

# Dinâmicas e tendências do crime organizado transnacional e do tráfico de drogas na América do Sul e ameaças decorrentes para a segurança nacional

## Dynamics and trends of transnational organized crime and drug trafficking in South America and threats to national security

Alcides Costa Vaz\*

### RESUMO

O presente texto aborda as tendências globais e regionais do crime organizado transnacional, com foco no tráfico de drogas, dada sua importância e centralidade enquanto desafio de segurança em ambos os planos e por seu crescente peso na agenda das políticas de segurança. Argumenta-se que a crescente exposição da América do Sul e do Brasil à ameaça securitária representada pelo crime organizado transnacional, e pelo narcotráfico, impõe condições mais complexas e restritivas para seu enfrentamento, inclusive no que respeita ao engajamento das Forças Armadas. Concorrem para tanto o maior enraizamento local dos grupos de crime organizado simultaneamente aos seus vínculos transnacionais, a maior volatilidade das condições de segurança de modo geral e nos espaços fronteiriços e o grau de coordenação interna e externa requerida para a adequada consecução de objetivos de política e para a maior efetividade da cooperação internacional.

**Palavras-chave:** Crime organizado transnacional; tráfico de drogas; América do Sul; Forças Armadas.

### ABSTRACT

This paper addresses the global and regional major trends in transnational organized crime, with a focus on drug trafficking, its importance and centrality as a security challenge on both levels and its growing relevance on the security policy agenda. It is argued that the increasing exposure of South America and Brazil to the security threat posed by transnational organized crime and drug trafficking imposes more complex and restrictive conditions for their confrontation, including with regard to Armed Forces' engagement. This is due to the greater rooting of organized crime groups, their transnational ties, the greater volatility of security conditions generally and in border areas, and the degree of internal and external coordination required for the proper achievement of policy objectives and the greater effectiveness of international cooperation in fighting them.

**Keywords:** Transnational Organized Crime; drug trafficking; South America; Armed Forces.

\* Doutor em Ciências Sociais (USP 2001), Mestre e Bacharel em Relações Internacionais (UnB, 1987, 1982). Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEX) e Presidente da Associação Brasileira de Estudos

## Sumário Executivo

O presente texto integra a linha de pesquisa “Conflitos Armados e Emprego das Forças Armadas” a qual aborda as condições presentes sob as quais transcorrem a tomada de decisão, o planejamento e a condução do emprego da força em face dos processos e das tendências que definem o panorama da segurança internacional e dos conflitos armados no mundo contemporâneo. O surgimento de novos desafios securitários, ao lado da persistência daqueles tidos como tradicionais, bem como as transformações em curso no panorama geopolítico global vêm reconfigurando, de modo direto, a ambiência e as condições nas quais ganham forma as respostas a tais desafios, dentre elas, o eventual emprego de meios militares.

O foco prioritário da linha de pesquisa recai no espaço correspondente ao Entorno Estratégico Brasileiro e leva a considerar de modo imediato, os desafios de segurança preponderantes e mais prementes neste espaço e que, sabidamente, não são de natureza militar. Nesse sentido, a expansão do crime organizado transnacional em suas diferentes expressões se afigura como um dos mais importantes desafios securitários contemporâneos nos planos global e regional, trazendo consigo a necessidade de discutir criticamente o papel que, eventualmente possam cumprir as Forças Armadas no marco de esforços abrangentes da comunidade internacional e de países individualmente para seu efetivo enfrentamento, ao lado dos demais instrumentos de segurança dispostos para tanto.

O texto ora apresentado, o primeiro de uma série de três abordando os principais desafios securitários presentes no Entorno Estratégico Brasileiro, oferece uma abordagem geral das tendências do crime organizado transnacional, de modo particular do tráfico de drogas ilícitas nos planos global e sul-americano. Aborda também o panorama das principais estruturas e grupos do crime organizado no Brasil, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru e Venezuela e de seus vínculos regionais e discute suas implicações e riscos para o eventual emprego das Forças Armadas em seu enfrentamento.

## Apresentação

O presente texto aborda as tendências globais e regionais do crime organizado transnacional, com foco no tráfico de drogas, dadas sua importância e centralidade enquanto desafio de segurança em ambos os planos e seu crescente peso na agenda das políticas de segurança que estados, sociedades, organizações e indivíduos confrontam contemporaneamente. O poder do crime organizado transnacional (COT), a plasticidade de suas estruturas, sua capacidade de corromper e de desacreditar instituições, além dos graves prejuízos econômicos e humanos que, inevitavelmente, o acompanham o tornam um dos principais desafios de segurança do mundo contemporâneo. Com efeito, o Conselho da Europa assevera que “todo ato criminoso impõe um fardo para a sociedade. Mas quando se trata do COT, que tem capacidade de penetrar no tecido econômico e social da sociedade e representa uma séria ameaça aos direitos e liberdades individuais, ao Estado de Direito, à confiabilidade do sistema financeiro e à democracia, os danos causados são muito superiores àqueles de qualquer outro tipo de crime” (European Council, 2015).

Por estas razões, o COT vem se constituindo em objeto de crescente atenção de governos, bem como de forças políticas, grupos sociais, de organismos governamentais e não-governamentais preocupados com sua difusão e com seus impactos domésticos e internacionais, o que mobiliza, naturalmente, todo um variado conjunto de instrumentos de segurança, as forças policiais e a inteligência em diferentes domínios de modo mais direto, mas também, ainda que de modo mais circunstancial, as próprias forças armadas.

O enfrentamento ao COT é tradicionalmente concebido e implementado a partir dos espaços de formulação e implementação de políticas domésticas envolvendo capacidades e instrumentos investigativos, repressivos e de imputação jurídica e penal. A cooperação no plano

internacional se estabelece em marcos multilaterais globais e regionais. Mas transcorre também por meio de iniciativas bilaterais que mobilizam, ademais das instâncias de diálogo e decisão política, o amplo espectro do aparato de segurança dos Estados desdobrados nas esferas jurídica, policial, de inteligência e, embora de modo mais incidental, militar. Assim, embora sejam as Forças Armadas parte integral do aparato de segurança dos Estados, seu emprego no enfrentamento ao COT suscita preocupações quanto à adequação de suas finalidades, instrumentos e capacidades precípuas ao desafio em questão e às possíveis externalidades negativas para si mesmas, para a integridade do Estado Democrático de Direito e para a própria sociedade, em última instância. Ao mesmo tempo, o crescimento das ameaças não militares à segurança nos planos global e regional e seus desdobramentos domésticos é fenômeno incontestado e interpela a capacidade dos Estados de concertarem respostas interna e externamente, o que traz consigo a necessidade de também questionar a contribuição que, potencialmente, possam prestar as Forças Armadas nesse campo.

Nesse sentido, o presente texto objetiva oferecer uma apreciação geral do panorama e das tendências do COT no plano global e na América do Sul e proceder a uma avaliação preliminar e, de caráter prospectivo, do cenário de segurança que se afigura para o país e para o Exército Brasileiro, de modo particular, no que tange ao cumprimento de suas missões constitucionais no plano da segurança. Para tanto, oferecem-se, a título introdutório, elementos conceituais para a adequada compreensão da natureza e das expressões do COT enquanto ameaça à segurança e do seu enfrentamento como objeto de cooperação; em seguida, são apresentadas e discutidas as principais tendências contemporâneas do COT, com foco específico na produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas, tal como delineadas em fontes especializadas nos

informes anuais do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC); a terceira seção é dedicada à apresentação das características gerais das estruturas do crime organizado na Colômbia, Peru, Venezuela, Bolívia, Paraguai e Brasil, de modo a permitir melhor compreensão dos enlaces dessas estruturas domésticas com o narcotráfico internacional, seguindo-se, por fim, as conclusões.

## 1. Considerações conceituais

Embora seja fenômeno de absoluta centralidade nas sociedades contemporâneas, indistintamente de localização, condição econômica e social, natureza de regime político, e em razão mesma de sua natureza multifacetada, o crime organizado transnacional é objeto de intensas controvérsias quanto à sua conceituação, o que faz com que a própria Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional - o mais importante instrumento jurídico internacional de caráter vinculante precipuamente voltado ao tema - não consagre uma definição, evitando também a tipificação precisa de suas formas ou expressões. A Convenção, também conhecida como “Convenção de Palermo” em seu artigo 2º. define apenas o que é um grupo de crime organizado com base em quatro critérios (UNODC, 2019): (i) um grupo estruturado de três ou mais pessoas, (ii) que se mantenha por um período de tempo, (iii) que atue com o propósito de cometer ao menos um crime grave a fim de (iv) auferir, direta ou indiretamente benefício financeiro e/ou material.

Desta definição, decorrem três formas básicas de condutas ilícitas usualmente vinculadas ao crime organizado: (i) o provimento de serviços ilícitos, (ii) o provimento de bens ilícitos e (iii) a infiltração em organizações governamentais ou corporativas. Estas condutas, se considerado o alcance dos interesses, das oportunidades de ganho e das possibilidades operacionais facilitadas por redes logísticas e por tecnologias aplicadas às comunicações,

transportes e informação, tendem a se desdobrar internacionalmente, estabelecendo fluxos transfronteiriços de bens, serviços, pessoas, ativos financeiros e informações. A natureza e o alcance transnacional do crime estão associados, no artigo 3º. da Convenção de Palermo, a quaisquer das seguintes condições isolada ou conjuntamente: (i) ser cometido em mais de um Estado; (ii) ser cometido em um Estado, mas com parte substancial de sua preparação, planejamento direção ou controle ocorrendo em outro estado; (iii) ser cometido em um Estado, mas envolvendo um grupo criminoso organizado engajado em atividades criminosas em mais de um Estado e (iv) ser cometido em um Estado mas ter efeitos substantivos em outro Estado.

Assim como não há definição formalmente estabelecida de crime organizado transnacional, mas um conjunto de referências de ampla aceitação sobre o tema, não há, igualmente, definição precisa de suas modalidades ou expressões. Assim mesmo, os organismos governamentais e não governamentais voltados ao tema bem como seus estudiosos tomam em conta as modalidades de crime mais recorrentes no esforço de delimitar e caracterizar seu escopo. Nesse sentido, consideram-se como parte deste escopo o narcotráfico, o tráfico de armas leves e ligeiras, o tráfico de pessoas, o contrabando, a pirataria, o comércio de espécies selvagens, a pesca ilegal, o corte ilegal e o tráfico de madeira, a mineração ilegal, o roubo e o contrabando de combustíveis. A Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional, em sua 9ª. Sessão ocorrida em 2018, e reconhecendo a contínua diversificação dos tipos de crimes perpetrados por grupos de crime organizado, distinguiu como crimes novos ou emergentes o crime cibernético, crimes relacionados à identidade, o tráfico de bens culturais, os crimes ambientais, a pirataria, o tráfico de órgãos e de medicações fraudadas (UNODC 2018).

A diversidade dos critérios e dos tipos de crimes, como apontado nos parágrafos anteriores, representa dificuldade inerente ao tratamento do crime organizado transnacional

tanto como objeto de estudo como, sobretudo, objeto de políticas públicas e de cooperação internacional. Tal dificuldade se estende, por conseguinte, à delimitação do universo e do papéis de agentes públicos, no campo da segurança, em seu enfrentamento e, de modo particular, as Forças Armadas.

O enfrentamento ao crime organizado transnacional envolve iniciativas e instrumentos nas esferas policial, de inteligência, jurídica e, eventualmente em escala muito mais limitada, militar. No plano internacional, prevalece a cooperação em bases multilaterais, a qual se assenta em um pequeno conjunto de instrumentos, com destaque para a já mencionada Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional e seus protocolos sobre tráfico humano, tráfico de migrantes e de armas de fogo; merece destaque também a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, estando a aplicação destes instrumentos pelos respectivos Estados parte sob supervisão do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). A cooperação internacional também se estabelece no marco de organismos regionais como a União Europeia e a Organização dos Estados Americanos, assim como por meio de organismos especializados como a INTERPOL, EUROPOL e AMERIPOL. No plano bilateral, é entabulada nos planos jurídico, policial, de inteligência e, como acima observado, eventual e excepcionalmente, militar.

A despeito de seus diferentes âmbitos e modalidades, a cooperação no enfrentamento ao COT enfrenta inúmeros obstáculos, dentre os quais: a natureza e alcance eminentemente nacional dos instrumentos de que dispõem os Estados; a fragmentação geográfica da própria cooperação; e a dificuldade de estabelecer bases equânimes ou comuns entre países com importantes diferenciais quanto aos recursos e capacidades disponíveis para o enfrentamento que possam ser oferecidos à cooperação internacional. Esse quadro aponta para a centralidade das estruturas e organizações nacionais de segurança para o enfrentamento

ao crime organizado transnacional e para o imperativo ainda não satisfatoriamente atendido de atuação coordenada das mesmas entre si e com suas congêneres no plano internacional. Observa-se, portanto, um importante descompasso entre a dinâmica e as tendências do crime organizado transnacional, e, de o ritmo e a efetividade da cooperação internacional, o que alimenta um sentimento de crescente insegurança de parte das sociedades diante da força e penetração do COT e às limitações diversas que enfrentam os estados no enfrentamento ao mesmo.

## **2. Panorama recente da evolução do crime organizado transnacional nos planos global e regional**

A seção precedente sublinhou os desafios de natureza conceitual e de delimitação do mutante e diversificado repertório de crimes usualmente associados ao COT, os quais incidem também sobre os esforços de identificar e caracterizar as expressões e tendências que pautam sua evolução nos planos global e regional. Por conseguinte, tais esforços procuram estabelecer, inicialmente, as características gerais mais salientes do COT em uma dada conjuntura e focalizam, não o conjunto dos tipos de crime, mas a tão somente aqueles tidos como mais relevantes por sua incidência e pela gravidade de seus efeitos em uma conjuntura ou espaço considerado.

Nesse sentido, o Conselho da União Europeia, em iniciativa recente de lançar bases para uma mais efetiva cooperação no âmbito europeu de enfrentamento ao COT, apontou as características do mesmo a serem consideradas para tal fim, dentre as quais destacamos, por sua pertinência para a presente análise as seguintes:

- grupos do crime organizado assumem expressões locais e transfronteiriças não somente no tocante à sua composição e modus operandi, mas também quanto às atividades que realizam e às consequências das mesmas; no caso sul-americano, e tomando em conta particularmente o tráfico

de drogas ilícitas como principal expressão do crime organizado no plano regional, observa-se a tendência de grupos de crime organizado com forte enraizamento local de projetarem sua atuação internacionalmente, seja por meio da crescente presença em espaços fronteiriços seja em associação com organizações com atuação internacional já consolidada.

- possuem grande capacidade de adaptar seus esquemas criminosos e modos de operação rapidamente por conta de sua própria flexibilidade. Essa característica é relevante em um contexto em que se observa que os grupos de crime organizado projetam-se em espaços sob condições diversas dos de suas origens, como no caso de grupos originários de grandes espaços urbanos, usualmente periféricos, buscando presença direta ou indireta em regiões remotas em razão das oportunidades que oferecem ou como decorrência de ações repressivas.

- desenvolvimentos tecnológicos não apenas facilitam o COT mas abrem caminho para novas formas de crime; tanto em termos globais como regionais, observa-se, a título de exemplo, a proliferação de novas formas de crimes cibernéticos e de extorsão e que se tornam tanto mais frequentes como importantes no portfólio de ações de grupos de crime organizado.

- há tendência de os grupos de crime organizado se especializarem no provimento de serviços particulares mesmo quando operam em redes; essa característica é parte da flexibilidade que tais grupos exercitam seja por meio do recrutamento (mesmo em bases temporárias) de mão de obra quanto do feitiço de estruturas produtivas, logísticas e financeiras.

- alguns grupos criminosos se assemelham a empresas com alto grau de expertise, estruturas e mão de obra sofisticadas, enquanto outras são muito simples e flexíveis; a despeito de se mostrarem com perfis dicotômicos, e tomando em conta o comentário ao item anterior, observa-se que grupos de crime

organizado podem assumir ambas as feições, se considerados os diferentes espaços de presença e atuação, ou seja, podem assentar-se e atuar em bases mais flexíveis e menos estruturadas em um espaço sem deixar de prescindir de formas mais elaboradas de organização, comando e controle sobre seus membros e suas atividades em outros espaços. A simultaneidade da presença simultânea em espaços locais e de atuar transnacionalmente demanda a capacidade de manter arranjos organizacionais diferenciados, o que também lhes confere maior flexibilidade de resposta a ações repressivas.

- O enfrentamento ao crime organizado requer uma abordagem mais ampla do que a empregada na luta ao crime comum, o que implica que, não apenas os legisladores e as autoridades públicas, mas o conjunto da sociedade - incluindo organizações não governamentais, a imprensa, universidades, sindicatos e o setor privado - deve priorizá-lo. Tal característica reveste-se de fundamental importância na América do Sul, onde se observa, de modo generalizado, tendência de aumento da criminalidade e da violência assentado tanto na dimensão da criminalidade comum quanto do crime organizado. A despeito de comparecer nos patamares mais elevados das preocupações cotidianas da cidadania em toda a região, a segurança pública é largamente entendida como objeto de delegação de responsabilidades, por parte desta, às autoridades públicas, com baixo comprometimento regular e sustentado de atores da sociedade civil organizada na discussão e definição de políticas e de construção de governança neste âmbito. Este baixo engajamento e, em grande medida, decorrente da hipertrofia dos poderes executivos, de modo geral, dificulta o surgimento de uma cultura cívica de compartilhamento de responsabilidades com as autoridades governamentais. Mesmo assim, há um conjunto de experiências de envolvimento comunitário nas questões de segurança pública em toda a região, mas usualmente circunscritas localmente e descontinuadas em sua quase totalidade.

## 2.1 Tendências globais e regionais do tráfico de drogas

Dados recentes sobre a produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas dão conta de significativo crescimento de tais atividades em escala global ao longo da última década. De acordo com o UNODC, o número estimado de usuários de drogas ilícitas alcançou 271 milhões, um aumento de 30% em relação a 2009, tomando por base indicadores referentes a 2017 coletados em 2018 (UNODC 2019, GLOBAL OVERVIEW OF DRUG DEMAND AND SUPPLY, p. 9). Deste total, 188 milhões são usuários de maconha, 103 milhões de drogas sintéticas (opioides, anfetaminas, ecstasy, 18 milhões de cocaína, levando a níveis recordes de produção tanto de drogas derivadas de plantas, como a cocaína e o ópio, quanto de drogas sintéticas como as anfetaminas (UNODC 2018, p. 12). O aumento do consumo de cocaína é observado tanto em mercados tradicionais como a América do Norte, a Europa Ocidental e Central, como também em regiões normalmente reconhecidas como rotas de trânsito, como a África e a Ásia.

O aumento do consumo global de cocaína guarda correspondência direta com a expansão da produção. Esta havia decrescido 35% entre 2006 e 2013, em virtude da forte repressão imposta pela Colômbia, sobretudo durante o governo de Álvaro Uribe, quando também se observou forte contração das áreas cultivadas; porém, esta redução foi mais que compensada nos quatro anos seguintes, quando a produção global mais que quadruplicou, respondendo, novamente, a desenvolvimentos na Colômbia cuja produção também quadruplicou no mesmo período, alcançando 1,37 toneladas equivalentes a 70% da produção mundial (UNODC, 2019, p. 45), com o Peru respondendo por outros 20% e a Bolívia os 10% remanescentes.

O paradoxo entre redução de áreas de cultivo e forte aumento da produção é atribuído ao aumento da produtividade dos cultivos de coca derivados, sobretudo, de melhoria das técnicas de cultivo e também

genéticas. Qualificado como “notável”, o aumento da produção de cocaína, aliado às ameaças que seu consumo suscita para a saúde e para segurança, demanda, no entender do UNODC, maior efetividade de respostas coordenadas ao longo de toda a cadeia produtiva (UNODC 2018, p.28). Vale destacar que tal cadeia envolve o cultivo e o refino, ensejando possibilidade de desmembramento do próprio processo e sua eventual transnacionalização e que as forças armadas dos países da região, à exceção do Peru e da Colômbia, não estão integradas a esforços coordenados de interdição de modo permanente. Na América do Sul, o aumento da produção, do tráfico e do consumo de cocaína ocorre simultaneamente à transição e às dificuldades de ordem política que a Colômbia vem experimentando em associação com o processo de paz (UNODC 2018) e, apesar também de mudanças importantes no cenário político do mundo andino, onde estão localizados Peru e Bolívia que compartilham com a Colômbia a condição de principais produtores daquela droga.

No tocante à produção e ao tráfico de heroína, apontados também como em aumento tanto globalmente como no continente americano (embora o consumo esteja fortemente concentrado na América do Norte), cumpre destacar que, como apontado pelo UNODC, a maior parte desta droga consumida no continente americano é produzida nele próprio, com destaque para a produção do México. Nesse sentido, a expansão do mercado e, conseqüentemente, da produção e do tráfico da heroína tende a se desenvolver de modo muito semelhante ao da cocaína, ou seja, em ambos os casos o mercado é suprido por grupos de crime organizado com diferentes perfis organizacionais e sustentado por redes complexas de contrabando (UNODC 2019).

Fenômeno semelhante ao forte incremento da produção de drogas naturais ocorre com as drogas sintéticas, a despeito de seus conhecidos riscos e danos à saúde. Os níveis crescentes de produção e de consumo são impulsionados, também, pelo rápido aumento do número de opioides sintéticos e

pelo surgimento, no mercado, de novas substâncias psicoativas (UNODC 2019); Segundo o UNODC o tráfico e uso de drogas sintéticas também aumentam para além de mercados não tradicionais (UNODC 2018, p. 12) acompanhando a tendência de incremento generalizado do uso não terapêutico de substâncias medicinais, alimentando o tráfico transnacional de drogas sintéticas, com destaque às metanfetaminas e aos opioides. O Relatório chama atenção para o crescente tráfico de tramadol, um opioide com forte capacidade analgésica em direção à África onde seu consumo não terapêutico se expande fortemente (UNODC 2018, p. 9). Também se destaca a necessidade de respostas coordenadas de parte dos países ao longo de toda a cadeia de produção e tráfico para conter o fenômeno.

A América do Sul está plenamente integrada a estas tendências relativas ao aumento da produção, tráfico e consumo de drogas naturais e sintéticas, ainda que algumas ressalvas devam ser feitas quanto a importantes traços distintivos destes fenômenos nos planos global e regional (sul-americano). Segundo o UNODC, a maconha segue como a droga mais consumida no mundo, ao mesmo tempo em que seu mercado, em perspectiva global, venha sofrendo mudanças decorrentes de medidas voltadas para a descriminalização de seu consumo em vários países, e com a introdução de regulações ao seu consumo para fins recreativos e terapêuticos em alguns países (UNODC, 2018). Apesar disso, o consumo segue aumentando no plano global como também naqueles países onde o uso recreativo e terapêutico foi regulamentado e descriminalizado. Vale destacar que, embora seja a maconha a droga mais consumida na América do Sul, onde também é traficada, sobretudo a partir do Paraguai, este tráfico está direcionado quase que integralmente à própria região e não ao mercado extra regional, sendo, portanto, muito limitados o papel e a importância da região para o tráfico intercontinental desta. Importante recordar que a maconha é também a droga mais cultivada no mundo: 159 países reportaram, em 2018, o cultivo da maconha, o que o torna

presente em todos os continentes (UNODC 2019, p. 43) e restringindo fortemente o alcance e a escala do tráfico internacional comparativamente à heroína e à cocaína.

Com relação à cocaína, a região se destaca como importante produtora e supridora no mercado global, mas comparece, igualmente, com peso crescente enquanto mercado de consumo ao lado de regiões como a Oceania, a América do Norte e Europa Ocidental e Central (UNODC 2019, p. 13). Esse fato se relaciona à tendência de aumento do consumo nos espaços de produção e de trânsito, o que contribuiu diretamente para que o Brasil, por exemplo, que embora não seja produtor de cocaína, tradicionalmente ocupe posição de destaque no escoamento da cocaína para o mercado europeu, em particular, se convertesse também no segundo maior mercado de consumo desta droga em termos globais, o que acrescenta grande importância aos esforços de interdição do tráfico no espaço regional pelos impactos diretos que tais esforços exercem nos principais mercados de consumo de modo geral.

Ao longo dos últimos dez anos as apreensões de drogas ilícitas tendem a aumentar de modo sustentado, refletindo tanto o próprio aumento da produção, como já apontado, como também os esforços de contenção da oferta. Nos últimos cinco anos, as apreensões de maconha responderam por quase 50% do total de drogas apreendidas no mundo, seguidas da cocaína e seus derivados que triplicaram neste mesmo período, sendo o Paraguai, a Colômbia, os Estados Unidos e o Equador os principais responsáveis pelas apreensões de cocaína e o Paraguai, Estados Unidos e México reportaram os maiores aumentos de apreensão de maconha (UNODC 2019, p. 46). Como já apontado, as apreensões dos países sul-americanos são de muita importância relativa, particularmente no tocante ao tráfico de cocaína e produtos relacionados (folhas, pasta base, crack, etc). De acordo com o UNODC, a América do Sul respondeu, em 2017, por 59% (cerca de 710 toneladas) das apreensões de cocaína em todo o mundo (UNODC, 2019, p. 19). Porém, observa-se serem muito poucos os países que

reportam quantidades significativas de apreensões para estes produtos, com destaque à Colômbia e ao Equador, e do Paraguai, mais recentemente, no caso da maconha. Importante destacar que o Brasil não é mencionado, a exemplo destes países, por sua contribuição às apreensões de drogas, de modo geral, a despeito das estatísticas nacionais também apontarem aumento das apreensões tanto de maconha como de cocaína em território nacional.

### 3. Panorama regional do crime organizado desde perspectivas nacionais

Na presente seção, pretende-se oferecer uma visão geral da configuração do crime organizado na América do Sul a partir das estruturas gerais do mesmo nos países diretamente envolvidos com a produção e o tráfico de drogas em maior escala, quais sejam, Colômbia, Peru e Bolívia no primeiro caso, e Brasil, Venezuela e Paraguai, no segundo. A escolha destes países se deve, também, por sua importância na definição das tendências regionais e na configuração da segurança regional no tocante àquele fenômeno.

Colômbia: A despeito de importantes logros ao longo das duas três últimas décadas no dismantelamento dos grandes cartéis de drogas, da guerra civil e do principal movimento guerrilheiro, as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) alcançado em um difícil e não totalmente consumado processo de paz que transcorreu durante o governo de Jose Manuel Santos, o panorama da segurança na Colômbia segue marcado pela forte presença de um diverso conjunto de grupos de crime organizado primariamente vinculados à produção e ao tráfico de drogas, tirando proveito das oportunidades geradas com a saída das FARC em importantes regiões de produção e do consequente reposicionamento conflituoso dos atores do crime organizado nestes mesmos espaços. Contudo, atuam também em outras atividades correlatas, como o tráfico de armas, a lavagem de ativos, a extorsão e a mineração ilegal, atividade esta que tem

aumentado significativamente nos últimos anos, e razão também da maior acessibilidade a espaços antes controlados pelos principais movimentos guerrilheiros. A maior parte dos grupos criminosos atuando na Colômbia são integrados por dissidentes das FARC e, em menor medida, do Exército de Libertação Nacional, e também derivados dos grupos paramilitares associados a grupos delinquentes resultando nas chamadas “bandas criminales” ou BACRIM, que têm nos Urabeños e Rastrojos suas mais conhecidas expressões. O panorama do crime organizado na Colômbia exemplifica muito bem o padrão flexível de organização apontado na primeira seção deste artigo, envolvendo a associação de gangs e grupos delinquentes ao crime organizado em bases locais e, ao mesmo tempo, vínculos com organizações maiores (INSIGHT CRIME, 2019, Colombia).

A ação destes grupos em um contexto político marcado por disputas por espaços e oportunidades no campo dos ilícitos e de incertezas derivadas dos impasses e dificuldades do processo de paz, ora estancado, levando o ELN a retomar atividades bem como ex-integrantes das FARC a declararem a retomada de armas, contribui diretamente para uma nova escalada de violência no país.

Peru: O panorama do crime organizado no Peru está marcado pela forte fragmentação de suas estruturas, em sua maior parte, grupos de pequena envergadura com enraizamento local. Destaca-se, nesse contexto, a presença do Sendero Luminoso, poderoso movimento guerrilheiro de inspiração maoísta nas décadas de setenta e oitenta, e que conseguiu se rearticular graças ao seu crescente envolvimento com o tráfico de drogas após seu dismantelamento durante o governo de Alberto Fujimori no início dos anos noventa. Apesar de sua articulação, o Sendero Luminoso ostenta hoje muito limitada presença territorial, estando concentrados na região do VRAEM, onde atuam conjuntamente com grupos traficantes. Nas demais partes do território peruano prevalecem pequenos grupos normalmente aliados a organizações colombianas,

mexicanas e, mais recentemente, brasileiras, com a presença do Comando Vermelho naquele país. O maior enraizamento local dos grupos de crime organizado vinculados ao tráfico de drogas, diferentemente do que se observa na Colômbia, contribui para mitigar o potencial de violência associada a disputas entre grupos de narcotráfico. Por outro lado, a mineração ilegal tem despontado como importante dimensão do crime organizado no país e que tem merecido atenção do governo peruano que tem logrado dismantelar estruturas e desalojar garimpos ilegais sobretudo na região de Madre de Dios, o que pode, na ausência de medidas eficazes para absorver a mão de obra desalojada, fortalecer outras atividades criminais, como o próprio narcotráfico e o tráfico de armas. (INSIGHT CRIME, 2019; Peru).

Venezuela: o panorama venezuelano, do ponto de vista das estruturas do crime organizado transnacional é caracterizado pelos vínculos tanto de grupos de crime organizado como com grupos colombianos atuando particularmente nos espaços fronteiriços em estados como Tachira, Apure, Zulia e norte de Santander, onde também interagem com ex-integrantes das FARC e do ainda ativo ELN. Elemento mais recente, mas agora marcante, nesta perspectiva, são os vínculos, também, com organizações criminosas brasileiras, particularmente o Primeiro Comando da Capital (PCC) e a Família do Norte. Tradicionalmente, estes vínculos operam em função do escoamento de drogas para a Europa, o que também atrai, para o território venezuelano, grupos de crime organizado europeus. O atual movimento migratório em direção às fronteiras com a Colômbia, com o Brasil e o crescente número de refugiados nos territórios adjacentes destes países tem facilitado o aumento e fortalecimento de grupos criminosos locais atuando em atividades como contrabando, extorsão, tráfico de drogas, sequestros, corrupção de pessoas vinculadas às forças de segurança, dentre outras.

A estes grupos menores e mais localizados, se somam aqueles de maior porte e capacidade de penetração, particularmente as chamadas megabandas que, a exemplo do

PCC no Brasil, despontou, evoluiu e segue operando a partir do sistema carcerário, alcançando grande penetração territorial. São constituídas por pelo menos 30 pessoas, operam onde é mais escassa a presença policial, e estão dedicadas ao tráfico de drogas, com forte presença nos estados de Apure, Carabobo, Guárico, Lara, Miranda, Portuguesa, Táchira, Sucre e Zulia (EL OBSERVADOR, 2015).

Estima-se que cerca de sessenta e sete megabandas operam no país, 25 delas no tráfico de drogas e as demais em um amplo espectro de atividades como sequestros, homicídios, extorsão, mineração ilegal, roubo de veículos, jogos de azar, prostituição e tráfico de pessoas (EL OBSERVADOR, 2015). Nos últimos anos, a presença das megabandas nos espaços fronteiriços tem aumentado significativamente, suscitando disputas por controle territorial e de negócios ilícitos, alimentando uma espiral de violência. Ao mesmo tempo, intensificam-se seus laços com os grupos de crime organizado colombianos e brasileiros nestes espaços (INSIGHT CRIME 2019, Venezuela).

Finalmente, é necessário apontar também haver evidências do crescente envolvimento de grupos chamados *colectivos* com o crime organizado. Originariamente criados por Hugo Chávez como organizações comunitárias e de apoio ao governo, transformaram-se em um conjunto muito heterogêneo abrigando facções políticas, muitas estabeleceram vínculos ou foram infiltradas pela criminalidade e passaram a atuar também na clandestinidade.

Bolívia: o panorama do crime organizado na Bolívia difere significativamente dos demais países produtores de cocaína e também daqueles fortemente vinculados com o tráfico. Na Bolívia, prevalecem as gangues dedicadas à criminalidade comum nos grandes centros urbanos (Santa Cruz de la Sierra, La Paz e Cochabamba) com conexões eventuais com grupos narcotraficantes. A exceção é Santa Cruz de la Sierra, onde os elevados índices de criminalidade apontam para a centralidade do tráfico de grupos dedicados onde não existem

grandes organizações do crime originárias do próprio país. A produção da cocaína e o tráfico são controlados por estruturas familiares locais em associação com organizações do narcotráfico, sobretudo colombianas (os Urabeños e Rastrorijos) e brasileiras (Primeiro Comando da Capital e o Comando Vermelho). (INSIGHT CRIME 2019, Bolívia).

Paraguai: O Paraguai desponta, no cenário do crime organizado transnacional e no contexto regional, como principal produtor e exportador de maconha, suprimindo a demanda sobretudo dos mercados brasileiro, argentino e, em menor escala uruguaio, boliviano e chileno, e como país de trânsito para o fluxo de cocaína provinda da Bolívia, de bens de consumo final, de armas e de munições, na forma de contrabando destinado ao Brasil e à Argentina, seus principais mercados, e como ponto focal para a lavagem de dinheiro, tendo na região da Tríplice Fronteira o espaço de convergência destas atividades.

A exemplo da Bolívia, inexitem no Paraguai grandes grupos de crime organizado capazes de controlar atividades ilegais como o contrabando de uma variedade de produtos, mas com ênfase aos cigarros produzidos internamente, a produção de maconha, no que possui destacado papel, o tráfico de drogas (notadamente cocaína procedente da Bolívia, e de armas, oriundas do Brasil, dos Estados Unidos e de fornecedores europeus. As estruturas do crime organizado no país são marcadas pela existência de redes relativamente especializadas, com conexões internacionais com fornecedores e com agentes nos mercados de destino (no caso Brasil e Argentina inequivocamente), o que lhes permite operar simultaneamente sem incorrer em disputas maiores por controle de espaços e de mercados, mesmo que estejam majoritariamente concentradas nas fronteiras com aqueles dois países e com a Bolívia, no caso daquelas dedicadas ao tráfico de cocaína.

A operação de tais redes constituídas e operadas por pequenos grupos dedicados a negócios específicos adquire grande

penetração graças à capacidade que detêm de corromper autoridades políticas e das forças de segurança e também à grande informalidade existente em muitos setores da economia do País. São essas redes que estão, no presente, expostas à penetração de grupos de crime organizado do Brasil, sobretudo o Primeiro Comando da Capital, que já controla boa parte das cadeias e presídios paraguaios e com crescente influência no narcotráfico, notadamente na região de Pedro Juan Caballero, na fronteira com o Brasil e espaço privilegiado para o ingresso de drogas (maconha e cocaína) neste país.

Finalmente, há que se fazer referência à presença do Exército Popular Paraguaio (EPP), um pequeno movimento guerrilheiro que, muito embora não possua significativa capacidade operacional, atua como grupo de extorsão junto a grandes proprietários rurais e realiza sequestros para financiar sua própria estrutura, havendo indícios de envolvimento, ainda não de grande escala, com o narcotráfico na região de Pedro Juan Caballero (INSIGHT CRIME 2019, Paraguai).

Brasil: O Brasil se insere no contexto do crime organizado transnacional na América do Sul não como produtor e exportador de drogas, mas como país de trânsito para o tráfico de drogas (cocaína) destinados sobretudo à Europa e à África, como mercado de destino para fluxos ilícitos de drogas (maconha e cocaína sobretudo), de contrabando de bens de consumo (cigarros, bebidas, vestuários, calçados, perfumaria, eletrônicos, dentre outros), como ponto de lavagem de ativos, fornecedor de insumos (produtos químicos) para o processamento da coca, e como berço de grupos de crime organizado que, à exemplo do Primeiro Comando da Capital, do Comando Vermelho e da Família do Norte, passaram a atuar e a disputar tanto entre si como com grupos já previamente assentados no tráfico de drogas nos países vizinhos, notadamente Paraguai, Bolívia e Colômbia, espaço nos negócios ilícitos.

As características sócio econômicas e, sobretudo, dos grandes espaços urbanos e as dificuldades que enfrentam os agentes públicos em assegurar a presença do Estado, tanto nestes espaços como em áreas remotas e nos espaços fronteiriços, sobretudo nos arcos central e norte do País têm favorecido a difusão e penetração dos grupos de crime organizado nos moldes descritos na primeira seção deste artigo, qual seja, por meio da interação crescente entre grupos voltados para a delinquência e o crime comum com aqueles voltados para o crime organizado, notadamente com as organizações hegemônicas neste campo acima mencionadas. Fenômeno singular, no caso brasileiro, é a crescente difusão e penetração das milícias, grupos de extorsão, originariamente liderados por ex-policiais que proliferaram no Rio de Janeiro, mas que estão em processo de alastramento em todas as regiões do país, e que vêm se voltando também para outras dimensões do crime organizado, notadamente o tráfico de drogas, de armas e munições.

### **Considerações finais: reflexos primordiais para as agendas de segurança e perspectivas sobre o emprego de meios militares**

A conjunção entre o fortalecimento, diversificação e maior penetração da estrutura do crime organizado no Brasil, a inserção multifacetada do mesmo nos ilícitos transnacionais - notadamente o tráfico de drogas, o contrabando, a lavagem de ativos - e, por fim, a internacionalização dos principais grupos de crime organizado brasileiros a partir do espaço regional potencializa as ameaças e vulnerabilidades do Brasil face ao crime organizado transnacional e às injunções políticas e securitárias de países vizinhos. Acentua igualmente sua vulnerabilidade face às tendências globais do crime organizado que, como visto, apontam para o seu fortalecimento. Em outras palavras, o crime organizado transnacional, visto desde suas características e tendências globais, sobretudo no tocante à dimensão do tráfico de drogas, bem como desde as dinâmicas

regionais emanadas dos mais importantes países nesse âmbito, tende a se fortalecer como ameaça securitária na região e para o Brasil.

Os fatores capazes de se opor ou de mitigar esse fortalecimento no horizonte imediato estão restritos aos esforços de contenção da oferta - seja por meio da erradicação de cultivos (no caso das drogas naturais), como já tentado em diferentes contextos na Bolívia, no Peru e, mais recentemente e de modo mais intenso, na Colômbia - ou às tentativas de interdição do tráfico ao longo de toda a cadeia de suprimento. Tais esforços, contudo, embora exibam resultados positivos quando considerado o volume de drogas apreendidas, não tem se mostrado capaz de conter a tendência de aumento da produção e do consumo, tanto em termos globais como regionais, como demonstrado na análise precedente.

Os esforços de atuação em relação à demanda, largamente concentrados na descriminalização e regulação do consumo, afetando exclusivamente a maconha, a droga mais consumida, tem exibido resultados limitados, mas, ainda que incipientes, apontam, paradoxalmente, para a intensificação do consumo e também do tráfico que pretendem coibir.

A tendência de aproximação e maior enraizamento dos grupos de crime organizado dedicados ao narcotráfico com grupos informais e de delinquência em planos locais é fator que contribui para a maior difusão e penetração dos mesmos territorial e socialmente, potencializando o aumento da violência e dificultando o enfrentamento por parte das forças de segurança. A isso se soma, o espraiamento também da insegurança associada aos crescentes fluxos migratórios e às oportunidades que estes suscitam de exposição de grandes contingentes social e economicamente vulneráveis, às estruturas e ações do crime organizado transnacional, a partir dos espaços fronteiriços, mas também para além destes, como amplamente percebido nas fronteiras entre Venezuela,

Colômbia e Brasil e, de modo mais amplo e de difuso, nos demais países da região.

O fato de os ilícitos transnacionais envolverem fluxos transfronteiriços naturalmente leva à valorização dos espaços fronteiriços como foco privilegiado para a ações de monitoramento, vigilância e tentativas de interdição de bens ou de aprisionamento de pessoas vinculadas a grupos de crime organizado por parte das forças de segurança e, de modo particular, para as Forças Armadas. Contudo, ainda que indispensáveis, tais ações de caráter repressivo, têm se mostrado insuficientes para diminuir e, menos ainda, conter, aqueles fluxos. O exemplo colombiano é contundente nesse sentido. A despeito da forte repressão à guerrilha e ao tráfico, expressos circunstancialmente na significativa redução de áreas de cultivo, na desmobilização de estruturas do próprio narcotráfico e para além disso, na desmobilização da principal força guerrilheira do país, não lograram conter, de forma sustentada, a violência associada aos ilícitos.

Nesse sentido, cumpre sinalizar que embora instadas a se engajar, mesmo que indireta ou subsidiariamente, no enfrentamento ao crime organizado e, no caso ora considerado, ao tráfico internacional de drogas, as possibilidades desse engajamento por parte das Forças Armadas brasileiras estão fortemente condicionadas primeiramente pelas competências a elas conferidas constitucionalmente. Em segundo lugar, aos espaços propícios para tal, com destaque àqueles onde a presença do Estado é contestada, exígua ou inexistente e aos espaços fronteiriços onde se concentram os fluxos de ilícitos transnacionais, e,

finalmente, à compatibilidade das capacidades e meios disponíveis com a natureza dos agentes, dos objetos e das ações que se pretende enfrentar.

Nesse contexto, sobressai como fator de inquestionável relevância, a capacidade de coordenação tanto interna quanto externamente. Do ponto de vista regional, observa-se claramente haver espaço para a expansão e aprofundamento da cooperação, embora esta esteja fortemente condicionada por injunções de ordem política que evitam, no presente, o diálogo e a plena concertação política multilateral, no plano regional, sobre o tema, bem como pelas limitações que acometem os Estados quanto às capacidades e recursos que podem oferecer internacionalmente para tal propósito. Mas são também condicionadas pela existência ou não de políticas estabelecidas e consequentes com o propósito de enfrentamento ao crime organizado transnacional ou, em sentido afirmativo, com as características destas.

A fragmentação de esforços nacionalmente definidos e a baixa capacidade de concertação e coordenação no plano internacional tem sido recorrentemente apontada como uma forte limitação da cooperação internacional frente a um fenômeno de natureza essencialmente transnacional. Nesse sentido, as possibilidades de engajamento das Forças Armadas no enfrentamento ao crime organizado transnacional devem ser consideradas à luz do desafio representado pelo déficit de coordenação interna e também externamente, sob risco de vir a ser ineficaz, ou mesmo contraproducente.

## Referências

EL OBSERVADOR (2015). Megabandas en Venezuela. Disponível em [http://observatoriodot.org.ve/web/wp-content/uploads/2015/07/Megabandas\\_en\\_Venezuela.pdf](http://observatoriodot.org.ve/web/wp-content/uploads/2015/07/Megabandas_en_Venezuela.pdf). Acesso em 01.09.2019.

EUROPEAN COUNCIL (2015). White paper on transnational crime. Disponível em <https://edoc.coe.int/en/organised-crime/6837-white-paper-on-transnational-organised-crime.html>. Acesso em 01.09.2019.

Global Financial Integrity (2017) Transnational Crime and the Developing World Channing Mayfile:///C:/Users/UnB/Documents/CEEX/Transnational\_Crime-final.pdf. Acesso em 28.08.2019.

Insight Crime. Megabandas en Venezuela. Disponível em [http://observatoriodot.org.ve/web/wp-content/uploads/2015/07/Megabandas\\_en\\_Venezuela.pdf](http://observatoriodot.org.ve/web/wp-content/uploads/2015/07/Megabandas_en_Venezuela.pdf). Acesso em 28.08.2019.

Insight Crime (2019). <https://www.insightcrime.org/bolivia-organized-crime-news/>. Acesso em 01.09.2019.

Insight Crime (2019). Colombia criminal organizations. Disponível em <https://www.insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/colombia/>. Acesso em 01.09.2019.

Insight Crime (2019). Paraguay criminal organizations, Disponível em <https://www.insightcrime.org/paraguay-organized-crime-news/>. Acesso em 01.09.2019.

Insight Crime (2019). Peru criminal organizations. Disponível em <https://www.insightcrime.org/peru-organized-crime-news/>. Acesso em 01.09.2019.

Insight Crime (2019). Venezuela criminal organizations. Disponível em <https://www.insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/>. Acesso em 01.09.2019.

NELEN, Hans ; SIEGEL, Dina. (orgs) (2017). Contemporary organized crime developments, challenges and responses. Springer, Colorado.

OBSERTORIO DEL CRIMEN ORGANIZADO. Megabandas en Venezuela. Disponível em [http://observatoriodot.org.ve/web/wpcontent/uploads/2015/07/Megabandas\\_en\\_Venezuela.pdf](http://observatoriodot.org.ve/web/wpcontent/uploads/2015/07/Megabandas_en_Venezuela.pdf).

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME (2019). World Drugs Report 2019. Disponível em <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/exsum.html>. Acesso em 28.08.2019.

UNODC, 2019, Disponível em <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={AE4B2344-BC60-4F31-BE82-44DE97715C2D}&ServiceInstUID={D4906592-A493-4930-B247-738AF43D4931}>. Acesso em 12.09.2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME (2018). World Drugs Report. Disponível em <https://wdr.unodc.org/wdr2018/en/exsum.html>. Acesso em 01.09.2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME. World Drugs Report: Drugs demand and supply. Disponível em <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/drug-demand-and-supply.html>. Acesso em 01.09.2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME . Emerging Crimes. Disponível em <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/emerging-crimes.html>. Acesso em 01.09.2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME. Activities, organizations and composition. Disponível em <https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-1/key-issues/activities-organization-composition.html>.