menos poderiam ser classificados mais dentro de uma única categoria. Além dessa diversificação esses grupos ainda estariam se sofisticando ao realizar crimes cibernéticos e financeiros de grande complexidade. Os locais em que é mais clara a visualização da expansão desses grupos são nos chamados 'triângulos de ferro': espaços territoriais dentro de Estados nos quais líderes empresariais corruptos, servidores governamentais corruptos e grupos de crime organizado trabalham conjuntamente para subverter economias e instituições públicas.

O diagnóstico é que no mundo contemporâneo globalizado vai ficando claro que nenhuma região está imune às consequências do crime transnacional e da corrupção. Atores ilícitos e funcionários corruptos colocam em xeque a segurança dos países, desestabilizando comunidades e economias, além de favorecer a precariedade da aplicação da lei, o que erode a confiança do cidadão nos valores democráticos e nas instituições públicas.

Esses problemas seriam mais agudos em algumas partes do mundo nas quais as instituições não têm capacidade, recursos ou interesse político para ir contra essas ameaças reforçando a aplicação da lei. A confluência entre redes ilícitas e corrupção num ambiente propício poderia facilitar não somente a movimentação de drogas, armas, bens pirateados e roubados, mas também contrabando de Armas de Destruição em Massa e seus materiais. Esse seria um dos maiores perigos para a segurança do Estado norte-americano. Ainda que esses elementos nos mostrem um quadro incipiente de como o novo governo tende a abordar o fenômeno da criminalidade transnacional de maneira específica, deixa clara a utilização de definições e propostas que vêm de governos anteriores. Essa continuidade leve a crer que a política de combate ao ilícito transnacional vem se tornando ao longo dos anos uma política de Estado, não dependente das disputas partidárias internas ao congresso e ao executivo dos Estados Unidos

## Conclusão

O crime transnacional, em especial na América Latina, ganhou na política externa dos Estados Unidos um escopo e importância substancial. Várias agências governamentais buscaram preencher o vácuo de conhecimento sobre a expansão e diversificação da criminalidade internacional desde a década de 1990, seja no referente à sua definição, formas de funcionamento, bem como nas relações de aproximação e distanciamento com temáticas de destaque na agenda estadunidense, em especial sobre Estados Falidos e terrorismo.

Os governos de Bill Clinton e George W. Bush foram essenciais para o enquadramento do crime transnacional como um tema de segurança nacional que tem a capacidade de abalar as estruturas sociais do país. No que se refere ao governo de Barack Obama, as indicações mostram uma direção ainda genérica sobre como vai abordar a criminalidade transnacional, especialmente na América Latina, ainda que seu destaque na agenda regional seja perceptível, especialmente no caso do México.

A preocupação mais imediata do novo governo de Barack Obama parece ser com os efeitos



reflexos que a criminalidade desenvolvida em outros países pode ter para o bem-estar social nas comunidades estadunidenses e, quando em parceria com o terrorismo, à segurança nacional do país. O diferencial dessa abordagem parece estar na aceitação da responsabilidade dos países centrais e mais desenvolvidos pelo fortalecimento da criminalidade transnacional, com destaque para os próprios Estados Unidos. Isso parece obrigar uma reformulação das análises que incutem à fraqueza ou falência dos Estados periféricos o ônus quase absoluto de responder pelo avanço desses grupos em seus territórios.