

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH

Paulo José dos Reis Pereira

# Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990

---

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UNICAMP/ Área de Concentração em Relações Internacionais, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, sob a orientação do prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

São Paulo, 2011

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP  
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

**P414s**      **Pereira, Paulo José dos Reis**  
**Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990 / Paulo José dos Reis Pereira.**  
**-- Campinas, SP : [s. n.], 2011.**

**Orientador: Shiguenoli Miyamoto.**  
**Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Securitização. 2. Crime organizado – Estados Unidos.**  
**3. Segurança internacional. 4. Crime transnacional. 5. Estados Unidos – Relações exteriores – América Latina. I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

**Título em inglês: Securitization of Transnational Organized Crime in the United States in the 1990s**

**Palavras chaves em inglês (keywords) :**

**Securitization**  
**Organized crime – United States**  
**International security**  
**Transnational crime**  
**United States – Foreign relations – Latin America**

**Área de Concentração: Relações Internacionais**

**Titulação: Doutor em Ciência Política**

**Banca examinadora: Shiguenoli Miyamoto, Reginaldo Mattar Nasser, Mônica Herz, Luiz Fernando Ayerbe, Andrei Koerner**

**Data da defesa: 30-03-2011**

**Programa de Pós-Graduação: Ciência Política**

PAULO JOSÉ DOS REIS PEREIRA

SECURITIZAÇÃO DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NOS ESTADOS UNIDOS  
NA DÉCADA DE 1990.

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do grau DOUTOR em Ciência Política sob orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 30/03/2011.

**Comissão Julgadora:**

Titulares:

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (IFCH/UNICAMP) - (Presidente)

Prof. Dr. Andrei Koerner (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser (PUC-SP)

Profa. Dra. Mônica Herz (PUC-RJ)

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe ( UNESP)

Suplentes:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille (FACAMP)

Campinas  
(Mês e Ano)



Para Bruna e seu sorriso inspirador.



## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, prof. Shiguenoli Miyamoto, pelos ensinamentos, paciência e confiança.

Aos profs. Andrei Koerner e Paulo César Manduca pelas contribuições.

Ao prof. Reginaldo Nasser pelas contribuições e amizade.

À profa. Flávia de Campos Mello pelo apoio.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Unicamp. Um agradecimento especial aos meus companheiros de estrada, Oswaldo Amaral e Maurício Fronzaglia.

Aos pesquisadores do Núcleo de Estudos para a Paz da Universidade de Coimbra, em especial a Manuel Pureza, pelos projetos desenvolvidos coletivamente ao longo dos últimos anos. Esta tese é, em parte, fruto deste esforço.

À PUC-SP pelo auxílio capacitação, que me possibilitou a dedicação necessária no último ano do doutorado.

A todos os meus amigos, que de várias maneiras contribuíram para esta tese. Em especial aos de longa data, Marcos Gomes e Guilherme Pallerosi.

À Hélia, Ávila, Anna e Demian pelo ótimo e alegre convívio destes últimos anos.

À Bruna, Luís, Maria e Gênesis, minha família, pelo interesse constante, pela leitura do trabalho e pelas conversas estimulantes.



## RESUMO

PEREIRA, Paulo J. R. **Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990**. Campinas, 2011. Tese de Doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Campinas (UNICAMP).

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 o pioneirismo estadunidense em tal processo, o objetivo do trabalho é analisar a alocação do COT na agenda de segurança nacional estadunidense durante o governo Clinton e alguns dos 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 Copenhagen. A securitização pela qual o COT passou nos Estados Unidos pautou-se na percepção de ameaça existencial que este fenômeno criminal colocava a vários aspectos da nação, tanto sociais quanto econômicos. O “ato de fala” realizado pelo Executivo do país a partir de 1995, com a diretiva presidencial 42, foi aceito extensamente pelo público em geral e por várias elites sociais, uma audiência que conferiu legitimidade a tal processo. Três grupos de apoiadores foram particularmente importantes: a mídia, os especialistas e o Congresso estadunidense. O primeiro ajudou na disseminação da percepção de ameaça entre a população; o segundo auxiliou na quantificação e qualificação desta ameaça, fornecendo um conhecimento “cientificamente” embasado; o terceiro conferiu suporte político às iniciativas próprias do Executivo, bem como foi, ele mesmo, agente de propostas. 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* estadunidenses, 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.

Palavras-chave: securitização, crime organizado transnacional, segurança internacional, segurança doméstica, Estados Unidos, América Latina.



## ABSTRACT

PEREIRA, Paulo J. R. **Securitization of Transnational Organized Crime in the United States in the 1990s**. Campinas, 2011. PhD Thesis – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2011.

Transnational organized crime (TOC), despite its increasing role in the national and international security agendas of States since the 1990s, got little attention in studies of international relations. The traditional theoretical references in this area (particularly on international security subfield), and the narrow notion of crime as a domestic and essentially legal matter, hampered the proper assessment of this new role played by illicit transnational activities. The objective of this work is to analyze the allocation of TOC in the U.S. national security agenda during the Clinton administration, as well as to check some of its results, especially for the distinction between the notions of domestic and international security. To this end, a historical and documentary analysis, based on the Copenhagen's School concept of securitization, was done. The securitization process in which TOC has passed in the United States was based on the perception of existential threat that this criminal phenomenon posed to various aspects of the nation, both social and economic. The "speech act" carried out by the Executive of the country since 1995, with the PDD-42, was widely accepted by the general public and various social elites, an audience that gave legitimacy to this process. Three supporters groups were particularly important: the media, the experts and the U.S. Congress. The first helped the spread of threat perception among the population; the second helped to quantify and qualify this threat by providing a "scientifically" grounded knowledge; the third gave political support to the Executive initiatives and was, itself, an agent of proposals. The historical context of political and economic liberalization, technological advances in communications and transportation, as well as the end of bipolar conflict, wrote a favorable framework for the increase of TOC and its perception as a threat to countries and to the emerging international order. However, this process must also be credited to the interests of intelligence agencies and U.S. law enforcement, which, with the end of the Cold War, sought to redefine their roles in protecting the nation. The increasing of resources adressed to fight crime, the growth of military action and the internationalization of police activities that occurred in programs to combat transnational crime in Latin America are concrete expressions of securitization. In this scenery Latin America can be considereda region that was already the focus, since the 1980s, of policies to combat drug trafficking, one of the most important expressions of contemporary COT.

**Key Words:** securitization, transnational organized crime, international security, homeland security, United States, Latin America.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	21
------------------	----

### CAPÍTULO 1

O DEFAFIO TEÓRICO DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL.....	33
1.1. Crime organizado transnacional: categoria homogênea, evolução histórica .....	36
1.2. Agenda tradicional da segurança nas relações internacionais: limitações para a análise da criminalidade transnacional .....	47
1.3. Construtivismo, racionalismo e a Escola de Copenhagen: delimitando a abordagem teórica.....	57
1.4. Considerações gerais.....	69

### CAPÍTULO 2

PRIMEIRO MOVIMENTO: AMEAÇAS DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL À SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS.....	71
2.1. Ameaças não estatais e a política de segurança estadunidense após a Guerra Fria .....	74
2.2. O Executivo estadunidense como agente da securitização do Crime Organizado Transnacional .....	79
2.3. Identificação do Crime Organizado Transnacional pelos Estados Unidos: expansão e diversificação de uma ameaça estrangeira .....	93
2.4. Ameaças do crime organizado transnacional à segurança nacional dos Estados Unidos: aspectos domésticos e internacionais.....	110
2.5. Considerações gerais .....	129

## CAPÍTULO 3

SEGUNDO MOVIMENTO: SOCIEDADE ESTADUNIDENSE, CONGRESSO E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL .....	131
3.1. Audiência à securitização do Crime Organizado Transnacional: população, elites sociais e mídia .....	134
3.2. Especialistas e congressistas: incitação à securitização do crime organizado transnacional .....	145
3.3. Posições congressistas pela <i>aplicação da Lei</i> em casa e no exterior .....	158
3.4. Considerações gerais .....	171

## CAPÍTULO 4

ASPECTOS DO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA LATINA .....	173
4.1. América Latina na agenda de segurança nacional dos Estados Unidos após a Guerra Fria .....	175
4.2. Tráfico de drogas: maior expressão do crime organizado transnacional na América Latina .....	183
4.3. “Guerra” ao crime e “guerra” às drogas: impactos recíprocos .....	191
4.4. Considerações gerais .....	201

CONCLUSÃO .....	203
-----------------	-----

BIBLIOGRAFIA .....	215
--------------------	-----

APÊNDICE .....	235
----------------	-----

ANEXOS .....	239
--------------	-----

## TABELAS

TABELA 1. Globalização e suas oportunidades para o Crime Organizado Transnacional .....	97
TABELA 2. Crime Transnacional e o Estado.....	105
TABELA 3. A percepção dos grupos sociais sobre as ameaças à estabilidade mundial .....	137
TABELA 4. Prioridade do combate ao tráfico internacional de drogas pela política externa .....	140
TABELA 5. Avaliação sobre o esforço do governo para reduzir o tráfico internacional de drogas .....	141
TABELA 6. Participação de Institutos Universitários, Firmas de Consultoria e Think Tanks no debate legislativo a respeito do crime organizado transnacional.....	147
TABELA 7. Prioridades desejadas da política externa dos Estados Unidos por partido político.....	149
TABELA 8. Projetos de leis sobre o Crime Organizado Transnacional (1991-2000).....	164
TABELA 9. Orçamentos do INCLE entre 1994 e 2000 (em milhares de dólares) .....	168
TABELA 10. Dotações orçamentárias da DEA nos anos de 1972, 1992 e 2000 .....	198



## GRÁFICOS

GRAFÍCO 1. Assistência estadunidense Contra Narcóticos para a América Latina e o Caribe 1980-2008 (\$ em milhões) .....	199
---	-----



## SIGLAS

ADM – Armas de Destruição em Massa

ATF - Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms,

CBJ - Congressional Budget Justification for Foreign Operations

CCPCJ - Commission on Crime Prevention and Criminal Justice

CIA – Central Intelligence Agency

CICAD - Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas

COT - Crime organizado transnacional

CSIS - Center for Strategic and International Studies

DEA – Drug Enforcement Administration

ELN - Exército de Libertação Nacional

FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FATF - Financial Action Task Force

FBI – Federal Bureau of Investigation

FinCEN - Financial Crimes Enforcement Network

GAO - United States General Accounting Office

ICCS – International Crime Control Strategy

ICCA – International Crime Control Act

ICTA – International Crime Threat Assessment

IEEPA - International Emergency Economic Powers Act

INCLE - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs

INTERPOL - International Criminal Police Organization

JID – Junta Interamericana de Defesa

MOOTW - Military Operations Other Than War

NAFTA - North American Free Trade Agreement  
NMLS - National Money Laundering Strategy  
NSC - National Security Council  
NSS - National Security Strategy  
OEA - Organização dos Estados Americanos  
ONG – Organização não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PDD – Presidential Decision Directive  
PIB – Produto Interno Bruto  
UE - União Europeia  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
USAID - United States Agency for International Development

Durante a maior parte do século XX o crime foi visto pelos governos como um assunto de foro doméstico, referente à segurança pública e não à segurança nacional ou internacional. Essa orientação, no entanto, sofreu importantes transformações durante a década de 1990. A internacionalização e o crescimento da criminalidade organizada, favorecida pelo aprofundamento da liberalização política e econômica, bem como pelo avanço tecnológico nas comunicações e transporte, foi percebida por muitos políticos e acadêmicos como uma ameaça aos países e à ordem internacional em transformação. Em função disto, alguns Estados redefiniram as suas diretrizes de segurança nacional para incluir a “guerra” ao crime como um dos seus aspectos mais relevantes.

Os grupos criminosos que atuavam de maneira cada vez mais sistemática no espaço internacional, cruzando fronteiras e infringindo leis em diferentes soberanias, passaram a ser caracterizados por uma nova rubrica: crime organizado transnacional (COT).<sup>2</sup> Mas apesar deste papel crescente nas agendas de segurança dos governos, o fenômeno criminal tem pouca atenção dos estudos de relações internacionais. As referências teóricas tradicionais da área, e particularmente da subárea de segurança internacional, focadas essencialmente

---

<sup>1</sup> Nesta tese foram realizadas traduções livres do original para todas as citações de textos em inglês.

<sup>2</sup> Crime global, crime internacional organizado, redes criminosas internacionais, crime internacional, crime multinacional, crime transnacional, fenômeno de zonas gris e crime organizado transnacional, são alguns dos nomes que foram utilizados por instituições internacionais, governos e acadêmicos para categorizar esse tipo particular de atividades ilícitas (SERRANO, 2005:28). Alguns estudiosos alegam que a distinção, particularmente importante, entre crime internacional (utilizado na década de 1980 e nos primeiros anos de 1990) e transnacional, teve motivação em parte prática e em parte conceitual. Crime internacional tendeu, com a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) e o processo de institucionalização dos crimes contra a humanidade, a se referir às ações como genocídio e crimes de guerra de uma maneira geral (REICHEL, 2005:xiv). Ademais, a adoção do conceito transnacional se baseou no fato deste ser um termo utilizado com cada vez mais recorrência nas ciências sociais para designar os atores com atividades transfronteiriças, ainda que o foco inicial fossem atores como ONGs e empresas comerciais (FELSEN; AKIS, 2005:4). Atualmente tal terminologia extremamente variada que se expressa no debate acadêmico e político passou a dar lugar à designação “crime organizado transnacional”. Alguns exemplos são: WILLIAMS, 1998; ZABYELINA, 2009; VIANO, et al., 2003; SHELLEY, 1999; SERRANO, 2005; SALAZAR, 2007; MASSARI, 2003; LEE III, 1999; GRANADA, 2005; FRIMAN, 2005; ELVINS, 2003; CASTLE, 1997.

no conflito interestatal, ainda dificultam a avaliação adequada deste importante espaço ocupado pelo COT como ameaça nacional.

A relação das atividades ilícitas que são praticadas por estes grupos é extremamente extensa,<sup>3</sup> mas três delas foram enfaticamente destacadas pelos governos e pelas instituições internacionais nos últimos anos: o tráfico de drogas, o tráfico de armas e o tráfico de pessoas. Para os Estados Unidos, pioneiro na avaliação do crime como um tema de segurança, o tráfico de drogas foi um dos COTs mais combatidos da década de 1990, remontando a uma história que havia se iniciado há duas décadas com Nixon e seu jargão de “guerra” às drogas.

A redefinição das orientações da política de segurança estadunidense ocorreu no momento posterior à Guerra Fria, caracterizado pela ausência de um antagonista relevante, como havia sido a URSS. Neste ambiente, os conflitos de oposição entre imperialismo e libertação nacional ou capitalismo e socialismo, pareciam dar lugar a outro binômio – ordem e desordem –, num sentido amplo e pouco operacional (FREEDMAN, 1992:27), dentro do qual as atividades ilícitas transfronteiriças ganhavam importância crescente. O primeiro e o segundo governo dos Estados Unidos neste período de adaptação, respectivamente de George Bush (1989-1992) e Bill Clinton (1993-2000), buscaram redefinir estratégias nas quais o país deveria se pautar para responder às ameaças emergentes nas relações internacionais. Neste panorama destaca-se o plano de expansão e engajamento internacional proposto por Clinton, responsável por colocar o COT no centro das atenções das agências governamentais de segurança do país. Segundo o documento,

---

<sup>3</sup> A ONU, por exemplo, oficializou em 1994 dezoito categorias de crimes transnacionais: lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de drogas, corrupção e suborno, infiltração nos mercados legítimos, falência fraudulenta, fraude a seguros, crimes através do computador, roubo de propriedade intelectual, tráfico ilícito de armas, terrorismo, apoderamento ilícito de aeronaves, pirataria marítima, roubo de carga, tráfico de seres humanos, comércio ilegal de órgãos humanos, roubo e comércio de obras de arte e objetos culturais, crimes contra o meio ambiente, outras ofensas cometidas por grupos e criminosos organizados que atue de forma transnacional (apud. WERNER, 2009:61-4).

cada vez mais interligados, os fenômenos transnacionais, tais como o terrorismo, o tráfico de drogas e o crime organizado, têm implicações de segurança tanto para o presente quanto para a política americana de longo prazo: as forças destrutivas que enfrentamos dentro de nossas fronteiras muitas vezes têm suas origens no exterior, em nações párias que geram e abrigam terroristas, em países onde as drogas são produzidas e em cartéis internacionais do crime organizado, que tem sua principal sede fora de nossas fronteiras. (NSS, 1996:13)

Dois aspectos destacam-se nesta citação. O primeiro se refere à importância do combate à ameaça criminal, em sua modalidade transnacional, como uma estratégia de longo prazo da política estadunidense, o que expressa a relevância que atingiu. O segundo está diretamente relacionado à noção do COT como ameaça estrangeira, originária de países que não eram capazes ou não tinham interesse em coibir tais grupos criminosos. Destes locais, destaca-se a América Latina.

A preocupação estadunidense com a região latino-americana durante a década de 1990 pautou-se principalmente no desenvolvimento do COT das drogas. O crescimento desta atividade ilícita, expressiva desde a década de 1970, alcançou proporções inéditas após a Guerra Fria. Entre 1980 e 2000, a produção de folhas de coca (98% dela produzida na Colômbia, no Peru e na Bolívia) e a apreensão de cocaína, uma das drogas mais consumidas nos Estados Unidos, triplicaram (UNODOC, 2000:24-29). Como impulsionadores deste avanço encontravam-se importantes grupos criminais, como o Cartel de Cali, que se tornaram um foco extremamente relevante de atenção dos Estados Unidos. A fala de Jim Moody, vice-diretor do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) durante a administração Clinton, em um testemunho perante o Comitê sobre Relações Internacionais da Câmara dos Deputados, esclarece essa importância. Moody afirmou em 1996 que

em anos passados nós consideramos a Cosa Nostra como a principal ameaça aos Estados Unidos, que tem, de alguma forma, diminuído. Hoje

ela seria provavelmente os cartéis de cocaína da Colômbia (U.S CONGRESS, 1996b:6).

Além disso, era avaliação do governo estadunidense, que o combate às drogas tinha como função enfraquecer grupos paramilitares e movimentos insurgentes presentes na região latino-americana, já que muitos deles teriam passado a utilizar o tráfico de drogas como uma fonte alternativa de recursos para a sua manutenção (ICTA, 2000:10).

Tal configuração, que seria fruto das incapacidades institucionais e fraqueza estatal que caracterizava muitos países da América Latina (ICTA, 2000:106), fez com que a região fosse particularmente afetada pelo processo de alocação do COT na agenda de segurança nacional estadunidense. O Plano Colômbia, lançado em 2000 pelo governo Clinton para ajudar o combate às drogas nos países andinos, se encaixa neste quadro de preocupações. A ele somou-se, com George W. Bush, o aumento de recursos para a Iniciativa Andina (HERZ, 2002:94). Posteriormente, em 2007, foi criado, junto com o presidente mexicano Felipe Calderón, a Iniciativa Mérida, um programa destinado a ações de combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado no México e na América Central (COOK et al., 2008:2). O atual presidente estadunidense Barack Obama, por sua vez, demonstra razoável continuidade com a perspectiva de combate à criminalidade transnacional na região. Expressão disso foi a sua proposta de expansão da Iniciativa Mérida para o sul do continente, investindo em programas com os mesmos moldes do pioneiro Plano Colômbia.

Tendo em conta este contexto, o intuito do trabalho apresentado é compreender o processo pelo qual os Estados Unidos transformaram o COT em um fenômeno de segurança nacional com o fim da Guerra Fria. Este objetivo sugere algumas questões: como se construiu nos Estados Unidos a percepção de COT? Quais atores na sociedade tiveram relevância nesta definição? Por quais dinâmicas governamentais ele passou a ser considerado ameaça nacional? Quais impactos foram gerados nos programas de política externa que vinham sendo

desenvolvidos na América Latina, tendo em conta o histórico da “guerra” às drogas na região?

As respostas acadêmicas dadas a estas questões foram fragmentadas. Nenhuma delas avaliou o processo que elencou o COT a tema de segurança nacional pelos Estados Unidos. Foram poucas as que analisaram os impactos daí decorrentes para as atividades de combate ao tráfico de drogas na América Latina, região afetada de maneira destacada. Assim, ainda que haja exceções, são raras as pesquisas na área de relações internacionais que elencam o COT e seu tratamento estatal como objeto de investigação.

Exemplos expressivos desta ausência recorrente do COT em estudos sobre a política estadunidense após a Guerra Fria são as análises sobre Grande Estratégia, referências importantes para a compreensão da agenda de segurança do país. Barry Posen e Andrew Ross, por exemplo, na apresentação de quatro destas estratégias,<sup>4</sup> pautadas numa grande gama de referências vindas de acadêmicos, oficiais governamentais, jornalistas e analistas políticos (POSEN; ROSS, 1996/7:5), não citam uma única vez a criminalidade transfronteiriça como elemento relevante.<sup>5</sup> Citam, no entanto, a ONU e a OTAN, os chamados *rogue states* (Iran, Iraque, Coréia), os países europeus (do centro e do leste), a Rússia, Israel, as Armas de Destruição de Massa (ADM) e mais um sem número de temas relacionados às questões de segurança que os Estados Unidos lidavam e teriam que lidar nos anos vindouros. O COT poderia ter sido encaixado neste espectro, dado que em 1994 já havia até mesmo chegado a ser tema de conferência para oficiais estadunidenses de alto nível, tanto da comunidade de Inteligência, quanto da *aplicação da Lei*, com o intuito de debater o “Crime Organizado Global: O Novo Império do Mal” (ANDREAS; NADELMANN, 2006:158).

---

<sup>4</sup> O neoisolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia.

<sup>5</sup> O trabalho de Posen e Rosse não é exceção. Muitos outros trabalhos com esta abordagem não levam em conta o COT como um tema relevante para a análise da Grande Estratégia dos Estados Unidos. É o caso de Robert Art (1998-9:80), Christopher Layne (1997:88), Richard Hass (1999:37-39) e Joseph Nye (1999:22).

Além do tema em foco ser pouco trabalhado na área, a pesquisa ainda contribui com uma abordagem teórica diferenciada, que orienta o estudo para aspectos pouco discutidos sobre a percepção das ameaças nacionais. Por fim, se destaca no trabalho o fato de, apesar da criminalidade transnacional ser um assunto de crescente relevância no âmbito da segurança pública nacional e regional para o Brasil, não há um acúmulo de pesquisas a seu respeito ou mesmo diálogo mais aprofundado com grande parte dos trabalhos estrangeiros produzidos sobre este tema desde a década de 1990. O estudo realizado recupera parte dessas pesquisas.

No que se refere à importância crescente que ganhou o COT nos Estados Unidos, ela coincide com a atenção conferida por uma parte da comunidade acadêmica ao estudo desse fenômeno, algo visível pela emergência de fóruns específicos de debate, como os periódicos *Transnational Organised Crime*, posteriormente *Global Crime*, *Trends in Organized Crime* e *Security Journal* (criado a partir do *International Journal of Risk* e o *Security and Crime Prevention*).<sup>6</sup> Esses e outros meios possibilitaram um diálogo entre os “praticantes” e os “pensadores” do COT, ainda que não tenha sido em igual autonomia (EDWARDS; GILL, 2002:246). Os primeiros buscaram se apropriar das pesquisas desenvolvidas no ambiente acadêmico com o intuito de municiar as suas políticas públicas, domésticas ou internacionais, de um conteúdo pretensamente objetivo e orientado por evidências. Por sua vez, muitos acadêmicos aceitaram de maneira acrítica uma série de pressupostos sobre a definição do COT que foram colocados por organizações intergovernamentais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (UE), mas principalmente por agências governamentais dos Estados Unidos, tal como o Departamento de Estado.

---

<sup>6</sup> Há de se ter em conta, no entanto, que muitos outros periódicos com linha temática relacionada à segurança internacional, criminologia e sociologia publicaram trabalhos sobre o COT, como o *International Journal of the Sociology of Law*, *Journal of International Affairs*, *Journal of Contemporary Criminal Justice*.

De acordo com Edwards; Gill (2002:247) essa aprovação recíproca acabou por dificultar análises mais reflexivas dos termos sob os quais se construiu “o problema” e “a resposta” de tal fenômeno. Era necessária uma abordagem que discutisse “como ‘o problema’ é narrado e como isso respectivamente seleciona estratégias de controle e seus instrumentos operacionais concomitantes” (EDWARDS; GILL, 2002:247). Este é o intuito da nossa reflexão. Não negamos as transformações objetivas sofridas pela criminalidade desde o fim da Guerra Fria, que repercutiram no seu fortalecimento e expansão. No entanto, este dado não responde questões essenciais, tais como: a quem ou a que essa ameaça se coloca? Em que se baseia sua capacidade e por quais instrumentos se deve lidar com ela? Assim, para a avaliação de como os Estados Unidos desenvolveram uma preocupação especial com o COT, que passou a ser percebido como uma das novas ameaças no mundo pós-Guerra Fria, utilizamos conceitos vinculados a um tipo de abordagem que dá ênfase à análise intersubjetiva e estendida ou pluralista da segurança internacional (BUZAN et. al., 1998:30). Essa análise sociológica pressupõe uma atenção destacada ao sentido construído subjetivamente pelos indivíduos para os seus atos.

Para tais análises construtivistas a compreensão da sociedade passa pela forma que os objetos e as práticas sociais são construídos, especialmente aquelas consideradas práticas consideradas naturais, como é muitas vezes o caso das concepções sobre os objetos da segurança internacional. A asserção geral é a de que objetos sociais naturalizados tendem a desfavorecer a compreensão científica e obscurecer as escolhas que lhes dão formato, transformando-se, por vezes, em práticas opressivas e barreiras para mudanças sociais (FEARON; WENDT, 2002:56-7).

Tendo em conta estes parâmetros, entendemos ser essencial que o crime, um conceito legal, seja avaliado como uma construção social. Dado o caráter monopolizador da violência e poder do Estado moderno, reserva-se à esta soberania política o papel fundamental de determinar as proibições às quais a sociedade está sujeita e que é, por isso, objeto de restrição e coerção.

Além desse aspecto, uma análise do COT pressupõe uma abordagem pluralista, a ponto de reconhecer a possibilidade de deslocamento do Estado como único objeto referencial e tradicional da segurança internacional. O pressuposto dessas abordagens – reconhecimento das ameaças como construção social delimitada historicamente – permite reflexões que, para além das ameaças reais (objetivas), incorporam a noção de ameaças percebidas. Nesta proposta, seja politicamente ou analiticamente, mais importante do que definir a “segurança real” fora do âmbito da política (BUZAN et. al., 1998:30-31) é definir a ameaça reconhecida. A utilização do termo “nova ameaça” para descrever o COT pode ser válida, sem que isso signifique uma novidade no sentido objetivo, mas somente no intersubjetivo, construído na interação social entre os agentes.

Por essas referências teóricas, o processo pelo qual o COT passou sugere a designação de *securitização*. Isso significa que o objeto foi colocado por agentes sociais determinados em uma versão extrema do embate político. Nas palavras de Buzan et al. (1998:23), isso “significa que o assunto representa uma ameaça existencial, requerendo medidas emergenciais e justificando ações fora dos procedimentos normais”. Ou seja, este sentido de urgência possibilita aos atores responsáveis pelo enfrentamento da ameaça não utilizar a barganha normal, pública e coletiva. A ameaça existencial que se pressupunha advir do COT se referia a vários objetos sociais, que iam do indivíduo à ordem mundial, passando pelas estruturas sociais e a economia. A partir da compreensão deste *primeiro movimento* da *securitização* é essencial refletir sobre a sua aceitação e apoio por grupos sociais estratégicos, que lhe conferiam legitimidade e sustentação política. A posição dos agentes na sociedade e no Estado torna-se, pelo exposto, matéria prima para a compreensão dessa percepção coletiva que observa e define o COT como ameaça.

Esta proposta de compreensão do fenômeno da criminalidade transnacional pela ótica da *securitização* baseia-se em uma análise hipotética-dedutiva, a partir de pesquisa documental. As fontes estadunidenses são variadas, como relatórios e programas governamentais, pareceres de agências de desenvolvimento e

segurança, justificativas orçamentárias, discursos, pronunciamentos de especialistas no Congresso, entre outros. Existe também documentação proveniente da ONU, produções acadêmicas e pesquisas de opinião de importantes institutos estadunidenses, como o *Pew Research Center*. Os documentos do Departamento de Estado, como o *Congressional Budget Justification for Foreign Operations* (CBJ) foram bastante utilizados na avaliação dos programas de política externa direcionados à América Latina. Tais programas representaram de maneira expressiva a posição do Executivo estadunidense, já que envolviam diversas agências governamentais e continham dados particularizados por países sobre os recursos destinados a cada ação, bem como os seguintes detalhes: objetivos das ações; vinculação ao interesse nacional estadunidense; método de medição da eficácia.

A hipótese geral do trabalho é que o COT passou por um *movimento de securitização* desde o primeiro mandato do governo Clinton, que o transformou em um tema de segurança nacional. Tão importante quanto este *primeiro movimento* foi um *segundo movimento* de aceitação e legitimação destas concepções pelos especialistas, pelos congressistas, pela mídia e, decorrentemente, pelo público estadunidense. Sua qualificação como *segundo movimento* não tem qualquer referência temporal ou mesmo de subordinação, dado que acontecem de maneira praticamente concomitante. A diferenciação, neste caso, se refere à função. O agente que promoveu ações com capacidade de tornar o COT securitizado foi o governo, enquanto que a função exercida pelos grupos da sociedade civil e Congresso foi de aceitação e legitimação do processo. Sem esta audiência é difícil que tal processo tivesse êxito. O grupo congressista, em particular, insistiu na solicitação de capacidades extraordinárias e medidas emergenciais para que os militares e as agências de aplicação Lei pudessem combater adequadamente o fenômeno criminal.

Esses *movimentos* apoiaram-se em grande medida no crescimento das atividades ilícitas transfronteiriças, que tinham os Estados Unidos como mercado para os seus produtos. Tais atividades foram percebidas como ameaças em si

mesmas, mas também como potencializadoras de ameaças tradicionais (ataques nucleares, desestabilização de regiões estratégicas e fragilização da economia de livre mercado). Além de motivado por transformações técnicas e políticas, esse processo foi impactado também pelo interesse de estruturas burocráticas que, tendo sido projetadas para os desafios da Guerra Fria, viram-se obrigadas neste novo contexto a redefinir suas funções. Foi o caso particular da *Central Intelligence Agency* (CIA).

Todas as posições desses agentes foram favorecidas pela noção de *ameaça estrangeira* e *criminalidade do outro*, enraizada no próprio conceito de crime organizado da década de 1950, bem como pelo histórico estadunidense de incentivo à proibição internacional das drogas, que ganhou destaque desde a década de 1970. A análise dos programas de política externa direcionados à América Latina pelo Departamento de Estado, por exemplo, indicam continuidade do combate às drogas, mas também inovações no diagnóstico da ameaça que este tráfico representava à segurança nacional estadunidense e na importância dada ao seu combate. O impacto da *securitização* para tais programas se espelha no montante de recursos, pessoas e capital político despendidos para o seu tratamento.

Nossa hipótese final, incorporando as avaliações anteriores, é que a transformação inovadora advinda da *securitização* do COT foi a ampliação significativa das funções internacionais das estruturas de *aplicação da Lei* dos Estados Unidos, bem como a domesticação de funções das forças armadas do país no sentido da policização. É nossa avaliação que esta é uma importante expressão das diferenças existentes entre *securitização* e militarização, por vezes entendidas erroneamente como sinônimos.

A tese está dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo fazemos uma contextualização conceitual e teórica na qual a tese se apoia. Expomos as principais referências conceituais que caracterizam a criminalidade transnacional em relação ao Estado moderno e enquadrados tal objeto dentro da abordagem teórica construtivista da Escola de Copenhague, para a sua avaliação posterior

como tema de segurança. Este é, assim, um capítulo de enquadramento conceitual do objeto em análise.

No segundo capítulo analisamos o *primeiro movimento* do processo de *securitização* do COT nos Estados Unidos. Destacamos o papel da estrutura executiva do governo para a identificação e especificação dos grupos que compunham este fenômeno criminal, percebido como ameaça existencial a vários aspectos da nação. Expomos a avaliação oficial dos impactos das transformações técnicas e políticas da década de 1990 para a expansão do fenômeno, bem como a reedição da noção de crime organizado como ameaça estrangeira elaborada na década de 1950. Caracterizamos, ainda, as ameaças percebidas pelo governo estadunidense em dois setores sociais: o militar e o econômico. Tal capítulo explica o processo pelo qual se desencadeou a alocação do COT como ameaça existencial aos Estados Unidos.

No terceiro capítulo analisamos o *segundo movimento* da securitização, caracterizado pelo incentivo e apoio promovido pela mídia, pelas elites sociais, pelos especialistas, pelos congressistas e pelo público em geral à *securitização* do COT durante a década de 1990. Em outras palavras, como a “audiência” recebeu ao mesmo tempo em que atuou como sustentáculo deste contexto. Destacamos neste capítulo as solicitações por medidas emergenciais, feitas pelos congressistas via projetos de lei no Senado e na Câmara, para possibilitar ao governo combater “apropriadamente” o COT domesticamente, tanto quanto no estrangeiro. Complementamos essa análise ao expor a importância da aprovação no Congresso dos orçamentos de agências federais e seus programas específicos de combate ao COT.

Com isso finalizamos a explicação sobre os principais aspectos do processo de *securitização* da criminalidade transnacional nos Estados Unidos durante a década de 1990 e chegamos ao quarto capítulo. Este último capítulo tem como função identificar algumas expressões da *securitização* do COT nos programas de combate ao narcotráfico na América Latina. Tendo em conta o histórico da “guerra” às drogas na região, desde a década de 1970, avaliamos

como certas instituições e práticas criadas desde esta época foram apropriadas no novo contexto da década de 1990. Ao mesmo tempo, destacamos as inovações que o processo de *securitização* trouxe para o combate a esta atividade criminal presente na região latino-americana, tais como o aumento expressivo de recursos e o aprofundamento da militarização e da internacionalização da *aplicação da Lei*.

**O DEFAFIO TEÓRICO DO CRIME  
ORGANIZADO TRANSNACIONAL**

O desafio de refletir sobre o COT como um tema de segurança nas relações internacionais deve ser enfrentado também em um terreno teórico, além do empírico, para que seja possível a utilização de instrumentos conceituais coerentes. Duas perguntas devem ser respondidas: quais são as características definidoras desse fenômeno? Qual é a abordagem teórica mais adequada, da área de segurança nas relações internacionais, para sua compreensão como um fenômeno relacionado à segurança nacional dos Estados?

Para explicitar as características do COT, fazemos uma avaliação histórica da sua evolução, tanto em relação ao Estado-nação, quanto em relação à sociedade internacional. Isso nos confere parâmetros para a avaliação:

- I) dos pressupostos conceituais que permitiram a sua qualificação como ameaça contemporânea;
- II) sobre as características distintas da criminalidade transnacional.

Para a resposta da segunda pergunta fazemos uso de algumas referências teóricas da Escola de Copenhague com os seus conceitos de *securitização* e análise setorial. Esse arcabouço possibilita:

- I) uma definição da segurança nacional dos Estados Unidos como um processo socialmente construído. Há espaço, assim, para as percepções dos atores domésticos envolvidos na definição das ameaças;
- II) a avaliação de agentes não estatais como possíveis fontes de ameaça aos Estados, como é o caso do COT;
- III) a crítica às percepções e ações realizadas pelos Estados Unidos sob a orientação da sua segurança nacional;

- IV) um estudo abrangente que, mesmo dando atenção ao setor militar, utiliza a referência de outros setores sociais para a compreensão dos objetos da segurança elencados pelos Estados Unidos.

Neste capítulo avaliamos historicamente as características que definem o COT, debatendo sua definição como crime e sua característica transnacional, derivada do Estado e das normas de proibição. Argumentamos que a opção teórica feita contém potencial analítico diferenciado em contraposição ao aporte teórico realista, o mais tradicional da área. Fazemos uma contextualização histórica da proposta com um breve enquadramento da Escola de Copenhague na vertente construtivista de relações internacionais. Por fim, expomos os conceitos de securitização e análise setorial.

### 1.1. Crime Organizado Transnacional: categoria homogênea, evolução histórica

O interesse de estudiosos e profissionais sobre as atividades criminosas transfronteiriças se aprofundou após o fim da Guerra Fria (FELSEN; KALAITZIDIS, 2005:3), produzindo explicações variadas sobre a sua ocorrência, desenvolvimento e impacto. Uma série de dinâmicas políticas, domésticas e internacionais, ligadas tanto às potências internacionais, quanto aos países em desenvolvimento e à periferia do sistema internacional, confluiu para que houvesse uma preocupação crescente com esse fenômeno, inserindo-o em importantes fóruns de governança política e econômica global, tais como nas Nações Unidas, no Conselho Europeu, na UE, na Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica, na Organização dos Estados Americanos e no Grupo dos Sete países mais industrializados (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido, e Estados Unidos da América) e a Rússia (EDWARDS; GILL, 2003:3).

O papel dos Estados Unidos neste processo é muito significativo, possivelmente determinante. Ao tê-lo elencado como uma ameaça para a sua segurança nacional e também para a segurança do sistema internacional pós-Guerra Fria, os Estados Unidos realizaram um importante movimento. Eles estimularam uma designação estanque do COT, mesmo sendo um fenômeno extremamente multifacetado, cujas expressões particulares, como o tráfico de drogas, já tinham um tratamento próprio ao longo de muitas décadas. O uso desse conceito homogêneo foi viável pelo fato de que tais grupos transnacionais tinham uma característica definidora comum: suas atividades, ainda que nem sempre de maneira clara e unívoca, eram enquadradas por um ou mais Estados como crime.

A designação COT possibilitou à potência mundial exercer maior e mais efetiva pressão em países e organismos multilaterais para a adoção de diretrizes relativamente homogêneas. Estas diretrizes tinham o intuito de aprofundar critérios e práticas para identificação e combate de atividades já previstas em regimes de proibição global, como era o caso do tráfico de drogas, bem como expandir a relação de atividades passíveis de serem inseridas em regimes de proibição

global, como foi o caso lavagem de dinheiro (ANDREAS; NADELMANN, 2006:17).<sup>7</sup>

A explicação do processo de securitização do COT pelos Estados Unidos fornece, assim, algumas pistas dos motivos pelos quais determinadas normas de proibição e decorrente criminalização de certas atividades transfronteiriças são internacionalizadas. Este processo, ao circunscrever as condições sob as quais os Estados punem ou incentivam determinadas práticas, impõe o rótulo de desviantes àqueles que se recusam ou falham na incorporação e conformação a tais normas, repercutindo em rejeição de parte da comunidade internacional e sanções variadas (ANDREAS; NADELMANN, 2006:17). Esta é uma das bases da explicação para o enquadramento das várias atividades ilícitas transnacionais, incentivada em grande parte pelos Estados Unidos, sob a rubrica COT.

Essas atividades claramente não eram inéditas no sistema internacional moderno, já que é possível visualizar muitos momentos na história em que ações promovidas por grupos não estatais, ao transpassarem fronteiras e violarem o estado de direito de um ou mais países, acarretaram agressões à política e à economia de tais soberanias. Tais referências históricas remontam a diferentes processos de proibição internacional, como a pirataria e o tráfico de escravos.

Antes do século XVII, normas internacionais proibindo o banditismo no alto mar eram limitadas em escopo e efeito. Na verdade, a pirataria era utilizada/contratada largamente em diversas regiões e por muitos governos para enfraquecer inimigos e fortalecer posições e possessões. Com o desenvolvimento marítimo da Europa durante o século XVI houve um aumento drástico do uso e da ocorrência deste tipo de prática por todo o mundo (ANDREAS; NADELMANN,

---

<sup>7</sup> A noção de regime de proibição em Andreas; Nadelmann está baseada no conceito de regime de Krasner e de governança de Rosenau, definido como "arranjos ou entendimentos, 'conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores', destinados a sustentar e a regulamentar as atividades que ultrapassam as fronteiras nacionais" (ROSENAU, 2000:20).

2006:22) e, assim, durante as guerras a prática do corso<sup>8</sup> era muitas vezes oficialmente sancionada por governos para ataque ao Estado inimigo ou aos Estados que comercializavam com inimigos. No momento em que os corsários profissionais se viam destituídos de seu apoio oficial devido a um acordo de paz entre seu financiador e o inimigo, passavam a atuar de maneira privada, transformando-se em piratas, ou seja, corsários que não tinham o beneplácito político de uma organização estatal. Ao longo do século XVII, com o desenvolvimento de armadas marítimas nacionais, especialmente da Marinha Real Inglesa, esses grupos começaram a trazer problemas para a estabilidade comercial da região mediterrânea e atlântica. Esses grupos de indivíduos passaram de defesa da nação à ameaça internacional em relação à qual era necessário estabelecer leis e punições (ANDREAS; NADELMANN, 2006:23). Mas esse processo de proibição da prática do corso ou da pirataria sancionada governamentalmente não foi completo até o século XIX. O governo norte-americano, por exemplo, utilizou-a em larga escala durante a guerra de independência contra o Reino Unido. E o mesmo pode ser dito das nações sul-americanas durante as guerras de independência contra a Espanha (ANDREAS; NADELMANN, 2006:24).

Foi somente durante o processo de expansão da sociedade internacional, com o aumento das normas internacionais, que os mares deixaram de ser vistos como um lugar sem lei. Assim, ainda que no decorrer do século XIX a prática da pirataria já estivesse criminalizada internacionalmente e posta como um COT, somente bem mais tarde, na metade do século XX, houve a cristalização dessas normas proibitivas em uma convenção internacional, a Convenção de Alto Mar de 1958 (ANDREAS; NADELMANN, 2006:25). Interessante perceber que a proibição da pirataria por muitos Estados, a primeira a alcançar proporções eminentemente globais, acabou por levar à proibição de outras atividades transnacionais que tinham na pirataria seu suporte logístico, tal como o tráfico de escravos.

---

<sup>8</sup> A diferença mais patente entre o pirata e o corsário era que o primeiro atuava de maneira independente, atacando navios em alto mar por interesse próprio, enquanto os corsários atuavam em nome de algum governante e agiam contra navios de países considerados inimigos.

Ainda mais do que a pirataria, o tráfico de escravos foi, durante séculos, uma atividade lícita, nacional e internacional. Durante o século XVII e XVIII os principais países europeus desenvolveram um sofisticado sistema de comércio escravo em largas partes da África para suprir de mão de obra suas possessões coloniais na América (ANDREAS; NADELMANN, 2006:27).<sup>9</sup> Apesar do Império Britânico ter sido, durante anos, responsável pelo transporte e exploração de aproximadamente dez milhões de negros, desde o início do século XIX esta nação tornou-se um dos principais baluartes de oposição à escravidão e também ao seu comércio transnacional.<sup>10</sup>

A posição resoluta da Grã-Bretanha contra essa prática foi feita por meio de ações diplomáticas, evidenciadas em conferências importantes do início do século XIX, como o Congresso de Viena e a Conferência de Paz de Paris, que contaram com a criação de dois importantes mecanismos que foram utilizados no futuro como políticas de controle do crime por outros países: I) a imposição de sanções econômicas àqueles que descumprissem as regras dos acordos firmados ou àqueles que se recusassem a assinar os acordos e; II) a criação de comitês de fiscalização internacional para monitorar a atenção dada por governos estrangeiros aos acordos firmados (ANDREAS; NADELMANN, 2006:28).

Nesse processo negociavam-se tratados bilaterais e multilaterais que previam, para além de ações econômicas, a possibilidade do uso da força com sua armada naval para os casos de violação. Essa instituição inglesa teve um papel predominante, e até então inédito, ao atuar como uma “força policial internacional” (ANDREAS; NADELMANN, 2006:27). Há de se ter em conta, no entanto, que, para além do interesse comercial inglês apoiado no liberalismo mercantil e na coerção por ações econômicas e militares, existiu um importante peso de outros elementos nas decisões referentes à proibição da escravidão e do

---

<sup>9</sup> Outros importantes e elaborados sistemas foram desenvolvidos na Ásia e no Império Otomano.

<sup>10</sup> Em 1807 o Império Britânico banuiu o comércio de escravos e em 1833 acabou com a escravidão em todas as suas colônias.

tráfico internacional de escravos, tais como crenças religiosas, impulsos humanitários e princípios do Iluminismo.<sup>11</sup>

Essas referências históricas<sup>12</sup> à pirataria e ao tráfico de escravos demonstram que o COT esteve relacionado ao desenvolvimento do sistema mundial capitalista e à formação e fortalecimento do Estado moderno como instituição política privilegiada (GALLANT, 1999:50), já que a “lei do Estado inevitavelmente cria sua contrapartida, zonas de ambiguidade e de completa ilegalidade” (HEYMAN; SMART, 1999:1). Isso significa que o crime, como conceito legal, é definido socialmente, estando reservada a determinada soberania política o papel fundamental de determinar as proibições às quais a sociedade está sujeita e que é, por isso, objeto de restrição e coerção. Cria, assim, mercados ilegais que se encontram fora da sua alçada de regulamentação, já que aquilo que é proibido está excluído da administração estatal. Assim, o COT, como expansão desse processo para outras soberanias políticas, tem como um dos seus pilares criacionistas a política de proibição, também na esfera internacional (BERDAL; SERRANO, 2005:31). No entanto, por ser ambíguo e de difícil caracterização, o COT não deve ser visto como restrito 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, não são claras (NAÍM, 2006:11). E o mesmo se aplica à caracterização legitimidade/ilegitimidade desse fenômeno que não pode ser interpretado como uma simples oposição binária entre organização estatal legítima e organização criminosa ilegítima (COCKAYNE; PFISTER, 2008:13).

---

<sup>11</sup> Andreas; Nadelmann apoia-se, para essa importante afirmação, em um vasto conjunto de trabalhos, tais como Frank J. Klingberg, *The Anti-Slavery Movement In Britain: A Study In English Humanitarism*, New Haven, CT: Yale University Press, 1926 e Edith Hurwitz, *Politics and the Public Conscience: slave Emancipation and the Abolitionist Movement in Britain*, New York: Barnes & Noble Books, 1973. O autor indica claramente que os regimes internacionais de proibição se desenvolvem por interesses variados, não relacionados incondicionalmente àqueles materiais, imediatos ou possíveis, em função da capacidade do Estado.

<sup>12</sup> Uma referência ao tráfico de drogas, que debatemos no próximo capítulo de maneira detalhada, deve ser feita, já que se configurou como uma das atividades mais expressivas de proibição global nas décadas recentes.

É interessante notar, neste aspecto, as reflexões de Cockayne; Lupel (2009:5) sobre as dificuldades para o tratamento das atividades que se encontram sobre a rubrica “COT” em Operações de Paz contemporâneas, levadas a cabo por potências internacionais. São esclarecedoras essas avaliações, uma vez que são visualizados debates essenciais relacionados às análises binárias que dividem o legal e o ilegal, o legítimo e o ilegítimo, o moral e o imoral ou o vilão e o herói, em situações extremas de intervenção e imposição de normas, inclusive referentes aos regimes de proibição ocidentais. Definir o que é legal e o que é criminoso torna-se mais complexo nesse contexto de ações multilaterais, nas quais cada um dos países envolvidos traz suas próprias definições e percepções sobre crime e controle do crime, assim como outros atores estrangeiros, tais como organizações não-governamentais (ONGs) e organizações internacionais (COCKAYNE; PFISTER, 2008:15). A categoria COT é difícil de ser aplicada na maioria das vezes, dado que a sua organização em forma de rede e parcerias coloca em questão a possibilidade de uma visão homogênea dessas estruturas, já que nem todas são passíveis do rótulo “ilícito” (COCKAYNE; PFISTER, 2008:15).

Isto faz com que exista uma interligação entre o lícito e o ilícito, entre a sociedade civil e o governo, entre o público e o privado através das fronteiras beligerantes. Conceitualmente torna-se difícil definir um conjunto desses atores como criminosos e outros não. Partes dessas redes permanecem como lícitas. A natureza não hierárquica desses grupos violentos se reflete em uma agenda também muito heterogênea: muitos participantes do crime organizado são, ao mesmo tempo, patriotas, ideólogos fanáticos ou fiéis membros de clãs (COCKAYNE; LUPEL, 2009:9).

Em situações como essas as ações governamentais podem ser percebidas por uma população local como ilegítima (como a erradicação do plantio de drogas) ainda que seja oficialmente criminalizada (como o tráfico de drogas). Pode ser apoiada por população local e pelo Estado, mas percebida como ilegítima, ou até mesma definida como ilegal, pela comunidade internacional (como a cultura de produção de droga). Os autores destacam que, por vezes, tanto o governo como

os grupos criminosos oferecem serviços parecidos, como o de proteção. Eles acabam sobrepondo funcionalidades, baseados no financiamento por rendas ou taxaço. Por vezes, rotular algum grupo como crime organizado pode ser considerado arbitrário. Assim, intervenções internacionais que impõem normas criminais, se não possuem legitimidade local, correm o risco de alienar as comunidades locais e exacerbar o conflito. Em outras palavras,

enquanto houver divergência entre as definições legal e social de crime organizado e corrupção, a credibilidade das políticas antidelitivas estarão em jogo. (SERRANO, 2005:35)

Charles Tilly (1985:170) promove uma analogia histórica esclarecedora entre as atividades praticadas pelo crime organizado e o processo de construção do Estado por meio da guerra. Essa analogia se refere à noção de “proteção” como um negócio. De um lado sugere uma imagem de refúgio contra perigos ou à garantia da segurança por um ente poderoso, mas de outro lado pode também sugerir a imagem de um “coronel” local que obriga indivíduos a pagar um imposto para evitar ameaças, advindas, no mais das vezes, deste próprio “coronel” que exige o pagamento.

Há certamente uma diferença de qualidade entre aqueles que exercem ao mesmo tempo a função de ameaça e de proteção e aquele que oferece uma proteção realmente necessária, ainda que sem controle sobre a aparição de ameaças. Para Tilly (1985:171) o Estado esteve durante todo o seu processo de construção, por meio da guerra, no primeiro grupo, designado “chantagista”, já que muitas vezes ele próprio simulou, estimulou ou mesmo fabricou ameaças externas e internas aos seus cidadãos. Além disso, suas atividades de repressão e extração tornaram-se muitas vezes a principal preocupação nas vidas dos seus próprios cidadãos. Por essas observações a conclusão é que as ameaças em relação às quais um governo protege os seus cidadãos devem ser vistas, por muitas vezes, como imaginárias ou consequências de suas próprias atividades. E,

neste caso, a desigualdade fundamental entre os Estados e outros tipos de organizações (incluindo aquelas mafiosas) é que os Estados tenderam a monopolizar as formas de violência dentro do seu território.<sup>13</sup>

Essa violência organizada praticada pelos agentes do Estado se desenvolveu basicamente em quatro atividades: I) a guerra, para eliminar ou neutralizar os rivais de fora do território pretendido<sup>14</sup>; II) a construção do Estado, eliminando ou neutralizando os seus rivais dentro desse território; III) a proteção, eliminando ou neutralizando os inimigos dos seus clientes; IV) a extração, adquirindo os meios para levar a cabo as atividades anteriores (a extração vai desde o saque mais absoluto, passando pelo tributo periódico até o imposto burocratizado) (TILLY, 1985:176-7).

As guerras empreendidas no processo de construção dos Estados (Tilly refere-se especialmente à construção dos primeiros Estados modernos na Europa Central) se desenvolveram paralelamente, e muitas vezes em um processo de alimentação mútua, com a delinquência, a pirataria e a rivalidade criminal (TILLY, 1985:176-7). Para conseguir apoio armado para a guerra os dirigentes de Estados mobilizavam o mundo dos proscritos, esperando que eles proovessem a si mesmos à custa da população civil, por meio de saque. Ao se desmobilizarem muitos se tornavam piratas ou criminosos em terra. Gallant (1999:50) utiliza o termo “empreendedor militar” para se referir a esta classe de homens armados que operavam entre a legalidade e a ilegalidade, autoridade formal e informal, mas invariavelmente como entidades não estatais.

A criação de forças de segurança profissionais (fora do Estado – exército – e dentro do estado – polícia) foi um processo lento, no qual cumpriu papel

---

<sup>13</sup> A distinção muitas vezes referida à violência legítima e ilegítima deve ser analisada a partir do entendimento de que a legitimidade é a possibilidade de que outras autoridades intervenham para confirmar as decisões de uma autoridade determinada. Outras autoridades estarão especialmente dispostas a confirmar as decisões de uma autoridade questionada quando esta exerce controle sobre uma força considerável (TILLY, 1985:171).

<sup>14</sup> Somente o estabelecimento de grandes perímetros de controle, dentro dos quais os mais importantes senhores freavam os seus rivais, marcou a linha entre o interno e o externo ou entre o doméstico e o internacional.

fundamental a condenação de duelos, o porte de armas letais e a manutenção de exércitos privados. Pelo final do século XVIII, na maior parte da Europa, os monarcas controlavam forças militares permanentes e profissionais que rivalizavam com os seus vizinhos. O monopólio estatal da violência em grande escala estava passando da teoria para a prática e, a partir daí, houve processos cada vez mais organizados e sistemáticos de desenvolvimento de regimes de proibição de alcances maiores.

A pergunta que surge a partir daí é: por que alguns regimes de proibição, como o que normatiza o tráfico de drogas, tiveram capacidade de ganhar uma expressão global? De fato, são poucas as leis criminais que se tornam parte de regimes de proibição internacional, menos ainda são aquelas que alcançam dimensões globais. De acordo com Andreas; Nadelmann (2006:18) o sacrifício humano e o canibalismo, por exemplo, são ilegais em todos os Estados, mas não são objetos de regimes de proibição internacional.

Uma primeira parte dessa resposta deve ser buscada no pressuposto de que somente os crimes com claras dinâmicas de transnacionalidade dos atores e das práticas têm a possibilidade de se tornarem objeto de regimes de proibição internacional. Para tanto, um importante fator parece dizer respeito aos interesses políticos e econômicos dos membros mais importantes do sistema internacional, mas não só:

Fatores morais e emocionais – crenças religiosas, sentimentos humanitários, fé no universalismo, compaixão, consciência, paternalismo, medo, preconceito e a compulsão por proselitismo – desempenham papel importante na criação e evolução dos regimes internacionais. (ANDREAS; NADELMANN, 2006:18)

De fato, o processo de criação de regimes de proibição deve ser concebido como o encadeamento de dinâmicas de incentivo e pressão domésticas e internacionais, fundamentados na incapacidade dos Estados para lidar com

atividades ilícitas que transcendem as fronteiras nacionais e impedem a perseguição unilateral de criminosos quando isso significa adentrar outras soberanias estatais. Para tanto, os chamados regimes “procedimentais”, focados na padronização de mecanismos para a cooperação entre governos, como extradição, assistência legal mútua, transferência de prisioneiros, dão efetividade ao funcionamento tanto dos regimes de proibição internacional “substantivos”, quanto ao tratamento de crimes que não são objetos dos regimes de proibição internacional. Essa padronização, ao contrário de um processo autônomo, passível de ser avaliado a partir de um campo próprio e destacado de outros processos internacionais, deve ser vista como a própria expressão da lógica de expansão das normas da sociedade internacional contemporânea desenvolvida desde a Europa Central ao longo dos últimos séculos.

Watson (2004:380) afirma que a inserção de membros não europeus na sociedade internacional europeia foi feita tanto pela imposição como pela cooptação. O interesse no pertencimento a essa sociedade emergente fez com que muitos governantes não europeus, a fim de serem tratados como iguais e não como inferiores (se possível ter alguma voz ativa na condução da nova sociedade internacional em globalização), se dispusessem a aceitar não apenas as regras, mas também os valores e os códigos de ética dos europeus no decorrer dos séculos XVIII e XIX. O critério de “padrão de civilização” distinguia aqueles que eram considerados mais ou menos parte da Sociedade Internacional Europeia.

O processo de expansão de regimes de proibição e também de controle do crime são expressões, em certa medida, desse mesmo impulso inicial de conformação de normas para um sistema internacional “padronizado” e estável. As regras desta padronização não pressupõem a sua aceitação irrestrita por parte dos grupos sociais ou dos indivíduos, mas tão somente por parte das organizações políticas estatais, que lhe dão legitimidade e têm capacidade de implementá-las, interpretá-las e protegê-las. Isso significa dizer que

em si mesmas, as regras são apenas construções intelectuais. Elas só têm uma função na vida social na medida em que são efetivas. A eficácia de uma regra não consiste na sua adoção por todas as pessoas ou grupos a que ela se aplica, em cada instância. Ao contrário, é normal que qualquer regra efetiva de conduta seja ocasionalmente violada, e se não houvesse a possibilidade de que a conduta das pessoas diferisse do comportamento prescrito, a regra seria desnecessária. (BULL, 2002:68)

Ora, esse é o pressuposto da existência da regra de proibição, do crime de uma maneira geral e do COT de uma maneira particular. Há de se ter em conta, no entanto, que

para ser socialmente eficaz uma regra precisa contar com certo grau de obediência, e deve ser admitida como um fator de cálculo para as pessoas às quais se aplica, mesmo por aquelas que optam por violá-la. (BULL, 2002:68)

Especificando essas dificuldades de “eficácia” que promovem brechas entre a proibição e a norma restritiva, Serrano (2005:35-6) observa que é determinante o grau de legitimidade social e internalização da norma de proibição, da forma como Bull aponta, mas também importa a falta de legitimidade da autoridade estatal e o decorrente fomento de atitudes sociais de repulsa às desigualdades sociais, percebidas como expressão de má administração política. Definir um grupo ou atividade como crime envolve implicitamente uma definição normativa da realidade em duas esferas: a legítima e a ilegítima. Isso está referido diretamente ao que é legal ou ilegal. Mas como definir o que é legal ou ilegal em um ambiente no qual o Estado, responsável pela manutenção do Direito e, à princípio, conceito de onde emana a legalidade e a legitimidade, encontra-se em uma situação questionada? (COKAYNE; LUPEL, 2009:7) Por fim, não podemos deixar de levar em conta o impacto e os custos reais da imposição de determinadas proibições, especialmente quando as organizações criminosas promovem um largo investimento em meios de violência e corrupção.

## 1.2. Agenda tradicional da segurança nas relações internacionais: limitações para a análise do Crime Organizado Transnacional

Os estudos da área de segurança nas relações internacionais estiveram, desde o seu início nos anos 1920, relacionados ao “fenômeno da guerra”, circunscrevendo-se ao estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar por parte dos Estados. Explorariam principalmente as condições históricas que tornam o uso da força mais provável, as políticas específicas que os Estados adotam para se preparar, prevenir ou se envolver na guerra, bem como as formas pelas quais o uso desses meios de violência afeta as sociedades e os indivíduos (WALT, 1991:212). Esse enquadramento colocou e continuaria a colocar, desde a década de 1990, importantes desafios para as pesquisas sobre segurança nacional que definem ameaças não estatais, por exemplo o COT, como objeto central da análise.

O COT nunca foi encarado pelas teorias de segurança das relações internacionais como um tema específico, mesmo sendo um fenômeno com características eminentemente internacionais (ZABYELINA, 2009:11). Daí surgiu certa dificuldade para a sua avaliação como um tema de segurança para os Estados, mesmo que fosse reconhecido internacionalmente como um fenômeno em “crescente sofisticação” (COUNCIL EU, 2000:3) e como uma “importante preocupação global” (NSS, 1999:1).

De outro lado, dado que a criminalidade foi vista ao longo da história como sendo um problema interno dos Estados, vinculado às discussões sobre lei e ordem em determinada soberania (WILLIAMS, 1998:249), uma expressiva parte das análises sobre a sua face transnacional continuou sendo desenvolvida dentro de um aporte jurídico, quando muito criminológico. Aportes sociológicos e políticos foram desenvolvidos em menor grau. Também contribuiu para isso um entendimento raso sobre o COT que, ao lhe pressupor motivações puramente econômicas, retiravam qualquer implicação política mais significativa, como se fosse possível reduzir o impacto que os agentes têm na realidade às suas motivações (CASTLE, 1997:2).

No que se refere à segurança nacional, manter esse assunto alheio à discussão teórica se torna custoso para os países desenvolvidos, em desenvolvimento, em conflito ou em reconstrução, dado que o seu enquadramento como ameaça aos Estados carece de uma reflexão política mais sistemática. Essa indiferença em relação ao COT, no entanto, vem sendo progressivamente atenuada nos últimos anos, devido à importância crescente desse fenômeno nos meios políticos e na mídia (só posteriormente na academia), bem como ao desenvolvimento de novas abordagens epistemológicas e teóricas na área de relações internacionais. Essas novas orientações possibilitam um tratamento mais específico sobre o processo pelo qual este fenômeno é concebido, por vezes, como uma ameaça à segurança nacional dos Estados, gerando reações variadas em termos de política externa.

Mesmos com tais desenvolvimentos recentes, as teorias tradicionais continuam a ter um papel importante na explicação de uma série de fenômenos das relações internacionais. Sua vitalidade se expressa na capacidade de reconstrução que demonstrou ao longo das décadas, desde os seus primeiros desenvolvimentos em meados do século XX. Isso se mostra claro a partir de avaliações como a de Jonh Mearsheimer, que afirmou em seu livro *A tragédia das Grandes Potências*: “no Ocidente, muitos são de opinião que a política internacional sofreu uma transformação fundamental com o fim da Guerra Fria”, no entanto “o mundo real continua a ser um mundo realista”. Neste mundo,

1. os estados são atores centrais da política mundial e atuam num sistema anárquico, 2. as grandes potências possuem invariavelmente uma forte capacidade militar ofensiva, 3. os estados nunca podem estar certos de que os outros estados não têm intenções hostis em relação a eles, 4. as grandes potências valorizam enormemente a sobrevivência e 5. os estados são atores racionais, razoavelmente eficazes na concepção de estratégias que maximizem as suas hipóteses de sobrevivência (MEARSHEIMER, 2001:339).

Com isso declarava a naturalização das dinâmicas da política internacional e, conseqüentemente, a incoerência de se buscar construtos conceituais alternativos para a leitura dos seus acontecimentos. Nos seus tópicos estão embutidos dois importantes instrumentos de análise da tradição realista. A primeira diz respeito à metáfora do dilema de segurança de John Herz, no qual os esforços para a autodefesa dos Estados geram insegurança crescente nos demais Estados, já que encaram tais medidas defensivas como ações potencialmente ameaçadoras em um mundo de autoajuda. A segunda se refere à metáfora da balança de poder, que é o mecanismo de funcionamento imposto aos Estados em um sistema anárquico que, pela competição, pressupõe um equilíbrio entre os países mais poderosos. Mearsheimer, assim, ao utilizar referências poderosas da área de segurança nas relações internacionais fazia a reedição conceitual do realismo, praticada tantas vezes em momentos distintos da história do século XX.

Pouco mais de vinte anos antes de Mearsheimer, Kenneth Waltz havia feito também esse papel com uma reflexão mais consistente, quando lançou o livro *Teoria das Relações Internacionais*, o libelo neorrealista ou realista estrutural que reafirmou o papel dominante dessa proposta teórica em um mundo marcado pela final da détente e o reinício da competição militar da Era Reagan. Houve predecessores emblemáticos à Waltz, tais como Thomas Schelling por sua reflexão em *A estratégia do Conflito* (1960), o citado John Herz, pelo texto *Internacionalismo idealista e o dilema da segurança* (1951), Hans Morgenthau, pelo clássico *Política entre as Nações* (1948) e Edward Carr, pelo pioneiro *Vinte anos de Crise* (1939). Cada um, com suas peculiaridades teórico-metodológicas, balizaram boa parte da história sobre a segurança nas relações internacionais, uma história essencialmente realista, uma história da política de poder, da qual o ponto nodal é a centralidade teórica do Estado como objeto da segurança (KRAUSE, 1996:232), um objeto que lhe é imanente.

A temática da segurança esteve na base da própria construção da disciplina de relações internacionais. Os acontecimentos de 1914-18 puseram fim à opinião de que a guerra era um assunto que afetava unicamente soldados profissionais e

que a política internacional poderia ser deixada com segurança nas mãos de diplomatas (CARR, 2001:4). Esse tema foi colocado como objeto de estudo prioritário da área em formação e dois grupos protagonistas, com perspectivas opostas, rivalizavam explicações sobre o diagnóstico e tratamento para o flagelo das guerras. Tais orientações se vinculavam distintamente aos conceitos de poder e paz (BUZAN, 2008:2). Os primeiros afirmavam que a busca pelo poder é a motivação mais importante das principais unidades do meio internacional, os Estados, o que revela o padrão básico de sua interação em uma estrutura anárquica de autoridade. A equação desse grupo era: mais poder igual a mais segurança. Os últimos optavam por uma compreensão holística da política internacional, focando sua atenção em como acabar com a guerra no meio internacional, derivando daí que a segurança adviria da paz entre os Estados.

Segundo Nye e Lynn-Jones (1988:8) particularmente o pensamento estadunidense sobre a política internacional foi transformado pela aceitação quase universal do primeiro paradigma, o realista, que considerou que o idealismo e o isolamento do país no período entre guerras deveriam ser substituídos por uma apreciação rigorosa da política de poder, da importância do interesse nacional e da segurança do Estado. Nesta trilha teórica, Freedman (1998:49) afirma que a primeira onda de estudos de segurança, definidos como *Estudos Estratégicos*,<sup>15</sup> progrediu com o surgimento da revolução nuclear, já que boa parte dos analistas se debruçou sobre as implicações dessa espantosa mudança tecnológica e, conseqüentemente, estratégica na vida das nações. Na discussão sobre a utilização das armas nucleares para a obtenção de objetivos políticos produziu-se trabalhos sobre dissuasão, coerção e escalada de violência. Outros trabalhos focaram as formas possíveis de estabilidade entre potências nucleares, o valor

---

<sup>15</sup> De acordo com Buzan (2008:10) os estudos estratégicos devem ser vistos como uma subdisciplina que tem uma preocupação específica com os padrões de oscilação entre amizades e inimizades internacionais, dos quais derivam a preocupação com a dinâmica do desenvolvimento da tecnologia armamentista. Focados em análises empíricas e pragmáticas de curto prazo, estes estudos respondem às necessidades de defesa anglo-americana (ocidentais de maneira mais geral) dentro dos parâmetros da segurança nacional e da política de poder realista. Em outras palavras, podem ser vistos como os estudos que atentam para “os efeitos dos instrumentos de poder nas relações internacionais”.

potencial do controle de armas e o papel das forças convencionais e guerra atômica limitada.<sup>16</sup>

Importante notar que muitos desses trabalhos foram desenvolvidos sob a guarda de *think tanks* como a RAND Corporation.<sup>17</sup> O acesso privilegiado à informação e um ambiente institucional de apoio foram incentivos óbvios, ainda que o desenvolvimento do relacionamento demasiado próximo ao Departamento de Defesa tenha encorajado esses estudiosos a ver o problema da segurança nacional de uma perspectiva excessivamente militarista (WALT, 1991:214).

Essa primeira onda terminou na metade da década de 1960 devido a uma série de fatores, tais como a necessidade de inovação teórica, falta de novos recursos humanos de alta qualificação e, principalmente, a incapacidade dos pressupostos realistas para lidarem com a Guerra do Vietnã e seus dilemas referentes à relação entre segurança e uso da força, racionalidade, proporcionalidade e ética (WALT, 1991:216). Somado a isso, deve ser destacado que a Guerra Fria se tornou menos perigosa, após as crises em Berlim e Cuba no início da década de 1960 e a evolução da *détente* entre Estados Unidos e URSS (FREEDMAN, 1998:51), bem como após o relativo declínio econômico dos Estados Unidos e a emergência dos estudos sobre interdependência, globalização e relações transnacionais de atores não estatais.

Especialmente em relação a este último aspecto vale notar que os trabalhos de Keohane e Nye<sup>18</sup>, dentro de um aporte liberal-institucionalista, contestaram a noção de segurança militar do realismo ao afirmarem que o mundo estrategicamente orientado e estadocêntrico não era mais a lógica prevalecente

---

<sup>16</sup> Para obter referência das obras e autores a respeito de cada uma dessas abordagens veja Walt, 1991:214.

<sup>17</sup> A RAND Corporation, da mesma forma que outros *think tanks*, é uma instituição não governamental, pretensamente apartidária, que produz pesquisas e análises para informar a tomada de decisão do governo norte-americano em política interna e internacional.

<sup>18</sup> Especialmente o *Transnational Relations and World Politics* de 1971. Posteriormente, no texto *Power and Interdependence: world politics in Transition* (1977), os autores diversificam esse debate e introduzem a discussão sobre a interdependência complexa, incorporando premissas liberais, ainda que não do liberalismo republicano do entre guerras. Focava-se a noção conflitiva do sistema internacional e abandonava-se a noção de harmonia de interesses (VILLA; REIS, 2006:19).

na política mundial. Antigas barreiras haviam caído e as forças econômicas e políticas prestavam cada vez menos atenção ao Estado. Atores não estatais, como multinacionais e organizações intergovernamentais tinham cada vez mais poder, sem necessariamente utilizarem capacidades militares para fazer valer seus interesses (HALLIDAY, 2007:28). A ação da Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP) na crise de 1973 foi um evento importante<sup>19</sup>, pois expressava que situações de interdependência dificultavam o tratamento militar de problemas que podem ser considerados de segurança nacional, como a manutenção de oferta da principal fonte energética de um país. Em situações como essas, era pouco garantido que o uso da força possuísse a melhor relação custo-benefício.

A essas críticas iniciais somaram-se outras desde os anos 1980, de qualidade distinta e com uma maior capacidade de abalo à tradição realista, tanto em relação a alguns dos seus pressupostos, quanto em relação à sua agenda dominante de preocupações. A *alta* política, historicamente vinculada aos assuntos de segurança militar e suas questões estratégicas, disputou espaço com a *baixa* política, vinculada a temas econômicos, sociais e da esfera doméstica.

Os assuntos de segurança político-militares diminuíram sensivelmente após a Guerra Fria. Houve um entendimento coletivo de que a guerra estava se tornando cada vez mais escassa de uma maneira geral. Ela se mostrava menos provável entre um grupo cada vez maior de países da Europa Central e da América do Norte. A ele deveria ser somado o Japão e mesmo a URSS, dado que a dissuasão nuclear com os Estados Unidos avançou de maneira efetiva durante o governo de Gorbachev. Mesmo a URSS deveria ser enquadrada neste grupo, dado que a dissuasão nuclear com os Estados Unidos avançava de maneira efetiva durante o governo de Gorbachev. “Se a guerra estava desaparecendo como uma possibilidade entre as principais potências do sistema”, afirma Buzan

---

<sup>19</sup> Em parte como resposta ao apoio norte-americano a Israel na guerra do Yom Kippur (1973), os países árabes membros da OPEP diminuíram a produção de petróleo e embargaram a sua exportação para os Estados Unidos e Europa, aumentando seu preço em mais de 300%.

(1997:6-7), “então os pressupostos realistas sobre a primazia da segurança militar se tornavam questionáveis”.

O fenômeno do COT é um caso específico da limitação teórica da abordagem realista, já que I) este não é um fenômeno em relação ao qual pode se desdobrar a ocorrência de uma guerra no seu sentido tradicional, ou seja, entre Estados – ainda que governos já tenham utilizado a expressão “guerra às drogas”; II) portanto, também não se configura como uma ameaça militar – ainda que possa ter uma resposta militar; III) nem tampouco advém de um ator estatal – mesmo que alguns Estados sejam encarados como *cleptocratas*, nos quais a criminalidade tomou o controle dos aparelhos políticos. Assim, o realismo, devido à naturalização que promove em relação aos atores, seus objetivos e a lógica estrutural na qual agem, acaba por escamotear a importância de outros agentes relevantes na política internacional com objetivos e condutas que não se encaixam no contexto estatal da política de poder. Afirmar os Estados como os únicos atores relevantes da política internacional descarta processos que incorporam outros agentes potencialmente relevantes, ainda que eventualmente não centrais, tais como o COT.

Para o nosso estudo, conceitos como a “balança de poder”, “dilema de segurança” e autoajuda claramente não se aplicam à securitização do COT pelos Estados Unidos, já que os seus pressupostos são os da ameaça estatal. O mesmo pode ser dito do entendimento do Estado como ator unitário, já que se reduz significativamente a importância dos estudos que focam processos e atores que agem dentro desse ente coletivo no processo de definição de ameaças.

Há também incompatibilidade para a análise do COT desde uma perspectiva liberal-institucionalista, já que suas maiores diferenças em relação ao realismo - a ênfase na cooperação em detrimento do conflito e a incorporação de grupos subnacionais e intergovernamentais no escopo da análise - não respondem às necessidades de explicação do fenômeno. De fato, essa abordagem não confere espaço ao chamado lado “obscuro” da globalização com o comércio ilícito, nem aos aspectos de violência a ele relacionados. Os grupos

observados por essa vertente eram aqueles que se encontravam dentro da linha da legalidade, legitimados pelo Estado, ainda que eventualmente em conflito de interesses com ele.

Determinadas mudanças na disciplina de relações internacionais têm favorecido a análise de ameaças não estatais, inclusive o COT. A contextualização destas mudanças deve ser compreendida dentro dos parâmetros explicitados por Fred Halliday. O autor afirma que o desenvolvimento teórico da disciplina de relações internacionais ocorre em função da influência de três dinâmicas relacionadas entre si: “a mudança e o debate dentro da própria disciplina, o impacto dos desenvolvimentos do mundo e a influência de novas ideias e outras áreas da ciência social” (HALLIDAY, 2007:20). A primeira configurou-se pelo embate entre o grupo tradicionalista e o grupo abrangente da segurança. A segunda também estava presente pelas circunstâncias políticas, econômicas e sociais em transformação desde a década de 1980 e, de maneira mais acentuada, a partir do fim da Guerra Fria. A terceira, por fim, se deu pela introdução da referência epistemológica do construtivismo dentro do debate sobre segurança.

Assim, as teorias sobre segurança nas relações internacionais foram se transformando e uma agenda mais ampla dentro dessa subárea reemergiu. Este último termo é particularmente importante, pois denota que os temas não militares nos assuntos de segurança não são efetivamente uma novidade. Rothschild (1995:60) afirma que a ideia de segurança esteve presente de maneira expressiva no pensamento político europeu desde as crises do século XVII. Seu sentido, no entanto, mudou continuamente ao longo do tempo. Os objetivos pluralistas da segurança estendida (indivíduos, grupos e não só Estados), reclamada como inovação da década de 1990, foi uma característica, de maneira geral, do período que vai do meio do século XVII até a Revolução Francesa. A observação de Buzan (1997:6) é também elucidativa ao afirmar que nos anos iniciais da Guerra Fria os problemas de segurança do Ocidente com a URSS eram sem dúvida militares, mas não só. Envolviam também aspectos ideológicos, sociais,

econômicos e que a restrição dessa concepção de segurança se deu rapidamente sob o impacto da corrida armamentista nuclear e do desenvolvimento de outras tecnologias de guerra.

A volta de uma agenda ampliada da segurança fez com que houvesse também uma redefinição própria do seu conceito, desvinculando-o da ação/proteção militar. Para Ullman (1983:133) “a segurança é definida e valorizada pelas ameaças que a desafiam.” A ameaça à segurança nacional poderia ser uma ação ou sequência de eventos que degradam a qualidade de vida dos habitantes do Estado (guerras, rebeliões, bloqueios e boicotes que promovam escassez de matérias-primas, desastres naturais, epidemias, inundações, secas) ou que afetam significativamente o leque de escolhas políticas disponíveis para o governo de um Estado ou entidades não governamentais (pessoas, grupos, corporações) dentro do Estado.

Essa concepção trouxe para o conceito de segurança, em função de desenvolvimentos materiais e intelectuais globais, a inclusão de recursos, meio ambiente e assuntos demográficos (MATHEWS, 1989:162). Com isso começou-se a compor uma crítica importante também à divisão estanque entre política doméstica e política internacional. Como os temas não eram estadocêntricos, não deveriam ser tratados por tais categorias sob uma ótica dicotômica (BUZAN, 1997:13). Nesta trilha de redefinições deixava-se explícito que a segurança como um conceito de relações internacionais pode ser adjetivada com a utilização de outros termos que não só o “nacional”, mas também com o “internacional” e o “global”, que correspondem a valores específicos, ameaças e capacidades para alcançar os desafios percebidos (HAFTENDORN, 1991:5).

Neste sentido “estendido”, a segurança sofreu um deslocamento “vertical” para “cima” do Estado, em direção ao sistema internacional ou à biosfera (meio-ambiente) e para “baixo” dele, movimentando-se em direção a grupos subnacionais e a indivíduos. Essas eram novas entidades que deveriam ter a sua segurança garantida. Além desta ampliação, “horizontalmente” houve uma extensão dos tipos de segurança – militar, econômica, social, ambiental e

'humana' – que esses diferentes objetos solicitavam, já que não se pode afirmar que todos estariam seguros ou inseguros da mesma forma. Por fim, a responsabilidade política por garantir a segurança foi decorrentemente ampliada para abarcar desde Estados-nação, instituições internacionais, governos regionais e locais, organizações não governamentais, opinião pública, imprensa e até mesmo as forças do mercado (ROTHSCHILD, 1995:55).

Como em um pêndulo, a restrição acentuada da noção de segurança nas relações internacionais que durou boa parte da Guerra Fria, fez com que sua ampliação fosse, como se vê, também acentuada. A pergunta que permeava esses novos desenvolvimentos era como organizar todos esses elementos de tal forma a fornecer um caminho de pesquisa que não deixasse o analista sem rumo frente à quantidade de opções de temas e abordagens que se delineavam, bem como fosse capaz de propiciar um mapa que delimitasse objetos, variáveis e problemas de pesquisa.

Representantes da escola tradicionalista identificaram essa fragilidade das propostas nascentes e dispararam críticas importantes que geraram respostas resolutas. A crítica mais recorrente era de que “essa prescrição corria o risco de expandir os ‘estudos de segurança’ excessivamente; por essa lógica, assuntos como poluição, doença, abuso de crianças ou recessões econômicas poderiam ser vistas como ameaças para a ‘segurança’” (WALT, 1991:213). Assim, “se qualquer coisa que gera ansiedade ou ameaça a qualidade de vida tornar-se rotulado um ‘problema de segurança’, o campo corre o risco de perder todo o foco” (FREEDMAN, 1998:53). Tais estudiosos entendiam que fatores econômicos, sociais e ambientais deviam ter atenção. Não porque esses assuntos eram temas da segurança no sentido estrito do conceito, mas somente porque podiam agravar posturas violentas entre Estados, influenciando a condução de uma crise ou eventualmente fomentando o desenvolvimento de um conflito armado, de uma guerra. O inconformismo desse grupo estava fundamentado na possibilidade do campo dos estudos de segurança deixar de ser coerente e perder seu objeto de

estudo privilegiado – a segurança militar do Estado – para entrar em searas pouco conhecidas, que demandavam cada vez mais uma abordagem interdisciplinar.

Era necessário criar um corpo mais explicativo para os desafios que estavam por vir. Era necessário ordenar as possibilidades de compreensão sobre tais fenômenos dentro da esfera da segurança nas relações internacionais. Esse desafio não seria enfrentado somente dentro de um embate ontológico, pela definição do objeto de estudo privilegiado do campo. As críticas ao modelo tradicional da leitura sobre segurança haviam ido muito longe e precisariam promover um enfrentamento mais completo. Algo que abarcasse a própria lógica de entendimento sobre essa segurança a partir de um arcabouço metodológico.

### 1.3. Construtivismo, racionalismo e a Escola de Copenhague: delimitando a abordagem teórica

A década de 1980 representou um período embrionário para o debate sobre novas noções de segurança nas relações internacionais que, aliadas aos debates mais amplos dentro da disciplina de relações internacionais sobre teoria do conhecimento, acabaram por favorecer a construção de referências teóricas essenciais para a leitura sobre o surgimento das “novas” ameaças na agenda de segurança dos Estados, como o COT. A importação de debates da sociologia, especialmente pela via das pesquisas de Anthony Giddens,<sup>20</sup> fomentaram discussões sobre a relação entre os agentes e as estruturas sociais, bem como salientaram a importância das ideias e valores para o entendimento dos fenômenos sociais (FEARON; WENDT, 2002:53).

Tão importante e embutido nesses debates estava a ênfase no processo de construção social ou construção intersubjetiva das instituições. Os trabalhos de Nicholas Onuf, *World of our Making: rules and rule in social theory and*

---

<sup>20</sup> Uma importante referência foi o trabalho *Central problems in Social Theory* de 1979, presente recorrentemente no trabalho de Alexander Wendt e Nicholas Onuf, dois importantes representantes desta linha de análise nas relações internacionais.

*international relations* (1989) e Alexander Wendt, *Anarchy is what states make of it* (1992) são duas referências dessas concepções na área de relações internacionais. Esses trabalhos promoveram importantes transformações na área, iniciando a reconfiguração de pilares que há tempos estavam assentados em um aporte pautado no poder e no conflito estatal, aspectos inerentes da política internacional em um presumido mundo anárquico.

Ainda em 1979, como antecedente das transformações que se operariam na área de estudo, Kenneth Waltz afirmou ter finalmente feito a Teoria das Relações Internacionais (no sentido de única possível). Pautava-se, para tanto, no fato de que “a característica proeminente das relações internacionais parece ser a falta de ordem e de organização” (WALTZ, 2002:125-6). Desse axioma derivava que “enquanto os estados mais importantes forem os atores mais importantes, a estrutura das relações internacionais é definida em função deles” (WALTZ, 2002:134). Tal estado-centrismo, por sua vez, era norteado por um “princípio de autoajuda que se aplica às unidades” (WALTZ, 2002:129).

Em um artigo da *International Organization*, escrito no final da década de 1990, Katzenstein, Keohane e Krasner afirmam que essa orientação tradicional, qualificada racionalista (dentro do qual os autores alocavam os argumentos liberais, baseados na economia e no acordo voluntário dos indivíduos, bem como os argumentos realistas, definidos a partir do poder e da coação), e o construtivismo haviam se tornado os principais pontos de disputas e contestações na área das relações internacionais (KATZENSTEIN *et al.*, 1998:646).<sup>21</sup>

O incentivo empírico dessas construções teóricas se deu em grande medida ao final da Guerra Fria, já que velhas normas estavam sendo questionadas, fronteiras estavam sendo dissolvidas e assuntos de identidade começaram a ficar mais salientes (WALT, 1998:41), fomentados pelos conflitos no leste europeu e na África. Isso as jogou para o centro do debate da área de

---

<sup>21</sup> Há de se ter em conta que ambas não são teorias, mas se referem a abordagens metodológicas que definem posicionamentos filosóficos sobre a explicação social, ou seja, como estudar as relações internacionais. (FEARON; WENDT, 2002:52).

relações internacionais, transformando-as em pilares epistemológicos que posteriormente informaram construções teóricas críticas. O impacto dessas propostas na área da segurança internacional foi tão forte que promoveu a redefinição da posição de pesquisadores ao abrir espaço para novos conceitos e problematizações. É ilustrativo o relato de Steve Smith, que já há alguns anos produz trabalhos ao lado de Ken Booth, a respeito do processo da contestação de suas referências tradicionalistas/racionalistas e a passagem para uma abordagem crítica. Smith escreveu:

eu me lembro bem do meu entusiasmo em ser capaz de dizer aos estudantes como o mundo da segurança internacional realmente era. Eu sabia o que a segurança era, e eu nunca realmente questioneei a minha posição. Eu era o observador neutro, mesmo que eu tivesse meus valores e quisesse criticar as políticas da administração Thatcher e Reagan. Mas a minha imaginação política parava aí. Ela não parava aí por causa dos meus valores, nem parava aí porque eu não podia escrever ou falar o que eu queria; ela parava aí porque eu tinha uma visão estreita de segurança e uma visão muito estreita de política. Eu era um “explicador”, e nunca realmente questioneei o impacto desta posição epistemológica sobre as hipóteses resultantes na ontologia, o que o mundo era. Eu era um prisioneiro da minha “teoria” do conhecimento, e assim eu não podia ver a importância de se pensar sobre o meu papel em reforçar algumas práticas políticas em detrimento de outras (SMITH, 2000:97).

Esse discurso é emblemático porque representa o processo de contestação e novidade da abordagem construtivista, seja qual for sua vertente, nos estudos de segurança internacional. A esse novo referencial interessava a forma pela qual os objetos e práticas na política internacional eram construídos. Insistia-se no primado das estruturas subjetivas que dão ao mundo material o seu significado (KATZENSTEIN et al., 1998:679), possibilitando às análises sobre relações internacionais compreender os processos sociais como geradores de mudanças nas crenças normativas. Um importante elemento de complementação dessa abordagem diz respeito à negação da precedência ontológica no debate agente-estrutura. Ao invés de buscar uma definição sobre qual deles encerra

constrangimento e limitações ao outro<sup>22</sup>, ela optou por uma definição que afirmava sua co-construção. Para tanto, não descartava as causas materiais ou objetivas, o que é fundamental para os propósitos desse trabalho e a análise sobre o COT, mas especificava que é na interação entre agentes que se constroem interesses e preferências em relação às projetadas capacidades/disponibilidades materiais. Em outras palavras, os fatores materiais importam, muitas vezes de maneira determinante, mas como e em que grau eles importam depende das ideias que se fazem sobre eles (FEARON; WENDT, 2002:58).<sup>23</sup>

Assim, as ideias e os valores informam a relação do agente com o mundo material. O núcleo do projeto construtivista está baseado na busca das variações de preferências, das estratégias disponíveis, bem como da natureza dos agentes através do espaço e do tempo (KATZENSTEIN et. al., 1998:682). E apesar do construtivismo não ser um corpo teórico homogêneo, o tema comum em cada uma das suas vertentes é a capacidade do discurso para dar forma a como os atores políticos definem a si mesmos e seus interesses (WALT, 1998:41).

Dentre as três linhas construtivistas estipuladas por Katzenstein (et. al.), convencional, crítica e pós-moderna,<sup>24</sup> a que nos interessa particularmente devido ao propósito do nosso estudo é a convencional. Contrariamente às outras duas propostas, o construtivismo convencional é a que mais claramente aceita a possibilidade de conhecimento científico social baseado em pesquisa empírica

---

<sup>22</sup> O realismo sempre teve preocupação com a precedência ontológica, seja no realismo clássico de Morgenthau, no qual a precedência era do agente, quanto no neorealismo, segundo o qual a precedência era da estrutura.

<sup>23</sup> É particularmente interessante a referência dos autores Fearon e Wendt ao terceiro mundo de Popper para se referir ao interesse principal do construtivismo (conteúdo intelectual que se constrói em função dos objetos físicos). Deve ser feita a complementação que, como o próprio Popper afirma, “o mundo 3 e o mundo 1 se entrecruzam” (2006:39). Este é o aspecto que melhor expressa a noção construtivista.

<sup>24</sup> Da mesma forma que a perspectiva convencional, a perspectiva crítica se interessa em como os atores e sistemas se constituem e evoluem conjuntamente. Ela se diferencia, no entanto, pelo seu ceticismo em relação às possibilidades de formulação de leis para a explicação dos fenômenos internacionais, pelo seu pluralismo metodológico e pela sua insistência nas consequências normativas dos trabalhos científicos (KATZENSTEIN et al., 1998:676-7). A perspectiva pós-moderna, por sua vez, insiste que não há base sólida para a construção de qualquer conhecimento objetivo da realidade. Restringe-se, então, à tarefa de desvendar as relações de poder que se ocultam em todas as afirmações de conhecimento e, para isso, procede a uma análise minuciosa da linguagem (KATZENSTEIN et al., 1998:677).

(KATZENSTEIN et al., 1998:676), algo que o aproxima do racionalismo. Assim, mesmo que haja importantes diferenças entre as duas abordagens, também é possível visualizar áreas nas quais podem ser encontradas compatibilidades. Em ambas as concepções, ainda que seu uso metodológico seja distinto<sup>25</sup>, a lógica das dinâmicas depende das escolhas feitas pelos agentes em função das suas crenças, o que as levam a certas raízes weberianas (FEARON; WENDT, 2002:59).

A exposição de algumas referências sociológicas fundamentais da teoria weberiana indica sua importância na orientação da análise sobre as decisões e as práticas dos atores dentro dos Estados Unidos que promoveram um processo de *securitização* do COT durante a década de 1990. Essa compreensão sociológica dos fenômenos da política internacional, que explicita a importância do foco disciplinar da área no “sentido” da ação humana, investe na reflexão sobre o contexto de significados no qual se inscrevem determinados atos, seguindo dessa forma seu sentido subjetivamente construído. Assim, como “o sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso”, o que importa na avaliação do pesquisador é a compreensão interpretativa da ação social (WEBER, 2004:3).

Por essa via não buscamos uma compreensão atual do sentido visado de uma ação, mas a compreensão explicativa desse sentido, baseada nos motivos (WEBER, 2004:6). Quais sentidos formularam e seguiram aqueles que pronunciaram, analisaram, definiram e ordenaram o processo de *securitização* do COT nos Estados Unidos durante a década de 1990? Essa questão norteará

---

<sup>25</sup> Essa talvez seja uma diferença fundamental entre as duas abordagens. A forma como as ideias são trabalhadas muitas vezes as colocam em oposição. Alguns racionalistas pressupõem um conteúdo para as ideias dos agentes dentro de uma orientação teórica dedutiva, desfazendo do procedimento indutivo de priorizar a análise dos tipos de ideias que os agentes realmente têm. Há de se ter em conta que, quando os racionalistas simplesmente ignoram as ideias ou as derivam de uma condição material (há realmente uma recorrência deste tipo de propostas), isso deve ser creditado a uma noção materialista e não racionalista. Existem, assim, materialistas racionalistas, bem como idealistas racionalistas. Uma importante diferença, no entanto, entre os idealistas racionalistas e os construtivistas é que os primeiros trabalham com a noção de preferências e desejos (e não com a de ideias e crenças), derivando daí uma explicação causal para o comportamento dos agentes. (FEARON; WENDT, 2002:59-60)

nossa avaliação. De antemão, partimos do pressuposto de que os atores que securitizaram tal fenômeno, o fizeram por interesses racionalmente orientados, referidos a uma maior segurança nacional dos Estados Unidos. É verdade, no entanto, que é possível encontrar interesses mais particulares em grupos específicos do governo, no Executivo e legislativo, relacionados à manutenção de recursos e poder setoriais (fins em parte burocráticos), bem como em grupos sociais dos Estados Unidos, relacionados a valores moralmente orientados, preocupados com a evolução da criminalidade, por exemplo (pese nessa preocupação o aumento do uso de drogas domesticamente).

Quando nos referimos aos “agentes”, queremos nos distanciar de uma metodologia individualista, já que concebemos uma explicação das ações individuais dentro de uma estrutura de significados que é coletiva. Isso nos possibilita, ou obriga, “tratar determinadas formações sociais como se fossem indivíduos” (WEBER, 2004:9).

É isso que fazemos quando discutimos o papel do *National Security Council* (NSC), das Comissões de relações exteriores da Câmara e do Senado estadunidense, dos vários departamentos federais, dos grupos sociais das pesquisas do *Pew Research Center* ou dos grupos acadêmicos que forneceram consistência à iniciativa de securitização do COT nos Estados Unidos. As formações coletivas, como o Estado, são representações de algo que, em parte, existe e, em parte, pretende ser vigente. Da mesma forma o são as estruturas políticas existentes para conceber e lidar com a segurança nacional. Ao estarem presentes na mente de pessoas reais, daquelas que trabalham e vivem na relação com esta estrutura política, acabam por orientar as suas ações, encerrando uma enorme importância causal (Weber, 2004:9). Não existe uma pressuposição de “personalidade coletiva” em ação, como muitas vezes se concebe o interesse nacional nas análises mais tradicionais das relações internacionais, mas sim uma orientação da ação em função de uma estrutura de representações e significados. Para nossa análise, o importante é que essas observações podem ser encaradas

como referenciais para a construção intersubjetiva da segurança nacional dos Estados Unidos que alçou o COT a ameaça relevante.

Os últimos anos da Guerra Fria e mais claramente o seu fim parece ter sido um marco específico nas discussões sobre “princípios e definições de segurança”, já que tais referências “são de grande importância, em particular, para os cerimoniais de reconstrução após extensas guerras internacionais” (ROTHSCHILD, 1995:53), mesmo que essa guerra de quase 45 anos não tenha sido encerrada com uma grande conferência internacional, como o foram outras. Uma série de novos arcabouços teóricos e também poderosas críticas ao que até então se utilizava para compreensão dos fenômenos internacionais foram ganhando espaço na área de segurança internacional. É esse o caso de um grupo de pesquisadores (destaque para Ole Waever e Barry Buzan – incorporado somente em 1988) alocados no *Centre for Peace and Conflict Research*, atualmente denominado *Copenhagen Peace Research Institute*,<sup>26</sup> que iniciou uma empreitada de reflexão sobre a segurança nas relações internacionais que foi qualificada como vertente abrangente.<sup>27</sup>

Inicialmente o grupo debruçou-se sobre questões de segurança relacionadas especialmente ao continente europeu.<sup>28</sup> Uma distribuição temática das pesquisas dessa Escola feita por Tanno (2003:53), indica que “entre 1990 e 1999 o tema Europa ocupou 36,3% do número total destes trabalhos, 30,5% destinaram-se à teoria e 23,5% investigaram dinâmicas de segurança em outros

---

<sup>26</sup> Outras escolas de segurança têm desenvolvido trabalhos na Europa e nos Estados Unidos. De acordo com Waever (2004:4-5), no que se refere à primeira, posturas mais críticas ao *mainstream* das teorias de segurança têm destaque, tais como as Escolas de Aberystwyth (também chamada de Escola de Welsh) e Paris. A primeira encampa os chamados Estudos Críticos de Segurança, focados no conceito de emancipação humana. A segunda trabalha sob a inspiração de sociólogos como Bourdieu e Foucault. Nos Estados Unidos, assume-se uma postura mais tradicionalista no mais das vezes, pelo desenvolvimento de trabalhos focados no realismo (ofensivo, defensivo, neoclássico etc.), na vertente que trabalha poder e instituições na ordem internacional e, em parte, no construtivismo.

<sup>27</sup> Buzan (1997:5) faz uma distinção já clássica entre vertentes teóricas da segurança nas relações internacionais em diálogo (e muitas vezes em conflito) no momento contemporâneo. Ainda que não sejam homogêneas essas vertentes compartilham entre si fundamentos, o que possibilita encará-las como corpos mais ou menos coerentes de pesquisas. Há, assim, a vertente tradicionalista, abrangente e crítica.

<sup>28</sup> A discussão sobre característica europeia pode ser vista em TANNO, 2003:51-53.

continentes”. Essa distribuição quantitativa não deve encobrir, no entanto, a principal contribuição da Escola, que diz respeito às inovações teórico-metodológicas.

Não houve uma proposta essencialmente radical desde o início do trabalho dos seus pesquisadores. Ao contrário, existiram mudanças graduais e uma transformação paulatina e consistente rumo a uma abordagem menos tradicional, leia-se principalmente menos estadocêntrica quando o que estava em jogo era o objeto a que se referia à segurança e à qualificação das ameaças ao Estado. O trabalho de Buzan *People States and Fear: an agenda of international security studies in the Post-Cold War Era* publicado em 1991, uma reedição do trabalho de 1983 *People States and Fear: the national security problem in internacional relations* é expressivo nesse sentido (TANNO, 2003:55-57). No mais antigo o Estado ainda era o principal objeto referencial da segurança, seguindo a noção tradicionalista. Isso foi alterado oito anos depois, sob o impacto do processo coletivo de reflexão do grupo e a contribuição de Ole Waever, que parecem ter dado parte da tônica dessas transformações ao chamarem a atenção para a possibilidade de conduzir análises construtivistas.

Nessa transformação três principais ideias se assentaram como pilares da reflexão: I) o conceito de *securitização*, II) a abordagem multisetorial e III) a noção de *complexos regionais de segurança* (WAEVER, 2004:8). Utilizamos somente os dois primeiros referenciais, uma vez que nosso foco é o processo de *securitização* do COT pelos Estados Unidos, transformando-o em um tema de segurança nacional. É possível, no entanto, outros recortes, como, por exemplo, compreender a securitização do COT na América Latina, dentro do aporte dos *complexos de segurança* ou mesmo outro, pela ótica da macrosecuritização e os seus reflexos na segurança internacional. Esses, no entanto, não são nossos objetivos. Propomos uma avaliação da securitização como processo da formulação da segurança nacional dos Estados Unidos. Isso é possível já que, como afirma Waever (2004:8), não há relação de dependência entre os conceitos da Escola de Copenhague, sendo que o uso de somente parte deles não gera

incoerência teórica. Há que se ter em conta também a independência entre o processo de *securitização* levado a cabo pelos Estados Unidos e a sua assimilação, reformulação ou crítica por parte dos outros países do Continente.

Neste trabalho compartilhamos alguns pressupostos com a Escola de Copenhaga que vê a segurança em relações internacionais como um movimento que leva a política além das suas regras usuais (BUZAN et al., 1998:23). Esse movimento pode ser definido como um tipo extremado de política relacionada à sobrevivência. Assim, um assunto pode se inserir na esfera da segurança, ou seja, tornar-se securitizado quando visto como uma ameaça existencial a um objeto determinado. Para a solução dessa situação os agentes governamentais legitimam o uso de medidas extraordinárias relacionadas ao uso da força e a obtenção de poderes especiais para o tratamento dessa ameaça identificada (BUZAN et al., 1998:21).

Essa definição indica de antemão que a segurança não deve ser avaliada pelo pesquisador por uma aceção essencialmente objetiva (existe uma ameaça real), mas sim subjetiva (existe uma ameaça percebida). O mais adequado, no caso, é o termo intersubjetivo, já que esse processo se insere dentro de um relacionamento socialmente construído e não diz respeito a um entendimento ou aspiração individual. Tendo em vista tal explicação fica patente que não estamos preocupados em comprovar analiticamente que o COT é uma “ameaça real”, ameaça unívoca aos Estados, à economia liberal, aos indivíduos ou a qualquer outro objeto possível. Não é possível avaliar ameaças sociais fora do âmbito da política. Estamos preocupados com a avaliação do COT como ameaça percebida/reconhecida.

Por essa via qualquer questão pública pode ser alocada em um espectro que vai da não politização, passando pela politização até a *securitização*. Nas palavras de Buzan et al. (1998, p.23),

vai da não politização (ou seja, o Estado não lida com ele ou ele não é colocado no debate e decisão pública), até a politização (que significa que o assunto é parte de uma política pública, que requer decisão governamental e alocação de recursos) e *securitização* (que significa que o assunto representa uma ameaça existencial, requerendo medidas emergenciais e justificando ações fora dos procedimentos normais)

Há um foco, por essa lógica, em um momento determinado da *securitização*, ou seja, no momento em que um assunto deixa a esfera da política normal para adentrar a esfera de uma “política de pânico”.

Devem-se levar em conta as qualificações diferenciadas dos objetos securitizados e dos responsáveis pela *securitização* (de maneira direta e indireta). Os “objetos” a que se referem a segurança são aqueles percebidos como em situação de ameaça existencial e em relação aos quais se podem fazer reivindicações legítimas para a sua sobrevivência (BUZAN et al., 1998:36).<sup>29</sup> Os agentes securitizadores principais, por sua vez, são aqueles que declaram que algo se encontra existencialmente ameaçado. É alguém ou um grupo que promove o “ato de fala”. Quem faz parte desse processo são líderes políticos, burocracias, governos, lobistas, grupos de pressão, entre outros. A noção de ator deve ser pensada, nesse caso, dentro da noção de “coletivismo metodológico” (BUZAN et al., 1998:40), já que afirmar precisamente quem diz ou faz algo é sempre difícil porque é sempre possível desagregar uma coletividade em vários subgrupos e mais abaixo em indivíduos. É melhor reconhecer que essas coletividades devem ser tratadas como realidades sociais, dentro da referência feita. Os agentes indiretos da *securitização*, chamados “funcionais”, são agentes que afetam a dinâmica de um processo de *securitização* ao influenciar fortemente as decisões neste campo, sem ser, contudo, o agente securitizador ou o objeto referente.

---

<sup>29</sup> Tradicionalmente foi o Estado ou a nação os objetos referentes, mas hoje em dia há uma diversidade muito maior de possibilidades. Tamanho e escala são elementos importantes para se pensar o que pode mais facilmente ser securitizado. As escalas micro (indivíduo pensado no seu núcleo familiar) e macro (ser-humano pensado no sistema global) são escalas em que a *securitização* é difícil. “Na prática, a escala média de coletividades limitadas tem provado ser a mais fácil para *securitização* de objetos referentes mais duráveis” (BUZAN et al., 1998:36).

Não há uma situação de simetria entre os diferentes grupos de agentes que, com construções intersubjetivas em disputa, intentam promover a *securitização* de determinados assuntos. A possibilidade de um assunto se tornar securitizado dependerá da posição que esses grupos ocupam na estrutura social do Estado. Alguns agentes com autoridade política têm uma maior capacidade para definir a segurança, ainda que esse poder nunca seja absoluto (BUZAN et al., 1998: 31-33). Isso indica que nem sempre o agente securitizador advém de estruturas governamentais do Estado, ainda que essa seja a situação mais recorrente dada a sua capacidade de mobilização política, de recursos, estrutura e acesso à violência. Assim, ainda que o Estado continue sendo o ator privilegiado da análise, uma importante diferença aqui pode ser percebida entre uma abordagem estadocêntrica e, esta, estado-dominante (BUZAN et al., 1998:38).

Essa referência aos atores deve ser atrelada à noção de setores, a chamada análise multisetorial da segurança – militar, político, econômico, societal e ambiental. Esses setores sociais indicam tipos específicos de interação para a construção do objeto referente. Dois elementos devem ser levados em conta para se pensar segurança nos setores sociais: I) cada setor social terá unidades e valores característicos; II) a natureza da sobrevivência e ameaça vai diferir de acordo com os setores e os tipos de unidades. Ainda que segurança signifique sobrevivência em face de uma ameaça existencial, o que constitui uma ameaça existencial não é a mesma coisa em todos os setores (BUZAN et al., 1998:27). No caso do COT o setor mais observado será o militar (dado que há preocupação com capacidades defensivas do Estado – ainda que por uma concepção de força policial). Em alguma medida também consideraremos o setor econômico (dado que há preocupação, ainda que derivativa, com o acesso a recursos, finanças e mercados relacionados à sustentação de níveis aceitáveis de bem-estar da população).<sup>30</sup>

Dois outros elementos são importantes dentro da referência teórica da Escola de Copenhagen: a noção de “ato de fala” e audiência. Em relação à noção

---

<sup>30</sup> Para detalhamento sobre cada setor e suas dinâmicas ver Buzan et al., 1998.

de “ato de fala” utilizada mais largamente por alguns autores da Escola de Copenhagen, como Ole Waeber,<sup>31</sup> nossa leitura é que o discurso é sim um ato, que “ao dizer as palavras, algo é feito” (BUZAN et al., 1998:26), mas não encerramos nossa análise no discurso para que não sejam negligenciados fatores essenciais que circunscrevem o processo de *securitização*. Nesse sentido, devemos, como uma importante chave explicativa, atentar para a passagem:

um bem-sucedido ‘ato de fala’ é uma combinação de linguagem e sociedade, sendo ambas intrínsecas características do discurso e do grupo que autoriza e conhece esse discurso. (BUZAN et. al., 1998:32)

Nessa visão do ato de fala torna-se essencial o segundo elemento a que nos referimos: as condições facilitadoras. Essas são as condições políticas, históricas e sociais sob as quais determinados assuntos puderam ser securitizados, ou melhor, tiveram maior probabilidade de serem aceitos por substantivos *grupos sociais*.<sup>32</sup> Corroboramos a ideia de que quem anuncia age, mas o pressuposto dessa avaliação são as condições sociais externas ao discurso que é o ambiente possível do ato de *securitização*. Assim, o capital social do anunciador, sua autoridade frente a determinados grupos sociais e a característica da ameaça, devem ser consideradas condições facilitadoras. Essa é a análise histórico-sociológica que seguimos, levando em conta os discursos produzidos, o lugar onde eles são produzidos e o seu processo de aceitação.

O discurso que apresenta algo como uma ameaça existencial a um objeto referente não cria a *securitização*. Isso é qualificado somente como um *movimento de securitização*, o primeiro passo desse *processo social*. O assunto só é efetivamente securitizado “quando uma audiência o aceita como tal” (BUZAN et al., 1998:25). Esse é um procedimento de barganha e coerção, onde a

---

<sup>31</sup> Waeber traz para a análise da segurança internacional referências da área da linguística, especialmente o autor John Austin e seu texto *How to do things with words* da década de 1950.

<sup>32</sup> Dado nosso debate centrado na reflexão sociológica, decidimos utilizar o termo *grupos sociais* ao termo linguístico de *audiência*.

*securitização* não é imposta a qualquer custo. Assim, a afirmação de que “a forma de se estudar a *securitização* é estudar o discurso e as constelações políticas” (BUZAN et al., 1998:25) significa uma análise sociológica do discurso dos agentes políticos inseridos em dinâmicas sociais.

#### 1.4. Considerações gerais

Este capítulo forneceu um panorama geral a respeito do COT e mapeou as limitações e possibilidades teóricas para a sua análise como um tema de segurança na área de relações internacionais.

No que se refere à visão geral a respeito do COT, o capítulo circunscreveu sua criação ao desenvolvimento da soberania do Estado moderno, à sua capacidade de imposição de normas de proibição e à respectiva expansão destas normas para o ambiente internacional, viabilizando regimes de proibição internacional. Isso possibilitou uma elaboração conceitual mais ampla e consistente, dado que não prende tal fenômeno ao período histórico pós Guerra Fria, restringindo a sua avaliação como fenômeno das relações internacionais. Buscou-se definir o crime e sua modalidade transnacional como um processo social e político e não um fenômeno natural ou um inevitável aspecto da segurança nacional dos Estados.

O enquadramento teórico da análise da alocação do COT na agenda de segurança dos Estados Unidos pressupôs, de um lado, o entendimento sobre as limitações das perspectivas tradicionais da área de relações internacionais e, de outro, a compreensão da abordagem construtivista e da proposta da Escola de Copenhague com o conceito de *securitização* e análise setorial. Detalhamos o conteúdo desta última abordagem, frisando especialmente a importância conferida à construção de interesses e preferências pela interação entre agentes sociais.

É dentro dessas referências que desvendamos nos próximos capítulos o processo de *securitização* que o COT sofreu nos Estados Unidos durante a década de 1990.

**PRIMEIRO MOVIMENTO:**

**IDENTIFICAÇÃO DAS AMEAÇAS DO CRIME  
ORGANIZADO TRANSNACIONAL À SEGURANÇA  
NACIONAL DOS Estados Unidos**

A política de segurança estadunidense após o fim da Guerra Fria sofreu transformações ao aumentar a relevância de temas não estatais e transnacionais na sua agenda, dos quais se destaca o *Crime Organizado Transnacional* (COT). O processo da identificação deste fenômeno criminal e das suas correspondentes ameaças à segurança nacional dos Estados Unidos, durante a década de 1990, deve ser entendido como parte do conceito de “ato de fala”, definido pela Escola de Copenhague. Esta referência teórica, que destaca a importância do discurso como ação política, não deve deixar de fora as condições que lhe propiciaram ter a anuência dos grupos sociais, ou seja, as condições que tornaram possível o convencimento da audiência a que se referia.

Compreender a constelação política na qual esse discurso sobre o COT é formulado, significa explicar o contexto histórico das transformações que se operavam no âmbito interno de nações e também no sistema internacional. O discurso que identifica quem ameaça e como ameaça é essencial e deve ser refletido juntamente com as condições sociais em que foi realizado este primeiro movimento da *securitização*.

Tendo isso em conta, procedemos a uma contextualização histórica da política de segurança estadunidense após a Guerra Fria e a três análises integradas. A primeira delas se refere à compreensão do mais significativo agente securitizador do COT: a estrutura executiva estadunidense. Tanto o presidente quanto os seus assessores e agências. Este grupo iniciou um movimento de securitização, um “ato de fala”, ao identificar o COT como uma ameaça existencial a vários objetos sociais da nação.

Para um entendimento mais detalhado deste processo, analisamos em um segundo momento o que os Estados Unidos identificaram como COT. Para isso:

- I) expomos como os Estados Unidos avaliaram os impactos que as transformações técnicas e políticas dinamizadas pela globalização tiveram sobre a expansão e aprofundamento do fenômeno;

- II) mostramos como os Estados Unidos ampliaram a noção de Crime Organizado, que já tinha papel importante desde a década de 1950, para redefini-lo como transnacional e mantê-lo sob a qualificação de *ameaça estrangeira*.

Destacamos aí as principais características de estrutura, funcionamento e características concebidas pelos Estados Unidos sobre o COT contemporâneo.

A terceira análise se refere à compreensão das ameaças que os Estados Unidos pressupunham irradiar do COT contemporâneo para a sua segurança nacional. Para isso:

- I) avaliamos como as ameaças se inseriram em dois setores sociais no processo de securitização, o militar (dominante) e o econômico;
- II) categorizamos três tipos específicos de ameaças à segurança nacional dos Estados Unidos:
  - as que se referiam ao seu próprio âmbito doméstico;
  - as que se referiam ao âmbito doméstico de outros países, mas que reforçavam as primeiras ameaças e poderiam viabilizar ameaças de entes estatais – ex. ataque nuclear por parte de *rogue states*;
  - as que se referiam à economia dos Estados Unidos e ao sistema econômico internacional.

Este capítulo situa, assim, o agente securitizador prioritário, bem como os parâmetros dentro dos quais os Estados Unidos compreendiam o COT e avaliavam as ameaças que dele advinham.

## 2.1. Ameaças não estatais e a política de segurança estadunidense após a Guerra Fria

Após quase meio século de confronto político e ideológico entre Estados Unidos e União Soviética, no ano de 1989 o muro que simbolizava este mundo bipolar fora posto abaixo e os Estados Unidos finalmente se afirmaram como vencedor. Uma inesperada desistência do inimigo Soviético, devido às suas debilidades internas, abriu um novo mundo que muitos consideraram uma Era de esperança renovada na prosperidade e na liberdade. Para a potência mundial incontestada, isso parecia significar, após tantos conflitos, que finalmente estava segura.

Acadêmicos, políticos e jornalistas formularam análises de exaltação a esse novo mundo, nas quais a proeminência estadunidense como uma superpotência era destacada. A constatação de que “a Guerra Fria realmente acabou com a vitória de um lado (...) uma realidade que não pode ser negada, apesar das compressíveis sensibilidades que essa conclusão pode provocar” (BRZEZINSKI, 1992:31), exacerbava perspectivas que valorizavam este momento de êxito. Estaríamos vivenciando “o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como forma final de governo humano” (FUKUYAMA, 1992) ou mesmo o estágio no qual “os Estados Unidos alcançaram uma proeminência internacional além de desafios” (FREEDMAN, 1991:20)? O “triumfalismo” expresso de maneira contundente no mote da retórica governamental estadunidense da época transformava tais dúvidas em certeza ao afirmar estarmos presenciando um novo estágio da história internacional, no qual “um século banhado por ameaças e arame farpado dava lugar a uma nova Era de paz e de concorrência e de liberdade” (BUSH, 1990).

O desfecho positivo da coalização liderada pelos Estados Unidos na guerra do Golfo de 1991<sup>33</sup> foi visto como uma prova da supremacia dessa potência

---

<sup>33</sup> A coalização foi feita sob a aprovação da ONU no final de 1990 e meses depois o Conselho de Segurança aprovou ação militar contra as forças iraquianas no Kuwait. Após iniciada sob o nome

mundial. Para muitos, isso demonstrava tanto o interesse do país em manter a ordem nascente pós-Guerra Fria, quanto a capacidade militar de que dispunha para garantir a sua própria segurança. Esta postura militarista, impulsionada pela expansão dos recursos econômicos e políticos da nação, dividia espaço com o reforço de antigas instituições normativas e de ação. Sob a liderança estadunidense, uma das preocupações do governo George H. Bush (1989-1992), o primeiro do período pós-Guerra Fria, foi o reforço de certos laços em instituições multilaterais com as democracias ocidentais<sup>34</sup> para a prevenção de forças centrífugas e independentes que pudessem contestar o *status quo* (EAGLEBURGER, 1993). É neste intento que deve ser vista, principalmente, a manutenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como expressão da aliança transatlântica e, principalmente, da postura internacionalista dos Estados Unidos, o apoio ao aprofundamento da integração europeia e a assinatura do *Strategic Arms Reduction Treaty* (START I) para o controle da corrida nuclear com a ainda União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Nenhum desses elementos deve ser encarado como efetivamente novo. Todos eram expressões de processos que respondiam às estratégias pautadas em décadas pregressas e que mantinham as metas gerais de difusão da democracia e do livre mercado (HUNTER, 1992:35; FREEDMANN, 1991:22). Nesta política de continuidade encampada pelo governo Bush a guerra interestatal figurava como a maior e mais perigosa ameaça ao país, fazendo com que outros eventos que fugiam destas características fossem concebidos como questões secundárias ou tratados sem uma orientação estratégica clara. Isso fica patente no *National Security Strategy* (NSS) de 1990, que expunha os interesses e objetivos do país para os anos futuros. O documento diagnosticava a existência de “conflitos de baixa intensidade”, nos quais pressupunha a participação de organizações terroristas, grupos insurgentes e traficantes de drogas. No entanto,

---

de Operação Tempestade no Deserto a ação militar demorou somente 43 dias para impor retirada à Saddam Hussein.

<sup>34</sup> Houve ainda incentivo a outras propostas multilaterais regionalizadas, tais como a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) de 1989, a assinatura do tratado de Maastricht em 1992 para a criação da UE e o próprio *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) também de 1992, baseada na Iniciativa para as Américas (IA) de 1990.

vistos como “abaixo do nível da guerra convencional”, não tinham qualquer caracterização mais específica nem orientação para o seu tratamento pela política externa do país (NSS, 1990:28). O que se destacava era de fato a continuidade das políticas de segurança nacional dos Estados Unidos elaboradas ainda no decorrer da Guerra Fria.

No entanto, em um balanço ao final da administração George H. Bush, o então secretário de Estado Lawrence Eagleburger (1993:10) conferiu aos atores não estatais e aos conflitos de “baixa intensidade” algum destaque, ao afirmar que estes eram “desafios multifacetados de uma ordem mundial em desintegração”, definindo-os como frutos de “forças irracionais da história”. Afirmou, ainda, em um tom de alarde que

muitos males que afligem o que era conhecido como o Terceiro Mundo – os problemas de pobreza, dívida, subdesenvolvimento e superpopulação – ameaçam trazer o caos global na sua esteira e, assim, ameaçar a nossa própria segurança e prosperidade (EAGLEBURGER, 1993:15).

No decorrer da década de 1990 havia ocorrido uma grande expansão de problemas internacionais heterogêneos e complexos que colocaram dilemas à segurança nacional dos Estados Unidos e atropelaram as propostas iniciais da administração Bush. Eles expuseram a fragilidade dos mecanismos em voga para lidar com uma realidade de ameaças emergentes, com características bem diferentes do clássico conflito interestatal, expressão extrema e principal dos embates de interesses na política mundial. Assim, apesar dos problemas que se desenvolviam sob a estrutura bipolar da Guerra Fria, a rígida confrontação entre as superpotências e suas alianças delineava uma perceptível linha de força no sistema internacional. Isso possibilitava aos governos e organizações subnacionais posicionarem-se a partir de distinções razoavelmente claras de amigo e inimigo, de guerra e paz, de soldado e civil e também de atividades lícitas e ilícitas. Dada a relativa conturbação dessas orientações devido à derrocada do

comunismo internacional e dos novos desafios que começavam a se delinear ao longo da década de 1990, alguns olharam para o período da Guerra Fria com certa nostalgia (SCHLESINGER, 1991/2:3)

O governo Bush é um importante período exatamente por se inserir no processo de transição da antiga ordem internacional bipolar para uma suposta “nova” ordem mundial. Além disso, ele marca o início da transição de uma agenda de segurança nacional pautada, em larga medida, em ameaças estatais ainda referidas na Guerra Fria, das quais se destaca a proliferação de ADM (KLARE, 1998:60), para a incorporação de uma nova agenda muito menos ortodoxa, que dava atenção a uma ampla gama de ameaças advindas de vários setores sociais. Estes vários e crescentes desafios acabaram, em parte, negligenciados pela administração George H. Bush, ainda muito influenciada pelos dilemas e estratégias que marcaram a Guerra Fria. A missão dos governos posteriores seria, assim, construir bases mais sólidas para lhes dar respostas (EAGLEBURGER, 1993:12). Esta preocupação ecoaria de maneira cada vez mais acentuada com o passar dos anos do governo seguinte.

A doutrina geral de ação externa de Clinton assumiu as premissas de uma política de primazia herdadas do seu antecessor, na qual a superioridade do país no sistema internacional deveria ser garantida, inclusive em relação aos seus pares. No entanto, as principais caracterizações da sua estratégia foram a segurança cooperativa e o engajamento seletivo, que deram reconhecimento às “novas” ameaças que estavam em evolução, bem como apontaram para uma estratégia de segurança nacional autêntica. O isolacionismo, neste contexto, era expressamente rejeitado. O resultado foi a elaboração da *National Security Strategy Of Engagement And Enlargement* de 1996, que adotava uma postura internacionalista fundada em uma concepção ampla de interesses nacionais.

A orientação de segurança cooperativa pautava-se na aceitação de que as ameaças e desafios transnacionais que confrontavam o mundo pós-Guerra Fria “demandavam soluções cooperativas, multilaterais” (NSS, 1996:14). Anos antes, Joseph Nye (1992:85-6) já havia afirmado que

os Estados Unidos não podem escapar destes problemas transnacionais e poucos deles são suscetíveis de soluções unilaterais. Da mesma forma que outros Estados nesta nova ordem mundial, os Estados Unidos serão apanhados pelo diálogo entre o nacional e o transnacional.

O engajamento seletivo, por sua vez, admitia que os Estados Unidos intervissem em conflitos intraestatais e em outras questões domésticas, mas somente em certas condições. O NSS de 1996 afirmava: “nós não podemos nos envolver em todos os problemas”. Deveria haver limites para o envolvimento do país no mundo, determinados por definição de interesses fundamentais e avaliação de custos e benefícios (NSS, 1996:11).

Os Estados Unidos responderiam aos dilemas postos neste momento com uma escalada de envolvimento em temas e eventos internacionais, com o intuito de dar uma resposta estratégica ao que o governo Bush não havia conseguido. Definia-se, assim, que, sucedendo à doutrina da contenção e dissuasão que havia vigorado durante a Guerra Fria, deveria haver uma estratégia de expansão dos valores e instituições norte-americanas.

É possível visualizar parte dessas características nas primeiras exposições de Anthony Lake, secretário de Segurança Nacional da presidência, poucos meses após Clinton ter assumido seu mandato. Crente no desenvolvimento de democracias de livre mercado, baseado nos valores estadunidenses de governo e sociedade, Lake pressupunha: “a cultura molda a política e a economia (...) e a ideia de liberdade tem um apelo universal” (LAKE, 1993/4:69). E, de fato, para os governos estadunidenses eleitos após o fim da Guerra Fria, a política externa do país deveria estar a serviço da promoção de princípios de convivência humana que deveriam ser encarados como universais, representados pela democracia, pela economia de mercado e pelo império da lei. A orientação da segurança nacional que decorria destas noções possibilitaria separar amigos e inimigos e garantir um sistema internacional mais ordenado e próspero. Decorria daí uma

preocupação cada vez mais acentuada pelos assuntos domésticos de outros países, já que “o maior desafio para o nosso modo de pensar, nossas políticas e nossas instituições nesta Era é o fato da maioria dos conflitos estarem acontecendo dentro, mais do que entre nações” (LAKE, 1993/4:70).

A queda do muro, no entanto, dava margem também para vozes dissonantes do discurso “triumfalista”. Elas alertavam que “a simplificação ideológica é um desenvolvimento curioso e perverso”, já que “a única coisa que não pode ser subestimada é o desafio que esses acontecimentos sugerem” (HALLIDAY, 2007:290-291). Alguns previam o declínio relativo de poder estadunidense no longo prazo, por exemplo, dado os excessivos compromissos internacionais submetidos ao país como administrador do sistema (KENNEDY, 1989:504-5). Além disso, as lideranças políticas transpareciam em muitas ocasiões certa indefinição sobre como as relações internacionais deveriam ser conduzidas nos anos vindouros, em um mundo em que a “agenda para o Ocidente é ainda incerta e na verdade intimidadora” (BRZEZINSKI, 1992:49) e no qual, o “momento unipolar” (KRAUTHAMMER, 1990/1) não significava calma e segurança, mas novos dilemas. Um desses principais dilemas foi o COT.

## 2.2. O Executivo estadunidense como agente da securitização do Crime Organizado Transnacional

Os Estados Unidos imprimiram ao COT um *movimento* de securitização durante a década de 1990, mais especificamente a partir do ano de 1995. Desde então se ampliou significativamente, na estrutura governamental e entre determinados grupos sociais, a percepção sobre a ameaça que esse fenômeno impunha à segurança nacional dos Estados Unidos. Isso significa que as dinâmicas políticas a ele relacionadas sofreram um deslocamento para além das regras usuais que balizavam seu tratamento (BUZAN et al., 1998:23). Esse movimento de realocação do fenômeno dentro da política estadunidense o colocou em um campo caracterizado por um tipo extremado de política relacionada à sobrevivência, “um tipo especial de política”. Ao ser visto como uma

ameaça existencial aos vários objetos inseridos na definição genérica de “nacional”, derivada da reiterada “segurança nacional”, o COT tornou-se um fenômeno securitizado. Essa nova posição pretendida pelos agentes governamentais possibilitou a legitimação do uso de medidas extraordinárias relacionadas ao uso da força e à solicitação de poderes especiais para o seu combate (BUZAN et al., 1998:21).

O principal agente securitizador do COT durante a década de 1990 foi o corpo Executivo do governo dos Estados Unidos, tendo como seu desencadeador o presidente Bill Clinton. Este grupo, investido de poder diferenciado por sua posição política dentro do Estado, declarou que objetos sociais se encontravam existencialmente ameaçados pelo COT e necessitavam proteção. A afirmação de Buzan et al. (1998:31), de que alguns agentes com autoridade política têm uma maior possibilidade de definir a segurança, dada a sua capacidade de mobilização política, de recursos, estrutura e acesso à violência, esclarece a primazia do Executivo estadunidense neste processo.<sup>35</sup> Isso significa que definir tal ou qual assunto como da esfera da segurança diz respeito a um debate político e não de qualquer outra natureza, seja ela militar, econômica ou linguística.

Neste processo o Estado foi o agente privilegiado, ainda que esse privilégio não se reflita em uma abordagem estadocêntrica e sim estado-dominante (BUZAN et al., 1998:38). Em outras palavras, o Estado é o agente principal da securitização e das medidas destinadas a lidar com a ameaça do COT, mas não é a unidade política designada como fonte da ameaça e nem o único objeto referencial da segurança.

Apesar de já haver uma crescente preocupação do governo estadunidense com o COT desde o fim da Guerra Fria, foi a *Presidential Decision Directive 42* (PDD-42)<sup>36</sup> de Clinton em 1995 que desencadeou o movimento de securitização, já “que oficialmente definiu o crime transnacional como uma ameaça à segurança

---

<sup>35</sup> Vários atores podem tornar-se agentes securitizadores, tais como líderes políticos, burocracias, governos, lobistas, grupos de pressão, entre outros.

<sup>36</sup> O PDD é um mecanismo do órgão Executivo usado para promulgar as decisões presidenciais sobre questões de segurança nacional.

nacional” (ANDREAS; NADELMANN, 2006:158) e tentou construir uma estrutura mais coordenada para a sua identificação e combate. Esta diretriz determinava que as estruturas executivas do governo buscassem uma maior coordenação e aumentassem a prioridade e os recursos dedicados ao fenômeno. Daí se pressupunha um melhor trabalho de aproximação com outros governos para desenvolver uma resposta global à ameaça.

No mesmo mês de outubro em que a diretriz foi dada, Clinton discursou na Assembleia Geral das Nações Unidas a respeito da questão do COT. “Por que, em um fórum internacional, falar sobre o crime?” perguntava retoricamente Richard Clarke, diretor do *Global And Multinational Affairs* do NSC, em entrevista à imprensa a respeito da promulgação da diretriz executiva. Ela indicava que a clássica dicotomia interno versus externo na política internacional deveria ser colocada em revisão. Clarke afirmava que na avaliação do governo a importância das fronteiras está se deteriorando e “os problemas que enfrentamos aqui em casa tem suas origens no exterior”. Esse diagnóstico concluía que a violência e os ataques criminosos a que os cidadãos estadunidenses estavam expostos tinham a sua origem em cartéis de crime organizado sediados no exterior (THE WHITE HOUSE, 1995b). Este era um diagnóstico comum à cúpula governamental novamente exposta na fala do Diretor do FBI, Louis Freeh, ao afirmar que porque “o crime não está mais confinado aos limites das fronteiras” ele pode “transbordar de outros países para os Estados Unidos”. Assim, “independentemente da origem, esses crimes no exterior impactam diretamente nos nossos cidadãos e na nossa economia” (U.S. CONGRESS, 1996c).

Este foi o mesmo teor da argumentação de Clinton na ONU ao afirmar que

o surgimento da era da informação e da tecnologia nos trouxe todos mais próximos e nos deu extraordinárias oportunidades para construir um futuro melhor. Mas na nossa aldeia global, o progresso pode se espalhar rapidamente, mas o problema também pode. Problemas na outra extremidade da cidade logo se tornam uma praga na casa de todos. (THE WHITE HOUSE, 1995a).

De um lado Clinton exaltava as transformações tecnológicas que tornaram o mundo mais integrado e próspero, de outro alertava para a importância que problemas de segurança doméstica em países pretensamente distantes tinham para a segurança da nação estadunidense, não só nacional, mas também pública. Ou seja, não só em relação à sua integridade e interesses como Estado, mas também em relação ao seu estado de direito, aplicação e validade das suas leis internamente. A indicação era de que problemas domésticos em um país periférico e subdesenvolvido afetava também a segurança pública dos países centrais e desenvolvidos.

Tal imbricamento repercutiria em uma redefinição de certas diretrizes de segurança nacional, da qualificação do poder estadunidense e dos instrumentos disponíveis e viáveis para o combate à ameaça advinda do COT. No relatório *Road Map for National Security: Imperative for Change*, redigido pela *The United States Commission on National Security/21st Century* em 2001, há a indicação neste sentido. Ao afirmar que “a segurança interna não é periférica na estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, mas fundamental para ela”, derivava a recomendação para que o presidente conferisse tal prioridade à segurança interna e recomendasse tal preocupação aos novos funcionários que entrem em todos os departamentos do Poder Executivo, em particular nos relacionados à inteligência e à *aplicação da Lei* (THE WHITE HOUSE, 2001:11).

Para além da preocupação com a segurança pública e nacional, compunha esse quadro outro nível social em que a ameaça posta pelo COT era percebida: a da segurança internacional. Ainda no discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas Clinton afirmou que tais atores punham em perigo a tendência internacional para a paz e a liberdade, minavam as novas e frágeis democracias e retiravam forças dos países em desenvolvimento, ameaçando o esforço dos Estados Unidos e das Nações Unidas para a construção um mundo mais pacífico e próspero (THE WHITE HOUSE, 1995a). Afirmava que, como presidente, já havia

tomado medidas (PDD-42) para que sua nação iniciasse um movimento consistente no combate ao COT, mas frisava que essa não era uma luta solitária e solicitava a cooperação dos outros países presentes para se estabelecer o compromisso de extinguir todos os “santuários” utilizados pelo crime organizado, terroristas, narcotraficantes e contrabandistas. Em um tom mais incisivo, ameaçava que, se mesmo com o auxílio dos Estados Unidos não houvesse cooperação e certas nações não atendessem os requisitos mínimos de combate à criminalidade, o país consideraria o uso de sanções. Em outras palavras, recursos unilaterais poderiam ser usados pelos Estados Unidos para a garantia da sua segurança nacional (THE WHITE HOUSE, 1995a).

Em uma das suas declarações ao Comitê sobre Relações Internacionais no Congresso estadunidense, Robert S. Gelbard, Secretário de Estado Assistente para Assuntos internacionais sobre Narcóticos e *Aplicação da Lei*, expunha importantes elementos que fornecem diagnóstico sobre esse processo. Convicto de que o COT não era um fenômeno passível de ser extinto, Gelbard assumia que os objetivos governamentais se restringiam a “minimizar seus efeitos” e, para isso, pressupunha “vontade política e autoridade moral” que conseguiria “reduzi-la até que ela deixe de representar uma séria ameaça à nossa segurança ou à do mundo” (THE WHITE HOUSE, 1995b).

Tanto a argumentação de Clinton quanto a de seus assessores estava pautada em uma concepção que, cada vez mais, definiria as diretrizes de combate ao COT. Para Louis Freeh, do FBI, ela estabelecia o princípio de que

o combate à criminalidade não é apenas um assunto doméstico ou interno. Tomada como um todo, tal iniciativa [PDD-42] prevê um quadro político geral para o combate a esta crescente ameaça à nossa segurança nacional. (U.S CONGRESS, 1995)

Essa nova etapa, o fenômeno do COT já não era mais o que costumava ser e isso se refletia em uma mudança de percepção por parte de importantes centros decisórios dos Estados Unidos. Foi importante para essa dinâmica a expansão e diversificação pela qual passou o fenômeno após o fim da Guerra Fria. No entanto, tão ou mais importante do que isso foi o processo de construção social que possibilitou um entendimento intersubjetivo comum que previa a sua alocação na última faixa do espectro de tratamento político dos temas pelos governos: a da segurança.

O PDD-42, além de sua função como agente que declara a importância da ameaça do COT à segurança nacional dos Estados Unidos, previa, dentro do conceito de securitização, “medidas emergenciais e justificando ações fora dos procedimentos normais” (BUZAN et al., 1998:23). Uma das orientações da diretriz autorizava o Secretário do Tesouro a fazer uso do *International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)* e bloquear ativos de traficantes, suas empresas de “fachada” e pessoas físicas que atuavam em seus nomes tanto nos Estados Unidos quanto em bancos dos Estados Unidos sediados no exterior. Possibilitava, ainda, que cidadãos e empresas dos Estados Unidos fossem proibidos de estabelecer transações comerciais ou financeiras com esse grupo. O objetivo era combater indivíduos, grupos e mesmo Estados relacionados à criminalidade organizada transnacional e à lavagem de dinheiro (THE WHITE HOUSE, 1995b). Este instrumento jurídico, criado em 1977, possibilitava ao presidente regular um vasto conjunto de transações financeiras e comerciais e

poderia ser exercido para lidar com qualquer ameaça incomum e extraordinária, que tenha sua origem inteira ou parte substancial fora dos Estados Unidos, para a segurança nacional, política externa ou economia dos Estados Unidos, se o Presidente declara uma emergência nacional com respeito a tal ameaça (U.S CODE, grifo nosso).

O foco principal da preocupação de Clinton era com os traficantes do Cartel de Cali, na Colômbia, responsáveis por 80% da cocaína e 15% da heroína

que entrava nos Estados Unidos. Para o presidente e toda a sua cúpula executiva este grupo representava “uma ameaça incomum e extraordinária, nos termos em que o IEEPA previa” (THE WHITE HOUSE, 1995a).

Este mecanismo foi um dos mais importantes para a aplicação de sanções econômicas praticadas pelos Estados Unidos durante toda a década de 1990. Entre 1995 e 1997, por exemplo, o Departamento do Tesouro havia identificado 359 empresas e indivíduos que, por estarem diretamente envolvidos com traficantes ilegais e negócios legítimos de “fachada” tiveram seus ativos bloqueados sob a autorização do Presidente (THE WHITE HOUSE, 1997).

Jim Moody, vice-diretor do FBI durante o governo Clinton, afirmou em uma declaração ao Subcomitê sobre Crime no Congresso, que o IEEPA havia sido utilizado no passado contra organizações terroristas e Estados terroristas, como a Líbia, com o propósito de “construir um grande muro em torno do país ou, seja lá o que fosse designado como objeto da medida”, impedindo que empresas e indivíduos estabelecessem ou mantivessem com eles algum tipo de relação comercial (U.S CONGRESS, 1996a:34).

O PDD-42 teve outras decorrências importantes. Três delas são particularmente relevantes para compreender a alocação do COT na esfera da segurança. São elas: a aprovação, pela Assembleia Geral da ONU, da Declaração das Nações Unidas Sobre o Crime e Segurança Pública em 1997; a elaboração de uma estratégia nacional abrangente para atacar a criminalidade transnacional, sob a responsabilidade do Departamento de Justiça, Departamento de Estado e Departamento do Tesouro, que resultou no *International Crime Control Strategy* (ICCS) em 1998 e a subsequente apresentação do projeto de lei *International Crime Control Act of 1998* (ICCA), elaborada pela Casa Branca e levada ao Congresso pelo Senador democrata Patrick J. Leahy.

No que se refere à primeira decorrência do PDD-42, é importante frisar que a proposta de assinatura da Declaração das Nações Unidas Sobre o Crime e Segurança Pública foi feita por Clinton no próprio discurso de 1995 nas Nações

Unidas. Seu intuito era promover um concerto de nações em prol do objetivo de combater a ameaça do COT. Três artigos da declaração são particularmente esclarecedores da sua convergência com as próprias aspirações e posições estadunidenses. O artigo 3 afirmava que os Estados-Membros deveriam tomar medidas para impedir o apoio às atividades das organizações criminosas em seus territórios nacionais. O mecanismo da extradição era colocado como instrumento fundamental “a fim de que eles não encontrem portos seguros”. O artigo 4, por sua vez, incentivava instrumentos usados pela política externa dos Estados Unidos para lidar com ameaças em conflitos domésticos de outros países nos quais não havia interesse no engajamento militar direto, tais como o fortalecimento dos sistemas de partilha de informações entre Estados e, mais importante, o estabelecimento de acordos bilaterais de assistência técnica que previsse programas de treinamento em *aplicação da Lei* e justiça penal. Por fim, o artigo 8 corroborava as atividades realizadas sob o IEEPA de acordo com o PDD-42 ao afirmar que

os Estados-Membros concordam em adotar medidas, conforme apropriado, para combate à ocultação ou dissimulação da verdadeira origem dos produtos da criminalidade transnacional (...) acordam em exigir adequada manutenção de registros pelas instituições financeiras e afins e, conforme o caso, a notificação de transações suspeitas e garantir a legislação e procedimentos eficazes para permitir a apreensão e confisco do crime transnacional grave (...) reconhecem a necessidade de limitar a aplicação das leis de sigilo bancário, se for o caso, com respeito às atividades criminosas e para obter a cooperação das instituições financeiras na detecção desses e quaisquer outras operações que possam ser utilizadas para efeitos de branqueamento de capitais. (UNITED NATIONS, 1997)

Para a ONU, o crescimento do crime organizado representou dilema com preocupações e oportunidades (FELSEN; AKIS, 2005: 14). 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 COT surgiu, no entanto, como o

grande alçoz desses processos de ajustamento e regimes de proteção e passou a ser um dos fenômenos mais focados da Assembleia Geral desde 1990. Nesta época foi elaborada uma série de convenções sobre extradição e assistência mútua em assuntos criminais que culminaram com a criação da *Commission on Crime Prevention and Criminal Justice* (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”<sup>37</sup>, bem como o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), estabelecido em 1997, que é um dos maiores responsáveis pelo combate internacional do crime transnacional de drogas.

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 importância do COT como uma questão de segurança para as Nações Unidas. A declaração política e o plano de ação global contra o COT da conferência de 1994 em Nápoles reconheciam que

a crescente ameaça do crime organizado, com a sua grande influência desestabilizadora e corruptora sobre as instituições sociais, econômicas e políticas fundamentais, representa um desafio maior e mais exigente de cooperação internacional eficaz. (UNITED NATIONS, 1994)

A Convenção de 2000 propunha a homogeneização de definições, tais como a do COT, e procedimentos de *aplicação da Lei* referentes à acusação, julgamento, sanções, jurisdição, extradição, bem como formas de assistência jurídica mútua, investigações conjuntas, proteção de testemunhas e das vítimas. Medidas de prevenção focadas na assistência ao desenvolvimento econômico e técnico também faziam parte das suas definições finais (UNITED NATIONS, 2000). Essas propostas, especialmente da conferência de 1994, tinham

---

<sup>37</sup> Ver site da instituição: <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/index.html>.

essencialmente o mesmo teor das propostas articuladas pelos políticos e agentes federais estadunidenses (WOODIWISS, 2006:22). Assim, tais conferências devem ser vistas, em parte, como produto do esforço de promoção dos interesses de *aplicação da Lei* dos Estados Unidos no exterior com vistas à internacionalização das suas próprias normas sociais e éticas (ANDREAS; NADELMANN, 2006:173).

Como resultado, criava-se legitimidade internacional para as iniciativas que estavam sendo levadas a cabo pelo país como parte das suas ações de garantia da segurança nacional. Particularmente, a declaração de 2000 serviria como base para a assinatura de tratados bilaterais de assistência legal com outros países, possibilitando exportar prioridades policiais com importante detalhamento e padrões comuns (ANDREAS; NADELMANN: 2006:173).

Em relação à segunda decorrência relevante do PDD-42 – a elaboração do ICCS em maio de 1998 – há que se destacar sua engenharia institucional e proposta geral. Ambas expressam a dimensão da importância conferida ao combate ao COT como uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, bem como da complexidade e rearranjo institucional realizado pelo Executivo para dar resposta a um fenômeno não estatal.

A elaboração do ICCS, ao receber a contribuição de muitas agências estadunidenses de *aplicação da Lei*, tinha como objetivo servir como um mapa dinâmico para ataque ao COT ao “integrar todas as facetas da resposta federal ao crime internacional” (WAGLEY, 2006:6). Assim, tinha uma função complementar, mais do que substituir as estratégias já em andamento, como era o caso da *National Drug Control Strategy*, a *Alien Smuggling Strategy*, a *Conterterrorism Strategy* e a diretriz geral da NSS.

O ICCS daria orientação a aproximadamente trinta e quatro agências federais que já tinham papel importante na luta contra o COT. As mais relevantes eram o Departamento de Justiça, o Departamento de Estado, o Departamento do Tesouro e a *United States Agency for International Development* (USAID). Os componentes mais relevantes do Departamento de Justiça nesse contexto eram a

*Criminal Division*, o FBI, a *Drug Enforcement Administration (DEA)*, o *Immigration and Naturalization Service*, bem como o *U.S. National Central Bureau of the International Criminal Police Organization (INTERPOL)*,<sup>38</sup> o *U.S. Marshals Service* e o *U.S. Attorney Offices*. No caso do Departamento do Tesouro, as principais estruturas de combate ao COT incluíam o *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF)*, o *Customs Service*, o *Internal Revenue Service-Criminal Investigation*, o *Secret Service*, o *Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)*, o *Federal Law Enforcement Training Center* e o *Office of Foreign Assets Control*. Dentro do Departamento de Estado, a mais relevante das estruturais federais é o *Bureau for International Narcotics Control and Law Enforcement Affairs (INCLE)* que atua na coordenação e financiamento do treinamento assistencial dos Estados Unidos para entidades estrangeiras de *aplicação da Lei*. Ainda, dentro do Departamento de Estado há o *Bureau of Diplomatic Security* e o *Coordinator for Counterterrorism* com papéis no combate ao COT. A responsabilidade pela coordenação da estratégia de combate ao COT era de um grupo de experts de várias destas agências presidido por um oficial sênior do NSC.

A tentativa de coordenação destas estruturas governamentais de *aplicação da Lei* e de inteligência, definida como prioridade já no PDD-42, se mostrou um grande desafio, já que durante a Guerra Fria cada uma cumpria funções distintas e razoavelmente bem definidas. As estruturas de *aplicação da Lei* deveriam cuidar de assuntos domésticos, enquanto as de inteligência deveriam preocupar-se com as rivalidades estratégicas com outros países (ANDREAS; NADELMANN, 2006:160). Isso repercutia em claras diferenças de culturas institucionais e métodos que remontava a uma história de longo antagonismo. De acordo com Buzan et. al. (1998:28) por vezes, quando um assunto começou a ser securitizado há um período de adaptação, na qual as antigas estruturas institucionais de segurança designadas para outros tipos de ameaça ainda operam no novo contexto.

---

<sup>38</sup> Esta é uma representação oficial da INTERPOL nos Estados Unidos, designada pelo Procurador-Geral, que serve para coordenação de cooperação em investigações internacionais.

O quadro de funções e atividades propostas pelo ICCS era extremamente extenso. Compunha-se de oito metas amplas e 34 objetivos específicos, pautados em duas linhas de proteção do país: “a primeira linha de defesa deve ser no estrangeiro” e a segunda deve ser “proteger nossas fronteiras em ar, terra e mar contra os criminosos internacionais” (ICCS, 1998). Além disso, as metas destacavam preocupações com a ampliação e melhora do uso dos instrumentos de combate aos crimes financeiros e comerciais, com destaque para a lavagem de dinheiro.

O documento ainda frisava a necessidade de promover acordos modernos de extradição para que os criminosos não saltassem de uma jurisdição para outra ao longo de Estados, algo que poderia impedir a sua prisão. A dificuldade de cooperação na *aplicação da Lei* fazia com que “mesmo quando um criminoso internacional está sob a custódia dos Estados Unidos, é normalmente um processo difícil e demorado recolher evidências do estrangeiro” (ICCS, 1998).

Na base destas preocupações estava a noção de que algo havia mudado nos últimos anos em relação à criminalidade. Uma expressão clara deste processo, que se revela nos esforços empreendidos, é a de que

as atividades corrosivas dos criminosos internacionais na Era pós-Guerra Fria não mais ameaçam países particulares ou regiões. Eles ameaçam todas as nações, incluindo a nossa. O crime internacional não é um problema somente de *aplicação da Lei*, é uma ameaça formidável e crescente para a segurança nacional e internacional. (ICCS, 1998)

Esta ameaça, que em algum momento da história era essencialmente uma questão jurídica ou doméstica, quando muito uma divergência na relação entre países vizinhos, tornou-se um problema de segurança nacional dos Estados Unidos. E era necessário responder com a mesma intensidade à importância que a ameaça sugeria. Era necessário o desenvolvimento de uma estratégia que

pudesse atualizar as formas de combate ao COT, algo que foi além da política normal e usualmente praticada.

Como terceira decorrência da diretiva presidencial de 1995 e compondo uma dupla com o ICCS, o ICCA foi elaborado pelas agências federais e enviado ao Congresso. O ICCA foi um pacote legislativo que tinha o objetivo de ajudar as agências de *aplicação da Lei* dos Estados Unidos em seus esforços contra os traficantes de drogas, terroristas e outras organizações criminosas internacionais, bem como para combater a lavagem de dinheiro. De maneira geral, a proposta pretendia fechar lacunas que haviam sido identificadas na legislação federal para se lidar com o COT, criminalizar outros tipos de atividades criminosas consideradas nocivas e promover o fortalecimento do sistema de justiça penal nacional e também no estrangeiro (THE WHITE HOUSE, 2000a).

O ICCA foi concebido para conferir maior capacidade de combate ao COT através de investigação e repressão. Foi apresentado ao Congresso com a designação: “um projeto de lei proposto para deter e punir o crime internacional, para proteger os cidadãos dos Estados Unidos e os interesses em casa e no estrangeiro e para promover cooperação global contra o crime internacional”. Acabou não se tornando lei, mas teve a função de orientar a implementação dos objetivos propostos pelo ICCS (FINCKENAUER, 2000:3), evidenciando o movimento de securitização pelo qual o COT passou.

A mensagem do presidente Clinton em 1998, que introduzia o projeto de lei do ICCA ao Congresso, é um dos documentos mais contundentes da responsabilidade do Executivo dos Estados Unidos pelo processo de securitização do COT. Nele, fica expresso que a securitização do COT pretendia deixar a esfera da política normal para entrar em uma política emergencial (BUZAN et al., 1998:5).

Alguns dos seus pontos buscavam possibilitar aos Estados Unidos atuarem fora da sua jurisdição, extremar a punição, relativizar o direito à privacidade ou outros direitos. Assim, solicitavam medidas emergenciais relacionadas à securitização do COT.

Como expressão do primeiro tópico o ICCA autorizava a investigação e punição dos grupos de crime organizado que cometessem crimes graves contra estadunidenses no exterior (a lei em vigor exigia um link com atividade terrorista para que isso fosse possível); a ampliação da capacidade de julgar criminosos de contrabando de mercadorias fora dos Estados Unidos; a ampliação da lista de crimes de lavagem de dinheiro; a maior jurisdição extraterritorial para combater a fraude envolvendo cartões de crédito; a expansão da autoridade dos organismos de *aplicação da Lei* dos Estados Unidos, que possibilitava o compartilhamento dos bens apreendidos de criminosos internacionais com agências estrangeiras de controle do crime (U.S CONGRESS, 1998a:2).

Como expressão do segundo tópico o ICCA autorizava o aumento das penas para os traficantes que colocassem em perigo os funcionários policiais federais que interditassem suas atividades; o endurecimento das penalidades para violações do IEEPA; a criminalização da tentativa de violação da *Trading with the Enemy Act* (U.S CONGRESS, 1998a:2-3).

Em relação ao terceiro tópico, o ICCA autorizava o aumento da autoridade governamental para fiscalizar as cartas internacionais, caso houvesse “motivos razoáveis” para suspeitar que elas contivessem algum conteúdo relacionado a dinheiro ilegal, drogas ou ADMs; dispunha sobre a expulsão de traficantes de drogas, seus familiares diretos e pessoas que tentassem entrar nos Estados Unidos a fim de evitar a condenação em outro país; facilitava o uso de determinados tipos de registros de governos estrangeiros como prova em processos judiciais nos Estados Unidos (U.S CONGRESS, 1998a:2).

Interessante notar que não eram somente as restrições ou lacunas da legislação direcionada ao âmbito internacional que causavam incômodo. Isso também ocorria em relação à legislação doméstica, que por vezes asseguravam direitos relacionados à privacidade do cidadão e à publicização de informações governamentais, tais como os *Right to Privacy Acts* e a *Freedom of Information Act*. Para Moody, vice-diretor do FBI, tais leis impediam as agências de *aplicação*

da Lei, como o FBI, de combater de maneira mais incisiva o COT (U.S CONGRESS, 1996a:35).

Fechando o ciclo do movimento de securitização do COT, em 2000, como parte do ICCS, um grupo interagências criou o *International Crime Threat Assessment* (ICTA).<sup>39</sup> A sua criação justificava-se pelo fato de que “o Presidente identificou o crime internacional como uma ameaça direta e imediata para a segurança nacional dos Estados Unidos” (ICTA, 2000). O documento, ao fazer uma avaliação das ameaças postas pelo COT aos Estados Unidos, indicava quais eram os objetos referências da segurança que estavam ameaçados e necessitavam de medidas extraordinárias para serem protegidos. Eram três as frentes relacionadas: comunidades estadunidenses; negócios e instituições financeiras; estabilidade e segurança global.

### 2.3. Identificação do Crime Organizado Transnacional pelos Estados Unidos: expansão e diversificação de uma ameaça estrangeira

Em 1994, segundo ano do governo de Bill Clinton, o *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) convocou uma conferência de oficiais de alto nível da Inteligência e *aplicação da Lei*. Seu título era “Crime Organizado Global: O Novo Império do Mal”. O sumário da apresentação trazia os dizeres:

as dimensões do crime organizado global colocam um desafio de segurança internacional maior do que qualquer coisa que as democracias ocidentais tiveram que lidar durante a Guerra Fria. (apud. ANDREAS; NADELMANN, 2006:158)<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> O primeiro ICTA, preparado em 1999, foi um documento secreto e não disponibilizado ao público. No entanto, uma segunda versão foi lançada publicamente em 2000 e é documento que utilizamos durante nossa pesquisa.

<sup>40</sup> Foram realizadas traduções livres do original para todas as citações de textos em inglês. Manteve-se em inglês os nomes de programas, atos e documentos governamentais.

No mesmo ano ocorreu, no Comitê sobre Assuntos Governamentais do Senado estadunidense, uma série de testemunhos sobre “O crime Organizado Internacional e Seus Impactos nos Estados Unidos”. Um ano antes já havia ocorrido no Comitê de Assuntos Internacionais da Câmara dos Deputados uma sessão para se debater “A Ameaça do Crime Organizado Internacional”, na qual a maior preocupação era discutir

organizações criminosas, grupos terroristas, cartéis de narcóticos, negócios ilegítimos e a grave ameaça crescente que representam para a comunidade internacional e, claro, para os Estados Unidos (U.S. CONGRESS, 1993:1).

Em 1995, o vice procurador geral dos Estados Unidos, Jamie Gorelick afirmou diante do Comitê de Inteligência do Senado que

o fim da Guerra Fria mudou a natureza das ameaças à nossa segurança nacional. Já não são os riscos para a segurança nacional, exclusiva ou predominantemente de natureza militar. Fenômenos transnacionais como o terrorismo, narcotráfico, contrabando de estrangeiros e o contrabando de material nuclear tem sido reconhecidos como tendo implicações de segurança profundas para a política Americana. (Apud. ANDREAS; NADELMANN, 2006:158)

Em 1996, ficava oficializada no plano estratégico do governo estadunidense a importância do combate ao COT como uma questão de segurança nacional dos Estados Unidos. O documento afirmou que

a ameaça à nossa sociedade aberta e livre vinda das forças organizadas do terrorismo, crime internacional e tráfico de drogas é tão grande quanto é grande a revolução tecnológica (...) [que] habilita essas forças destrutivas com novos meios para desafiar a nossa segurança. Estas ameaças à nossa segurança, não têm respeito pelas fronteiras e é claro que a

segurança Americana no século XXI será determinada pelo sucesso da nossa resposta às forças que operam tanto dentro como fora das nossas fronteiras. (NSS, 1996:1)

Daí em diante todos os planos estratégicos do governo Clinton conteriam referências importantes ao COT como ameaça direta ou indireta à segurança do país. Assim, se até o NSS de 1995, que continha a nova estratégia de segurança da administração, não havia sequer uma referência ao COT, a partir da NSS de 1996 e até a última, em 2000, haveria extensas indicações e explicações a respeito da ameaça que o fenômeno colocava para a segurança nacional estadunidense. Nada disso significava que o COT tivesse qualquer possibilidade real de assumir a lacuna estratégica deixada pela União Soviética. Em outras palavras, tal fenômeno criminal não tinha a capacidade de redefinir a configuração do poder mundial ou de propor uma alternativa à ordem liberal democrática pregada pela potência estadunidense. Tanto o COT, quanto outras ameaças não estatais da década de 1990, “não constituíam um perigo na escala da guerra global termonuclear – mas eles são significativos na sua própria esfera” (KLARE, 1998:61).

Isso não exclui o fato do COT ter ganhado um diferenciado grau de atenção por parte da política de segurança dos Estados Unidos a partir dos anos 1990<sup>41</sup>, gerando repercussões expressivas na periferia do sistema internacional com programas para o seu combate. O aumento dos recursos alocados para o combate ao COT e a criação de áreas específicas dentro de agências governamentais para a sua análise e tratamento (como no Departamento de Estado, Justiça e Defesa) evidencia isso. Essas ações, por sua vez, foram acompanhadas de um crescimento das pesquisas sobre o tema e em finais da década de 1990 o termo “crime internacional” já havia entrado no vocabulário público, sendo usado com grande regularidade (FELSEN; AKIS, 2005:14).

---

<sup>41</sup> Esta preocupação ficará cristalizada no documento *A NSS de 1996*, a partir do qual há uma progressão clara para conferir importância cada vez maior a tais ameaças, agentes e eventos.

## *Globalização e o Crime Organizado Transnacional*

Muitas esferas governamentais estadunidenses avaliaram que a expansão e as ameaças postas pelo COT se encontravam em um patamar cada vez mais alarmante. Apesar de muitos analistas considerarem esta uma avaliação desmedida, havia indícios que fomentavam tais posições. Os dados recolhidos pelo grupo interagências responsável pelo ICTA eram muito expressivos. Em 1999 cerca de 395 milhões de pessoas haviam entrado nos Estados Unidos por terra desde o México e o Canadá. Mais de 76 milhões de pessoas chegaram em cerca de 930 mil voos de companhias aéreas comerciais e privadas. Do quadro existente em 1990, isso significava um aumento de 59% de pessoas que entraram nos Estados Unidos por transporte aéreo e um aumento de 80% do número de voos comerciais que entraram nos Estados Unidos. A proliferação das conexões de transporte aéreo e o abrandamento das restrições de imigração e vistos em muitos países para promover o comércio internacional, especialmente dentro os blocos comerciais regionais, teriam facilitado a atividade criminosa. No passado, a reduzida opção de viagens e os controles de fronteira mais rigorosos faziam com que fosse mais difícil cruzar as fronteiras nacionais (ICTA, 2000:3).

Os portos marítimos seguiam a mesma evolução, movimentando mais de 4,4 milhões de contêineres em 1999 (um aumento de 23% desde 1990) e 400 milhões de toneladas de carga.<sup>42</sup> Os portos possibilitaram ainda a entrada de nove milhões de pessoas nos Estados Unidos. Por fim, cerca de 140 milhões de veículos atravessaram a fronteira do sul dos Estados Unidos em 1999, carregando um sem número de mercadorias lícitas e ilícitas (ICTA, 2000:4).

Estes números devem ser avaliados não somente pela magnitude da circulação e sua facilidade, mas também em função da capacidade reduzida da alfândega estadunidense para inspecionar o decorrente montante de mercadorias.

---

<sup>42</sup> Ver ANEXO 1 para visualizar gráficos sobre a evolução da circulação de pessoas e transportes nos Estados Unidos entre 1990 e 1999.

Estimava-se que somente cerca de 3% das mercadorias eram inspecionadas, com o prognóstico de que esse número diminuiria para 1% até 2005 (ICTA, 2000:8).

Estes dados eram expressão de transformações objetivas na área técnica, política e socioeconômica desde a década 1990, que se pressupunham ser elementos decisivos para a explicação dos patamares de expansão e relevância sem antecedentes na história alcançados pelo COT (WILLIAMS, 1998:250). Em uma audiência no Comitê sobre Relações Internacionais no Congresso estadunidense, David Carey, diretor da divisão de crimes e narcóticos da CIA durante o governo Clinton, afirmou que

atividades criminosas transnacionais estão crescendo praticamente em todas as regiões do mundo, enquanto grupos criminosos organizados tiram proveito da redução das barreiras políticas e econômicas, das sociedades em transição, da tecnologia de telecomunicações modernas e práticas empresariais que facilitam o comércio legítimo internacional. (U.S CONGRESS, 1996b:9)

A tabela 1 sistematiza essas preocupações de Carey com relação às oportunidades para o COT advindas de fatores ligados à globalização econômica e aos avanços tecnológicos.

*TABELA 1. Globalização e suas oportunidades para o Crime Organizado Transnacional*

---

#### A. Mudanças Tecnológicas

- Transporte mais rápido e barato. Efeito: Facilitador do tráfico de produtos ilícitos.
- Melhorias no sistema de distribuição postal. Efeito: Facilitador do tráfico.
- Melhoria da tecnologia de informática e eletrônicas de comunicação. Efeito: Facilita grandes e rápidas transações de valores para os estágios da lavagem de dinheiro. Facilita comunicações secretas entre e dentro de grupos criminosos.

---

## B. Mudanças Políticas e Socioeconômicas

---

- Liberalização geral do comércio, particularmente nos países em desenvolvimento. Efeito: O aumento do comércio e dos mercados fornece proteção para o tráfico de produtos.
- Aumento do transporte marítimo e aviação (comércio e turismo).
- Acordos de comércio (Comunidade Europeia - CE, NAFTA). Efeito: aumento do fluxo de comércio lícito e reduzido controle nas fronteiras também reduz o risco para o tráfico de mercadorias ilícitas.
- Integração política (Europa Oriental e na Comunidade dos Estados Independentes - CEI; África do Sul). Efeito: O aumento do comércio para novos mercados confere um aumento de proteção e de mercados aos traficantes.
- Aumento das migrações. Efeito: Redes, laços e proteção familiar para as cadeias de tráfico e distribuição.
- Aumento global de comunicações e transações financeiras. Efeito: Fornece oportunidade e proteção para lavagem de dinheiro internacional.

Fonte: BOULOUKOS, 2003:177.

A concepção geral era de que o fim da Guerra Fria, ao ter resultado na abertura maior das fronteiras nacionais e na quebra de barreiras políticas e econômicas, abriu caminho para um largo aumento do comércio, da circulação de bens e pessoas, do fluxo de capitais. O tópico B da tabela 1 faz referência a várias dinâmicas internacionais neste sentido, creditado a fatores tais como a influência hegemônica das preocupações de políticas externas e domésticas dos Estados Unidos; o processo da integração política e econômica de várias regiões do globo; e a construção de uma ordem mundial nova neoliberal (EDWARDS; GILL, 2003:11). Todas elas teriam como dinâmica impulsionadora a globalização,<sup>43</sup> expressa pelo aumento das relações e atividades sociais que cruzam fronteiras, mas também pela intensidade crescente dos fluxos mundiais de grande vulto, fazendo com que os Estados e as sociedades ficassem cada vez mais vinculados a redes de interação. Isso teve impacto significativo em muitas sociedades anteriormente fechadas, particularmente naquelas que faziam parte da esfera

---

<sup>43</sup> A vinculação do crime à globalização sofreu críticas contundentes, sendo acusados, por vezes, de proceder a uma aplicação mecanicista do processo ao fenômeno (SERRANO, 2005:47).

soviética, nos países em desenvolvimento e mesmo em países desenvolvidos.

Nesta dinâmica, “ocorrências e fenômenos distantes podem passar a ter sérios impactos internos, enquanto os acontecimentos locais podem gerar repercussões globais de peso” (HELD; MCGREW, 2001:12). De acordo com o ICTA (2000:3), as reformas econômicas de alcance global teriam particular importância nesse quadro, já que liberalizando mercados e retirando poder regulatório da mão dos governos o controle fronteiriço e financeiro seria dificultado. O COT atuaria tanto nos países periféricos como nos grandes centros bancários e comerciais, aproveitando-se dos portos marítimos e dos aeroportos, bem como do elevado volume de comércio internacional e da presença de importantes instituições financeiras. Utilizaria, para isso, empresas de “fachada” e negócios quase lícitos que facilitariam o contrabando, a lavagem de dinheiro, as fraudes financeiras, a pirataria de propriedade intelectual e outros empreendimentos ilícitos. Esse era um dos importantes aspectos que impediam a distinção dicotômica entre lícito/ilícito nas sociedades modernas. Naím (2006:12) afirma que a ilusão de que o comércio ilícito faz parte de um mundo “subterrâneo” é perigosa porque “se assenta em bases morais e tranquiliza com seus argumentos os cidadãos – e conseqüentemente a opinião pública – em um sentido de elevada virtude e falsa segurança”.<sup>44</sup>

Os argumentos para o crescimento do COT se baseavam também no amplo acesso do cidadão comum a tecnologias revolucionárias a partir dos anos 1990, mencionadas no tópico A da tabela 1. Teria importância fundamental o avanço das tecnologias via satélite, dos cabos de fibra ótica e da miniaturização e o aumento da capacidade dos computadores. Moisés Naím (2006:22-27) dirá que esses elementos, somados aos telefones celulares, dinheiro eletrônico e internet, promoveram um aumento exponencial na comunicação, no transporte, na

---

<sup>44</sup> Esta perspectiva se distancia daquela que afirma o Estado-nação como ente em processo de extinção, um contexto no qual as temáticas da segurança estariam em segundo plano. De acordo com Miyamoto (2002:277), “apesar das discussões, suscitadas sobre os processos de globalização e/ou mundialização, privilegiando as relações diplomáticas, econômicas e culturais, o tema da segurança ainda não foi e dificilmente será descartado pelos Estados-nação. Mesmo quando se diz que este conceito está sendo rapidamente superado e substituído por um mundo global, onde as fronteiras fazem parte do passado”.

distribuição e, especialmente, no anonimato. Grupos criminosos transnacionais se utilizavam, por exemplo, de celulares e cartões de banco piratas, criptografados ou simplesmente roubados para se proteger de rastreamentos e investigação.

Um dos exemplos expostos pelo ICTA (2000:3), a respeito da importância dessas transformações para o COT, era o transporte comercial intermodal via contêineres, cuja tecnologia de rastreamento computadorizado era extremamente cara, impossibilitando o uso por parte de muitos países. Organizações criminosas se aproveitariam, assim, da falta de inspeção, cadastramento e regulação adequados, além da complexidade do sistema intermodal de transporte, dada a variedade de meios envolvidos, para esconder produtos ilícitos, como drogas ou contrabando de mercadorias variadas.

Para diversos autores, tudo isso indicaria que “a globalização beneficia as capacidades, recursos e estratégias que estão disponíveis para o crime organizado transnacional” (SHELLEY, 2003:156). Nas palavras de Taylor (2005:186), teriam crescido as chamadas “estruturas de oportunidade” para quem quisesse participar dos mercados criminalizados.

### *Estados Unidos e a ameaça estrangeira do crime organizado (transnacional)*

De acordo com Serrano (2005:47)

a globalização e o crime organizado se movimentam em conjunto e não em concorrência. Desde essa perspectiva, a globalização tem sido crucial para reconfigurar o crime organizado dentro de um contexto novo e claramente transnacional.

Essa afirmação é particularmente importante, pois atribui uma qualificação determinante ao COT ao designá-lo, em primeira instância, como organizado. A sua qualificação transnacional torna-se, assim, uma expressão particular do

fenômeno geral do crime organizado.<sup>45</sup> Remonta-se por essa via à noção de “crime organizado” como ameaça estrangeira desenvolvida nos Estados Unidos, no contexto do Macarthismo, como resposta à máfia Ítalo-americana durante as décadas de 1940-50 (EDWARDS; GILL, 2003:7).

Os Estados Unidos podem ser considerados o local de nascimento e desenvolvimento do conceito de crime organizado, bem como o principal exportador, desde a Segunda Guerra Mundial, da ideia de que o reforço da lei deve dominar a abordagem de controle da criminalidade organizada, inclusive a que transpassa fronteiras (EDWARDS; GILL, 2003:3). Essa história estadunidense é ilustrativa do tratamento recente dado ao COT. A preocupação e análise sobre o crime organizado nos Estados Unidos, que data de 1920-30, baseavam-se nas definições de “atividade criminosa sistemática” ou como sinônimo de “extorsão” (WOODIWISS, 2006:14).<sup>46</sup> O elemento diferenciado desse momento é que todas essas avaliações pressupunham que “as redes criminosas poderiam e geralmente incluíam o envolvimento ativo da polícia, políticos, juízes, homens de negócio legais e advogados”, além de serem impulsionadas pelas próprias características do sistema comercial dos Estados Unidos (WOODIWISS, 2003:14).

As reformas promovidas pelo New Deal de Franklin Roosevelt continham algo desta avaliação focada nas causas essencialmente “domésticas” do crime organizado, atreladas à própria sociedade estadunidense. Durante a sua administração, mais importante do que a prisão de muitos gangsteres e alguns dos seus protetores políticos e policiais, foram as políticas destinadas à redução das oportunidades para o desenvolvimento de atividades do crime organizado (WOODIWISS, 2003:14). No entanto, essa concepção não perdurou como orientação das políticas governamentais e o combate ao crime organizado

---

<sup>45</sup> Há um debate razoável sobre a característica “organizada” deste tipo de criminalidade, entendida por alguns como uma categorização frustrada. Afirma-se que a tentativa de compartimentar essas atividades é “tarefa infrutífera, pois a diversidade que a categoria pretende abranger continua dispersa e carente de uma análise particularizada, prescindindo de uma falsa classificação que, por não alcançar seus objetivos, obstaculiza a compreensão dos fenômenos no campo científico” (ZAFFARONI, 1996:45).

<sup>46</sup> Tais grupos desenvolviam negócios ilegais variados, que iam desde roubo e falsificação até jogos ilegais e tráfico de drogas.

(posteriormente transnacional) teve uma clara mudança de foco nos anos posteriores para centrar-se no combate ao que eram consideradas “conspirações criminosas estrangeiras”. A década de 1950, momento no qual se retirou grande parte das responsabilidades da chamada “sociedade respeitável”, é a melhor expressão dessa mudança de rumos. Sob a influência do Macarthismo criou-se, nesses anos, a noção de Máfia moderna, centralizada, hierarquizada originada fora da nação estadunidense (WOODIWISS, 2003:16). Destaca-se aqui o *Senate Investigation Committee on Organized Crime*, que foi uma importante parte desse processo, ao explorar a noção de crime organizado e dar “substância e respeitabilidade à mitologia da Máfia” (WOODIWISS, 2006:18). Assim, pelos fins dos anos 1960 essa ideia já era parte integrante das referências políticas no governo e na mídia, considerada uma ameaça às administrações locais e federais pela sua infiltração em negócios legítimos, corrupção dentro da polícia e das estruturas legais públicas (WOODIWISS, 2003:16). O crime organizado passaria a ser visto de agora em diante como a conspiração de um “exército criminoso”, muito distante das primeiras análises que o compreendiam como expressão das oportunidades e incapacidades da sociedade estadunidense.

Richard Nixon tornou-se uma referência desta perspectiva alarmista sobre o crime organizado ao liderar a criação do *Organized Crime Control Act* em 1970. Na mesma trilha foi criada em 1983, durante a administração Reagan, a *President's Commission on Organized Crime*, destinada a investigar os motivos pelos quais, mesmo depois do dispêndio de grande quantidade de dinheiro e esforço para o combate do problema, não havia se chegado a soluções satisfatórias para reduzir este tipo de criminalidade. As legislações desenvolvidas nesse período deram às agências de inteligência e de reforço da lei poderes sem precedentes, viabilizando a fácil utilização de escutas telefônicas, dispositivos de espionagem e outros mecanismos que incorriam em maiores sentenças e apreensão dos bens dos acusados. Essa mudança significativa, até mesmo em garantias constitucionais, eram todas justificadas pela crença de que o crime organizado era uma conspiração integrada, estrangeira e massiva (WOODIWISS, 2003:16-17).

Segundo Garland (1996:461) esta é a “*criminalidade do outro*, do pária ameaçador, do estranho temível, do excluído.” Por esses parâmetros pratica-se a demonização do criminoso e a manipulação dos medos e das agressividades da população, garantindo, assim, suporte para amplos meios de punição dentro e fora do Estado. Na esteira desses poderes arregimentados existe a possibilidade dos governos viabilizarem outros interesses políticos que de outra forma não teriam possibilidade. Assim, os Estados que se encontram em situação de fraqueza política teriam uma maior tendência para a utilização desses artifícios. A *criminalidade do outro* responsabiliza causas exógenas à sociedade pelo crime e, no caso do COT, o foco acaba sendo os grupos culturalmente / nacionalmente / etnicamente definidos. O crime é consequência de atores desviantes, caracterizados como patológicos socialmente e diferentes daqueles que são normais, cumpridores da lei e maioria consensual composta de nacionais.

A referência à transnacionalidade contida no conceito de COT carrega em si essa concepção, na qual as ameaças são externas aos Estados nacionais, mesmo que elas estejam fixadas em solo doméstico (EDWARDS; GILL, 2003:268). As estratégias de segurança se tornam, nesses parâmetros, um processo de aplicação, punição, contenção e desmantelamento desses grupos estrangeiros. Em outros termos, o aprofundamento desta já corrente noção de “ameaça estrangeira” é expressão e causa da securitização pela qual passou o COT nos Estados Unidos durante da década de 1990.

No final da década de 1990 o ICTA definiu o crime organizado como uma “contínua e perpétua conspiração criminosa, tendo uma estrutura organizada, alimentada pelo medo e pela corrupção, e motivada pela ganância” (ICTA, 2000:8). Segundo o documento, tal crime se organizaria a partir de uma base étnica, por vezes também familiar, cuja posição social se manteria através da ameaça ou uso da violência e da corrupção de funcionários públicos. Tais grupos criminosos se envolveriam em atividades ilícitas variadas e sua manutenção não dependeria da participação contínua de todos os seus membros. Esse conjunto de práticas e formas de organização se expressaria em ações multinacionais, já que

esses grupos operariam ou teriam influência sobre países e regiões (ICTA, 2000:8).

Para além dessas características, o seu principal elemento distintivo seria a busca de ganhos financeiros, da mesma forma que uma empresa. A referência a essa definição nos obriga à diferenciação que nós concebemos entre o COT e o terrorismo, ainda que a título de hipótese. São distintas as motivações em cada uma das atividades. No caso do COT, o interesse está centrado no lucro, mesmo quando atuam pela busca de poder político (que serviria para garantir o aumento desses lucros), enquanto que as ações terroristas se guiam fundamentalmente por reivindicações e posições políticas, inclusive quando atuam pela busca recursos.<sup>47</sup> Deixemos claro, no entanto, que essa não é a posição das agências de *aplicação da Lei* e do governo estadunidense, que insere o terrorismo como uma das expressões do COT. A posição governamental era que

criminosos internacionais hoje se envolvem em uma ampla gama de atividades ilegais, incluindo tráfico de drogas, terrorismo, tráfico ilícito de pessoas e contrabando, fraude, extorsão, lavagem de dinheiro, suborno, espionagem econômica, roubo de propriedade intelectual e contrabando. (ICCS, 1998:1, grifo nosso)

Da noção clássica estadunidense de crime organizado se aprofundou, na década de 1990, suas características transnacionais. Dominava no debate público e acadêmico as discussões sobre a escala global desse crime que abusava do trânsito entre fronteiras para obter maiores ganhos e diminuir a possibilidade de represálias pelo movimento entre diferentes jurisdições estatais. Seja da evolução dos grupos tradicionais ou da criação de novos grupos, fato era que poderosos

---

<sup>47</sup> Para ilustrar esse argumento destacamos a avaliação de Bruce Hoffman, pesquisador da Rand Corporation, que afirma: "Terrorismo, no mais amplamente aceito uso contemporâneo do termo, é fundamental e inerentemente político. Também é inelutavelmente sobre o poder: o exercício do poder, a aquisição de poder, e o uso do poder para conseguir uma mudança política. O terrorismo é, assim, a violência - ou, igualmente importante, a ameaça da violência - usada e dirigida em busca de, ou em serviço de um objetivo político" (1998:14-5). *Inside Terrorism*, New York: Columbia University Press.1998

cartéis de atividade ilícita atuavam a partir da Ásia, da América Latina, do leste europeu e da antiga e fragmentada URSS. De acordo com Edwards; Gill (2002:254) o COT era articulado no discurso governamental em termos de aumento quantitativo de grandes e sérias ofensas. Cometidas por grupos estrangeiros – como a máfia Russa, os cartéis colombianos e as tríades chinesas – essas ofensas eram rotuladas como uma ameaça aos interesses de segurança do Estado e não somente a suas vítimas individuais.

Fica claro, por essas observações, que o fenômeno do crime organizado não era novo para os Estados Unidos. Na concepção estadunidense, grupos criminosos russos, japoneses, italianos, chineses, nigerianos e outros, sempre tiveram membros ou mesmo células em países estrangeiros, bem como conexões internacionais para obter, distribuir ou contrabandear mercadorias. As descritas dinâmicas da globalização, no entanto, como defende o ICTA, permitiram a expansão das ações e circulação mundial desses grupos que seriam capazes de operar fora dos parâmetros tradicionais e geograficamente delimitados. O entendimento era de que de um lado os grupos criminosos mais importantes teriam tornado as suas operações globais, enquanto os menos expressivos teriam se expandido para além das fronteiras do seu país, tornando-se ameaças regionais (ICTA, 2000:5).

A *tabela 2* agrupa as diferenças mais importantes entre o crime organizado tradicional e o que seria o novo crime organizado, qualificado transnacional, concebido pelo governo estadunidense.

*TABELA 2. Crime Transnacional e o Estado*

	<b>CRIME ORGANIZADO TRADICIONAL</b>	<b>NOVO CRIME TRANSNACIONAL</b>
<b>ATITUDE EM RELAÇÃO AO ESTADO</b>	Normalmente nacionalista	Interesses não coincidem com os do Estado

<b>RELAIONAMENTO COM O ESTADO-NAÇÃO</b>	Cresce com o Estado. Parasita o Estado-nação. Depende do Estado para contratos e serviços	Prospera na ausência de governança efetiva. Cresce com a fraqueza estatal
<b>RELAÇÃO COM CORRUPÇÃO</b>	Instrumento usado para influenciar funcionários do Estado – ferramenta operacional	Dependente de altos níveis de corrupção sistêmica e institucionalizada
<b>RELAÇÃO COM TERRORISMO</b>	Geralmente rejeita associação com terroristas	Pode procurar conexões com terroristas

Fonte: SHELLEY, 2005:106.

Desde a relação com o Estado nos dois primeiros tópicos, passando pelo elemento da corrupção e finalmente do terrorismo, há uma clara concepção cataclísmica na passagem do primeiro tipo de crime organizado para o segundo. O primeiro tipo de criminalidade teria uma atitude mais nacionalista, utilizando o Estado como ferramenta para a sua reprodução e desenvolvimento. Há, neste sentido, uma dependência parasitária. Apesar de se apoiar fortemente em uma atividade ilícita da qual retiraria seus maiores ganhos, os grupos tradicionais diversificariam seus investimentos também em negócios lícitos, como o turismo. De outro lado, o COT não teria uma lógica de atuação no longo prazo, pautando-se em objetivos financeiros mais imediatos. Atuaria na ausência de governança estatal, mais propriamente em zonas de conflito e onde não existe capacidade de *aplicação da Lei* por determinada soberania. Além disso, o COT utilizaria seus ganhos, eventualmente, para o financiamento de grupos insurgentes ou terroristas (SHELLEY, 2005:106-7).

Para os Estados Unidos a principal preocupação era que a maior parte dos mais importantes grupos de COT do mundo estaria presente em seu território. Eles usariam sua infraestrutura para circulação, se beneficiariam do seu mercado consumidor para obtenção de grandes lucros, manipulariam o mercado financeiro e os bancos para viabilizar lavagem de dinheiro proveniente de suas atividades. O vice-diretor do FBI durante a administração Clinton, Jim Moody, afirmou em uma declaração ao Subcomitê sobre Crime no Congresso estadunidense em 1996, que os principais grupos do COT em atividade eram

a Cosa Nostra americana, as empresas criminosas na Colômbia e na América do Sul, a empresa criminosa mexicana, a empresa criminosa italiana, os grupos e gangues asiáticas, o crime organizado da Eurásia e outras empresas criminosas nacionais e internacionais. (...) Seis dessas amplas categorias estão sediadas fora dos Estados Unidos dirigindo as operações dentro dos Estados Unidos. As duas grandes categorias que estão sediadas nos Estados Unidos estão sendo subsidiadas por aquelas com sede fora dos Estados Unidos (U.S CONGRESS, 1996a:4).

Esses grupos se envolviam com um conjunto vasto e diversificado de atividades criminosas. Os colombianos, além do tráfico de drogas, também atuavam com falsificação; grupos criminosos nigerianos e asiáticos se envolveriam em tráfico ilícito de pessoas; COT russos e asiáticos traficariam mulheres para a indústria do sexo. Todos eles, em graus variados, praticavam crimes financeiros de alta tecnologia (ICTA, 2000:9-10). Segundo David Carey, diretor da divisão de crimes e narcóticos da CIA, esses grupos tinham grande capacidade de adaptação. Exemplificava esse fato ao afirmar que quase concomitantemente à prisão de vários líderes do cartel colombiano de Cali, houve o fortalecimento de outros cartéis de drogas mexicanos (U.S CONGRESS, 1996b:9). Essa rapidez e organização para cobrir lacunas de mercado ilícito chegavam a surpreender as próprias autoridades de *aplicação da Lei* estadunidenses.

Neste panorama, um importante questionamento que a CIA e o FBI buscavam responder em relação a essas dinâmicas, era como esses grupos conseguiam ter acesso a informações, técnicas e logística necessárias para atuar dentro da complexidade intrínseca a tais atividades. Jim Moody, vice-diretor do FBI, afirmou que algumas características comuns de ação destes grupos comporiam a explicação para a sua expansão, diversificação e importância. Destacava que a maioria dos criminosos era educada e multilíngue, já que quase todos falavam o inglês além da sua língua nativa. Isso lhes possibilitava estabelecer rapidamente redes de comunicação, interação e negócios,

favorecendo uma maior sofisticação e agilidade dentro dos Estados Unidos. A violência que empregavam em geral era direcionada ao seu próprio grupo étnico, evitando rivalidade com outros grupos criminosos e mantendo a coibição policial e da lei relativamente distante por não afetar outros espaços das comunidades estadunidenses (U.S CONGRESS, 1996a:7).

Assim, ao invés de se combaterem, os grupos do COT estabeleciam redes de cooperação, permitindo-lhes mesclar experiência e alargar o âmbito das suas atividades. Compartilhavam informações, serviços, recursos e acesso ao mercado. Segundo informações do governo estadunidense registradas no ICTA, à época, a maior parte da cooperação entre organizações criminosas era tática, como colaborar em empreendimentos de contrabando, organizar transações financeiras ilícitas ou lavagem de dinheiro. No entanto, a vontade e a capacidade desses grupos em alargar seus esquemas para o nível mais global, a partir de relações mutuamente benéficas com grupos criminosos em outras localidades, eram expressivas e possíveis, podendo repercutir em ameaças sem precedentes (ICTA, 2000:10).

No que se refere à estrutura destes grupos, segundo a *Enterprise Theory of Investigation* usada pelo FBI, a lógica predominante era a da estrutura piramidal, que

tem o chefe da organização e o indivíduo que dirige todos abaixo dele para realizar atividades ilícitas. Ele geralmente se isola, logo não realiza quaisquer atividades criminosas, mas suas ordens descem através da organização e é o povo na base da pirâmide que conduz as atividades ilegais do dia-a-dia. (U.S CONGRESS, 1996a:5)

Esses indivíduos na base da pirâmide colocavam em xeque um dos pilares da repressão ao crime nos Estados Unidos, deixando atônitos os agentes da Lei. De acordo com Jim Moody, vice-diretor do FBI durante o governo Clinton, o que chamava a atenção era o fato de eles não temerem o sistema penal

estadunidense e suas prisões. Diferentemente das prisões em outros países com os quais esses indivíduos estavam acostumados, nos Estados Unidos eles recebiam na cadeia “três refeições por dia, uma cama limpa e uma televisão”, o que de maneira comparativa, para Moody, era “uma vida muito agradável” (U.S. CONGRESS, 1996a:7).

Toda essa estrutura organizacional seria, de acordo com o ICTA (2000:9), movimentada e alimentada pelos enormes recursos financeiros advindos das atividades ilícitas desses grupos. Um dos principais direcionamentos desses recursos, juntamente com a corrupção de agentes públicos em países estrangeiros e o acesso a novas tecnologias, era para a contratação de experts em atividades específicas, necessárias para seus empreendimentos ilícitos. Eles eram especialistas em questões legais referentes a fluxos comerciais, leis de tarifas e procedimentos administrativos nos países em que o grupo criminoso planejava se instalar ou utilizar como rota. Havia também advogados de alto nível contratados para proteger o grupo de investigações e processos, já que detinham conhecimento detalhado da lei local e meios de manipular o sistema penal. Destacavam-se, ainda, nesse grupo, os peritos da área financeira (alguns formados nas melhores escolas do mundo empresarial), contratados para identificar novos mecanismos de lavagem de dinheiro, formas de gerenciamento de investimentos e possibilidades para o uso de empresas de “fachada” para promover contrabando e fraude. Isto permitiu que grupos criminosos diversificassem cada vez mais as suas operações financeiras em escala global. De acordo com David Carey, da CIA, quando se avalia a inserção do COT a partir de um olhar internacional, “os Estados Unidos são onde o dinheiro está, então, nós seremos as vítimas que eles estão atrás” (U.S CONGRESS, 1996b:5-6). Essa preocupação com a criminalidade transnacional era construída, assim, tendo como base um sentimento de vulnerabilidade dos países desenvolvidos que estariam abrigando atividades criminosas originadas em outros países. Segundo Ruggiero (2000:188), “esta nova versão da ‘teoria da conspiração estrangeira’ se manifesta através do medo de que as mercadorias ilícitas (...) possam destruir os cidadãos e as instituições do mundo civilizado”.

Vê-se que apesar das diferenças indicadas, decorrentes do processo de adaptação da interpretação do crime organizado para o COT, sistematizada na tabela 2, mantiveram-se os argumentos originais da definição que norteou a preocupação e ação estadunidense durante décadas: havia forças de fora do centro da cultura estadunidense que ameaçavam as suas instituições (WOODIWISS, 2003:24). Mas quais instituições sociais e políticas estadunidenses estavam de fato ameaçadas?

#### 2.4. Ameaças do crime organizado transnacional à segurança nacional dos Estados Unidos: aspectos domésticos e internacionais

A ameaça existencial posta pelo COT à nação estadunidense não deve encobrir o conjunto de “objetos” que compõem essa noção genérica. Estes vários “objetos” foram percebidos em uma situação de ameaça existencial, em relação aos quais os agentes securitizadores fizeram reivindicações por sobrevivência (BUZAN et al., 1998:36).<sup>48</sup> A aura de legitimidade embutida na sua defesa advinha das suas propriedades fundamentais para o funcionamento da sociedade e do governo estadunidense.

A ameaça do COT percebida pelo governo estadunidense dizia respeito essencialmente ao setor militar, referido genericamente à segurança nacional do país, mas estruturado em função de ameaças específicas ao âmbito doméstico e internacional.<sup>49</sup> Isso indicava a reformulação que o COT impunha às distinções clássicas da segurança, promovendo ameaças e decorrentes respostas que cruzavam a linha divisória entre o doméstico e o estrangeiro. Há ainda alguma

---

<sup>48</sup> Tradicionalmente foi o Estado ou a nação os objetos referentes, mas hoje em dia há uma diversidade muito maior de possibilidades. Tamanho e escala são elementos importantes para se pensar o que pode mais facilmente ser securitizado. As escalas micro (indivíduo pensado no seu núcleo familiar) e macro (ser-humano pensado no sistema global) são escalas em que a *securitização* é difícil. “Na prática, a escala média de coletividades limitadas tem provado ser a mais fácil para *securitização* de objetos referentes mais duráveis” (BUZAN et al., 1998:36).

<sup>49</sup> Para a visualização expressa no ICTA da imbricação entre o âmbito doméstico e internacional das ameaças postas pelo COT à segurança estadunidense ver ANEXOS 2 e 3.

aproximação com o setor econômico também, mas o militar é, em grande parte, determinante.

De acordo com Buzan et al. (1998:50) a agenda da segurança militar se refere principalmente à habilidade do governo para proteger-se a si mesmo contra ameaças militares internas e externas. Assim, importa tanto sua posição no sistema internacional em relação a outros Estados – não diz respeito à ameaça do COT – quanto em relação à construção doméstica e vida do Estado – é propriamente a ameaça do COT percebida pelo governo estadunidense. As ameaças advindas do setor militar podem tanto desenvolver-se dentro como fora do Estado. De acordo com Buzan,

quando a ameaça é interna, a segurança militar é primeiramente sobre a habilidade da elite governante para manter a paz civil, a integridade territorial e, mais controverso, a maquinaria do governo em face dos desafios postos pelos seus próprios cidadãos. As formas típicas de tais desafios são militantes separatistas, revolucionários, terroristas ou organizações ou movimentos criminosos. (BUZAN et al., 1998:50, grifo nosso)

As duas primeiras formas às quais se refere o autor, militantes separatistas e revolucionários, são desafios internos de grupos que buscam o status de Estado ou aspiram ao controle do Estado. A quarta forma típica de desafio, organizações ou movimentos criminosos, advém de grupos dentro do Estado e, no caso do COT, que estão integrados a grupos de se encontram fora do Estado, todos interessados em desenvolver atividades autônomas em relação à sua regulação.

Por esse prisma, os Estados são somente protótipos da noção homogênea e capaz do modelo westfaliano. A afirmação de Buzan, para o qual “em muitas partes, a tensão ainda existe entre os governantes e os governados” (BUZAN et al., 1998:52), deve ser elevada à categoria de “tensão padrão” quando nos referimos ao COT. A criminalidade, e isso inclui sua modalidade transnacional, é

expressão dos regimes domésticos e internacionais de proibição, o que torna esses grupos e indivíduos antagonistas do governo por definição, no sentido de que não seguem as regras impostas dentro ou entre soberanias na busca dos seus interesses. Afrontam, por definição, o governo legal constituído. Isso reafirma o pressuposto que compartilhamos com Buzan et al. (1998:54) de que “aqui nós nos encontramos na fronteira entre a segurança doméstica e internacional”. A alocação da violência intrasocietal na agenda de segurança internacional no Ocidente possibilitou aos políticos a sua utilização como plataforma nacional para o movimento de securitização de lei e ordem, essencialmente o que foi realizado nos Estados Unidos.

Eram três as categorias de ameaças do COT percebidas pelos Estados Unidos à sua segurança nacional.<sup>50</sup> A primeira delas, do setor militar, dizia respeito à ameaça do COT direcionada ao âmbito doméstico do Estado, de onde se destacam dois objetos relacionados: a integridade física dos cidadãos e o funcionamento geral da sociedade. Tais objetos eram encarados como referidos à segurança nacional do país, dado o princípio de proteção de ameaças internas e externas que o aparelho estatal deveria cumprir. A soberania do país e seu monopólio da violência legítima estavam sendo questionados por essa avaliação, uma vez que os cidadãos tinham sua vida, subsistência e bem-estar social ameaçados, em um processo de evolução da desorganização social (ICCS, 1998:1). As principais atividades relacionadas a essa ameaça advinham do tráfico de drogas e pessoas e do terrorismo. De acordo com o ICTA (2000:123),

---

<sup>50</sup> Trabalharemos as principais atividades criminais transnacionais que afetam a segurança nacional dos Estados Unidos. No entanto, a lista que, por exemplo, o ICTA levanta é extremamente extensa. Ela contém discussões a respeito de 18 atividades do COT que, de maneira geral, “afetam o interesse dos Estados Unidos”: Terrorismo; Tráfico de Drogas; Contrabando de estrangeiros; Tráfico de Mulheres e Crianças; Crimes Ambientais; Violações de Sanções; Transferência de Tecnologias Ilícitas e Contrabando de Materiais para ADMs; Tráfico de Armas; Tráfico de Jóias Preciosas; Pirataria; Contrabando de produtos que não drogas; Violações de Direitos de Propriedade Intelectual; Espionagem econômica estrangeira; Práticas Estrangeiras Corruptas de Negócios; Falsificação; Fraude financeira; Criminalidade de Alta Tecnologia; Lavagem de Dinheiro.

as atividades de grupos do crime organizado minam os valores sociais, levam a um aumento das taxas de criminalidade e à elevação dos gastos sociais. Os grupos de crime procuram estabelecer e ampliar os mercados locais de drogas e de outros ilícitos de contrabando que rendem lucros substanciais, o que contribui para a corrupção policial e crimes de rua. As consequências sociais destas atividades podem ser graves; elas incluem dependência de drogas, violência, crimes de fraude financeira e de propriedade, diminui o respeito pelas autoridades legítimas e aumenta os custos de assistência médica e social.

A segunda categoria era um tipo de ameaça derivada, já que a preocupação era com as repercussões que as ameaças postas a outros objetos do meio internacional tinham para a segurança nacional dos Estados Unidos. Os principais COTs aqui, o tráfico de drogas e armas, poderiam tanto reforçar a primeira categoria, aumentando a insegurança dos cidadãos estadunidenses e prejudicando o funcionamento da sua sociedade, quanto capacitando ou criando ameaças estatais. Na visão governamental estas organizações criminosas transnacionais constituíam uma séria ameaça à segurança e à estabilidade de países aliados, reforçavam a incapacidade ou a intenção hostil de parte dos países do sistema internacional em relação aos Estados Unidos e, por decorrência, afetavam a sua própria prosperidade e segurança. De acordo com o ICCS (1998:13),

as organizações criminosas internacionais têm ameaçado os nossos valores, bem como as instituições democráticas e bem-estar social de nossos parceiros globais. O compromisso internacional com o estado de direito, os direitos humanos e a democracia está sob ataque de organizações criminosas.

A terceira categoria, mais próxima ao setor econômico, dizia respeito às ameaças postas por alguns COTs ao crescimento comercial estadunidense e às dinâmicas do sistema econômico capitalista mundial. O ICTA (2000: 124) afirmava que

a utilização de bancos e instituições financeiras para lavagem de dinheiro e outras transações financeiras ilícitas mina a sua credibilidade. Bancos pouco capitalizados, estabelecidos por organizações criminosas, enfraquecem o sistema bancário e podem aumentar a probabilidade de uma crise financeira doméstica grave (...). Se o sistema financeiro está intimamente integrado em mercados financeiros globais, o risco de contágio - a crise se espalhar para outros países - aumenta.

Dois âmbitos relacionados caracterizavam a ameaça desta categoria. O primeiro referente às próprias empresas estadunidenses, impactando empresários, empregados, produção e recursos das indústrias. O segundo era dirigido a alguns pilares de funcionamento do sistema capitalista mundial, tais como a concorrência, que seria desvirtuada por meio da corrupção, das fraudes, das falsificações e do roubo de propriedade intelectual. O aspecto da segurança, no entanto, ficava centrado na lavagem de dinheiro, que viabilizava todo o mecanismo de lucros e reinvestimento do COT.

#### *A ameaça do COT à esfera doméstica dos Estados Unidos*

A primeira categoria de ameaças é possivelmente a mais importante de todas. Ela acaba por direcionar as outras duas, uma vez que se refere à noção mais básica de proteção que se espera do Estado, que se presta aos cidadãos sob a sua soberania. O ICCS (1998:1) afirmava que

o impacto do crime internacional é sentido diretamente nas ruas e nas comunidades dos Estados Unidos. A cocaína produzida nas florestas andinas da América do Sul e a heroína produzida no Triângulo Dourado do Sudeste Asiático são traficadas nas nossas escolas, bairros e comunidades. A violência, a desagregação social e os enormes custos de saúde associados ao abuso de drogas continuam a ter um impacto devastador em nosso país.

Estas afirmações estavam baseadas em números muito expressivos. De acordo com um relatório elaborado em 2000 pelo *United States General Accounting Office* (GAO) sobre as respostas da estrutura executiva ao COT, em 1999 os Estados Unidos apreenderam 73 toneladas de cocaína nas suas fronteiras, cerca de 880 quilogramas de heroína nos seus portos e 536 toneladas de maconha, a maioria dos quais vieram do México (GAO, 2001:29). Neste mesmo ano os americanos gastaram US\$ 63 bilhões em drogas ilegais (GAO, 2001:29). Pesquisas utilizadas pelo governo estadunidense estimavam que no ano 2000 três milhões de indivíduos nos Estados Unidos tinham problemas sérios com o uso de drogas ilícitas.<sup>51</sup>

Um documento da DEA contra a descriminalização das drogas afirmava ter o FBI contabilizado que em 24% das ocorrências de violência praticada contra policiais, os agressores estavam sob a influência de drogas e que em 72% dos casos os agressores tinham uma história de violações da lei de drogas (THE WHITE HOUSE, 2003:17). Isso se refletia nos dados a respeito da população prisional, sendo que 60% dela respondia por crimes relacionados a drogas ilícitas. Em 1995 quase 225 mil pessoas foram encarceradas em prisões estaduais e quase 52 mil em prisões federais por delitos de drogas (ICTA, 2000:18).

Os gastos sociais eram altos também, especialmente com a saúde, dado que os custos por pessoa seriam, em 2000, duas vezes mais elevados para o tratamento de dependentes de drogas ilícitas do que para álcool. Além dos problemas de saúde e violência relacionados às drogas, o documento da DEA ainda frisava que o uso de drogas ilícitas se relacionava diretamente à perda de

---

<sup>51</sup> No entanto, estudos mostravam que o número de mortes ligadas diretamente a este abuso, por conta de overdose, ou indiretamente, por suicídio, homicídio, acidente de automóvel, infecção por HIV, pneumonia, violência, doença mental e hepatite, era bem baixo em comparação com outras causas. Em 2000, enquanto o fumo ocasionou 435 mil mortes (18,1% do total de óbitos dos Estados Unidos), a má alimentação e a inatividade física ocasionaram 400 mil mortes (16,6% do total de óbitos dos Estados Unidos); o consumo de álcool ocasionou 85 mil mortes (3,5%); os acidentes com armas de fogo ocasionaram 29 mil mortes; o uso de drogas ilícitas ocasionou a morte de 17 mil pessoas (MOKDAD et al., 2004:1238-1242).

produtividade no trabalho, causando danos expressivos à economia estadunidense. Pesquisas do Departamento do Trabalho mostravam que os adultos empregados que relataram o uso atual de drogas ilícitas (o que significa seu uso no mês anterior à pesquisa), eram menos confiáveis, já que faltavam mais, provocavam ou sofriam mais acidentes, representando uma importante perda de capacidade produtiva (ICTA, 2000:18).

Estimava-se que o custo geral para a sociedade estadunidense por conta do abuso de drogas foi, em 2000, cerca de US\$ 160 bilhões. Exacerbando a seriedade e gravidade dos prejuízos sociais do COT, o documento da DEA destacava que “mais importante foram as perdas concretas que são imperfeitamente simbolizadas por esses bilhões de dólares - a destruição de vidas, os danos do vício, as mortes por acidentes de carro, doenças e a perda de oportunidades e sonhos” (THE WHITE HOUSE, 2003:17). Esses eram, para os centros decisórios governamentais, problemas que ganhavam tonalidades de segurança nacional, deixando de ser uma questão simplesmente de saúde ou segurança pública.

O terrorismo internacional também era elencado como um COT que ameaçava a segurança nacional do país, evidenciado pelo atentado de 1993 ao World Trade Center em Nova York, que matou seis e feriu mais de mil pessoas, e o ataque aos funcionários da CIA em Langley, na Virgínia, no mesmo ano (ICCS, 1998:2).

O diagnóstico do ICTA (2000:17) era que as mesmas mudanças políticas e econômicas mundiais das quais os grupos de crime organizado estavam se beneficiando, eram exploradas também pelos grupos terroristas. Estes, quando não tinham o suporte e financiamento de Estados párias do sistema internacional, poderiam utilizar atividades criminosas para financiar suas operações ou para auxiliar na aquisição de armas e materiais bélicos mais sofisticados. O documento destacava como exemplo o argelino Ahmed Ressay, preso em Washington em 1999 tentando contrabandear material para fabricação de bombas para dentro dos Estados Unidos. O medo dos agentes governamentais residia na possibilidade de

que serviços de grupos do crime organizado pudessem ser utilizados para se obter êxito em operações como essa (ICTA, 2000:17). No caso dos atentados ao World Trade Center em 1993 essa conexão parecia ter sido feita, dado que muitos dos terroristas haviam entrado nos Estados Unidos com documentos falsos (ICTA, 2000:24), um serviço básico dos grupos criminosos que traficavam pessoas.

O governo estadunidense avaliava que os seus cidadãos que viviam, trabalhavam ou viajavam para fora do país também sofriam o impacto destes problemas de segurança nacional, pois muitas vezes serviam de alvo para a violência praticada tanto por cartéis de drogas, como por terroristas. De acordo com a então Secretária de Estado Madeleine Albright (1998:13),

é preciso avançar duro na guerra contra o narcotráfico e a hidra maligna do crime internacional. Cartéis de droga e os impérios criminosos ameaçam-nos todos os dias, estejamos nós viajando no exterior ou indo pra o nosso cotidiano trabalho aqui em casa.

Isso se expressava no fato de em 1999 ter havido 169 ataques terroristas contra alvos estadunidenses em todo o mundo, um aumento de 52% em relação a 1998 (GAO, 2001:29). O ICCS (1998:2) afirmava ainda que, nos últimos anos, empresários estadunidenses haviam sido sequestrados e mantidos como reféns por grupos de guerrilha e narcoterroristas que operavam na América Latina, enquanto outros haviam sido assassinados na Nigéria, no Paquistão e na Rússia pelo crime organizado.

O tráfico de pessoas entra aqui como um importante elemento que ganhava dimensão como ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. A preocupação era dupla. De um lado, documentos afirmavam que esses imigrantes ilegais – algo em torno de 500 mil (GAO, 2001:29) – eram transportados anualmente em condições brutais e depois forçados a formas severas de servidão involuntária. Muitos grupos criminosos etnicamente definidos, especialmente da Nigéria, China e Rússia, empregariam ou coagiriam imigrantes ilegais contrabandeados para o país para realizar atividades criminosas de risco elevado,

preservando-se, assim, do envolvimento na linha de frente. Aqueles que conseguiam se livrar desses grupos e permanecer nos Estados Unidos gerariam outros tipos de problemas. Comprometeriam os recursos sociais e econômicos do país, prejudicando salários e condições de trabalho dos outros trabalhadores nacionais, fariam aumentar a criminalidade, o sentimento anti-imigrante e o custo de programas sociais do governo (ICTA, 2000:22).

De outro lado, essas trilhas de tráfico eram cada vez mais propensas à violência, bem como possíveis rotas de entrada de traficantes, drogas e terroristas, colocando em ameaça a segurança dos cidadãos e do funcionamento da sociedade estadunidense (ICCS, 1998:2). As principais rotas de entrada eram pela fronteira com o México e o Canadá ou pelos portos espalhados pelo país, usados com maior frequência pelos traficantes asiáticos. A América Central seria, à época, a principal rota para a entrada ilegal nos Estados Unidos, utilizada por imigrantes ilegais de todo o mundo. De acordo com o ICTA (2000:25), existiam muitas redes ligadas de maneira descentralizada e espalhadas por toda a região. Essas redes continham um sem número de fornecedores de documentos falsos, contrabandistas, companhias aéreas e empresas de ônibus corruptas, todos trabalhando em prol deste tipo de tráfico.

#### *A ameaça do COT à esfera doméstica de outros países: impactos nos Estados Unidos*

A segunda categoria de ameaças à segurança nacional dos Estados Unidos era derivada das ameaças postas a outros países do sistema internacional. Quatro diferentes tipos de países estavam relacionados a essa dinâmica.

O primeiro tipo era o das potências internacionais parceiras dos Estados Unidos. A ameaça que lhes era posta pelo COT parecia-se muito com as relacionadas à potência mundial. Diferenciavam-se, por vezes, as atividades ilícitas praticadas, dadas as dinâmicas geográficas e as demandas específicas por

produtos e serviços ilícitos. Os países da Europa Ocidental eram os casos mais expressivos. O Reino Unido, por exemplo, preocupava-se especificamente com os grupos criminosos nigerianos. A Itália, a Alemanha e vários países nórdicos, por sua vez, preocupavam-se com o papel crescente do crime da etnia albanesa. A Suíça lutava contra as fraudes bancárias e seu histórico de paraíso fiscal e de lavagem de dinheiro. E o Japão, já há longa data, enfrentava os desafios postos pela sua máfia nacional, a Yakuza (ICTA, 2000:154).

Enfim, a lista poderia se estender por um conjunto muito extenso de exemplos e casos, os quais acabavam indicando que o crime encontrava-se, nestes locais, entre a fase predatória e parasitária.<sup>52</sup> Isso significava que tais soberanias, em graus variados, tinham a capacidade para manter o seu estado de direito, promover a *aplicação da Lei* e proteger as suas instituições democráticas. Ainda assim era necessário que houvesse o reconhecimento da ameaça em questão, esforço político para a sua coibição e promoção de cooperação internacional para que o COT não crescesse entre suas fronteiras até ficar fora de controle, impondo à segurança nacional dos Estados Unidos novos e mais perigosos desafios.

O segundo tipo de países era composto por aqueles em processo de desenvolvimento, que teriam pouca capacidade de *aplicação da Lei* e suas instituições democráticas ainda não estariam totalmente consolidadas. Esta pouca força se reverteria em espaços de ausência de governo nos quais o COT se desenvolveria e ganharia força. Esse crescimento repercutiria, enfim, em um reforço das atividades e grupos do COT inseridos nos Estados Unidos. De acordo com o ICCS (1998:4), nessas nações, sejam aquelas em transição do autoritarismo para a democracia ou em processo de privatização da economia, “os criminosos são capazes de prosperar de tal forma a constituir uma ameaça para o

---

<sup>52</sup> De acordo com Serrano (2005:42), na fase predatória a relação do crime com o sistema político e econômico mais amplo se caracteriza pela vulnerabilidade do primeiro frente ao aparato de aplicação forçosa da lei por parte do Estado. Aqui a violência criminal é, em sua maior parte, defensiva. Já na fase parasitária, uma evolução da primeira, as atividades criminais se difundem, infiltram e manipulam o sistema político e econômico formal. O oferecimento de bens e serviços ilícitos ou escassos é predominante dessa fase.

estado de direito e para a sobrevivência da democracia”. Os COTs mais relevantes neste contexto seriam o tráfico de drogas e de armas, que teriam relativa liberdade de trânsito e possibilidade de estabelecimento de bases para os seus grupos. Uma parte desses países já teria uma relação essencialmente parasitária com o COT.

De acordo com o ICTA (2000:66), nestas condições estariam, por exemplo, os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), com destaque para a própria Rússia, que compunham o conjunto de Estados que antes faziam parte da URSS e se encontravam em processo de transição política na década de 1990. Eles teriam se tornado um terreno fértil para o crime organizado expandir suas atividades ilícitas, dado o relaxamento dos controles sociais e a abertura desregulamentada das fronteiras. No leste europeu, a Polônia e a República Checa haviam se tornado pontos nodais do tráfico de heroína que vinha do Cáucaso para a Europa Ocidental (ICTA, 2000:64). Também a África do Sul, ao se tornar um *locus* de comércio marítimo e aéreo entre a Ásia, a Europa e o Continente Americano, acabou se qualificando a porto para a criminalidade transnacional, especialmente de tráfico de drogas e crimes financeiros. O ICTA fornece dados impactantes a respeito desse país que, em 1998, tinha quase 200 grupos de crime organizado que operavam em todo o seu território, sendo que ao menos 32 deles tinham ligações internacionais (ICTA, 2000:101). Hong Kong destaca-se neste grupo, por ser, à época, um dos grandes centros comerciais e financeiros em desenvolvimento e também um dos mais importantes pontos da atividade criminosa na Ásia oriental, incluindo tráfico de drogas, armas e, principalmente, mulheres para prostituição (ICTA, 2000:91). Na América do Sul, Brasil e Argentina, ao expandirem as suas relações comerciais dentro da região e com o resto do mundo se tornaram um dos principais locais de contrabando internacional, crimes econômicos e passagem de drogas para a Europa (ICTA, 2000:108).

O terceiro tipo de países era representado pelos Estados falidos, caracterizados por conflitos civis crônicos e colapso governamental e econômico.

Segundo o ICTA (2000:126),

nos Estados falidos as instituições governamentais responsáveis pela *aplicação da Lei*, manutenção da ordem pública ou regulação do setor financeiro despedaçaram-se a tal ponto que eles são incapazes de manter o estado de direito ou desenvolver motivação política suficiente para agir contra os grupos criminosos e suas atividades operacionais no país. Seus governos são incapazes ou não querem cumprir as obrigações internacionais que ajudariam a prevenir que seus países se tornassem importantes bases para a criminalidade global.

Se até aqui a questão para o governo estadunidense era prioritariamente o problema da capacitação e desenvolvimento do próprio COT, daí em diante tratava-se deste, mas também de outro patamar de ameaça. A criminalidade transfronteiriça teria em espaços sem governo um terreno fértil e propenso à sua expansão, caracterizado por grande liberdade de ação em relação ao Estado, possibilitando a obtenção de maiores ganhos e diversificação de suas atividades. A ameaça extra daí derivada era o possível reforço que os COTs poderiam proporcionar a grupos paramilitares e movimentos insurgentes inseridos nessas localidades. De acordo com o ICTA (2000:10), desde o fim da Guerra Fria houve uma crescente participação destes grupos em atividades criminosas, como o tráfico de drogas, ao promover extorsão ou oferecer proteção aos grupos criminosos que operavam em áreas sob seu controle. Na maioria das vezes essa aproximação era fugaz, mas havia exceções. Arranjos mais duradouros, com base na coincidência de interesses, eram estabelecidos com grupos extremistas de esquerda. Tendo contado em algum momento com o patrocínio de Estados Comunistas, estes grupos teriam se visto obrigados a encontrar fontes alternativas de recursos para permanecer militarmente relevantes. Este seria o caso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e do Exército de Libertação Nacional (ELN), que geravam receitas ao tributar e proteger o cultivo, o processamento e os carregamentos de drogas nas áreas que controlavam, bem como da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e da

Frente Revolucionária Unida (RUF) de Serra Leoa, que obtinham a maioria das suas receitas do apoio à mineração nas áreas sob o controle de suas forças e exportação ilegal de diamantes (ICTA, 2000:10).

Mas, além disso, nos Estados falidos havia a possibilidade de se desenvolver uma relação considerada simbiótica entre crime e governo, caracterizada por uma dependência mútua (SERRANO, 2005:42-3). Em alguns casos o envolvimento da criminalidade com o Estado e a corrupção poderia ser tão corrosivo que o Estado mesmo poderia se tornar 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. Essa situação viabilizava e apoiava o crime organizado.<sup>53</sup> 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 (SERRANO, 2005:42-3). De acordo com o ICTA (2000:128) o prognóstico era aterrador, uma vez que

o mundo em 2010 pode ver o surgimento de "Estados Criminosos" que não são meramente paraísos seguros internacionais para as atividades criminosas, mas que as mantêm como uma coisa natural. O envolvimento dos "Estados Criminosos" na comunidade das nações poderia prejudicar as finanças e o comércio internacional e impedir uma cooperação internacional eficaz contra a criminalidade organizada. "Estados Criminosos" podem também adoptar as agendas políticas de Estados problemáticos e de grupos terroristas, enfraquecendo assim os interesses políticos, econômicos, de segurança dos Estados Unidos e de todo o mundo.

---

<sup>53</sup> De acordo com (ICTA, 2000:124), seriam exemplos de Estados cleptocráticos a Nigéria sob o governo de Sani Abacha (1993-1998), o Zaire sob Joseph Mobuto (1965-1997), a Indonésia sob Hadji Soeharto (1992-1995) e as Filipinas sob Ferdinand Marcos (1965-1986).

Mas não só os Estados débeis ou falidos tinham esse envolvimento com o COT. Esse conceito ficava próximo já ao quarto tipo de Estado, os chamados *rogue states* ou Estados párias, que capacitavam e protegiam o COT eles mesmos, não por uma situação de incapacidade, mas como dinâmica própria e interesse político.

Tais Estados afrontavam a liderança estadunidense e as regras da ordem liberal democrática. Na visão dos Estados Unidos eles geravam instabilidade regional e afrontavam a segurança nacional do país. Segundo Anthony Lake, assistente presidencial de segurança nacional, “velhas ameaças, tais como a agressão de *rogue states*, assumiram novas e perigosas dimensões”, já que antes eles “podiam ser contidos por aqueles os armavam e apoiavam. Agora, eles estão mais propensos a apostar no uso da força para atingir seus objetivos” (LAKE, 1996). O apoio conferido para grupos criminosos transnacionais era visto, neste caso, como uma ação propositiva de auxílio que pressupunha mão dupla. Ao conferir suporte territorial a esses grupos criminosos, deixando a imposição da lei de lado, havia um conjunto importante de possíveis contrapartidas. Duas delas seriam particularmente importantes: a violação de sanções e a obtenção de armas, com destaque para as de destruição em massa.

De acordo com o ICTA (2000:31), alguns Estados párias usam as redes de criminalidade transnacional como auxiliar para os seus esforços de violação de sanções multilaterais ou estadunidenses, sejam financeiras, comerciais ou militares, impostas para forçá-los a assumirem compromissos junto à comunidade internacional. Isso seria realizado por redes de criminalidade regional a partir de empresas de “fachada” e empresários corruptos. O COT viabilizaria transferências clandestinas de produtos, como armas, e serviços, como transações financeiras ilícitas. O caso exemplar levantado pelo ICTA (2000:31) era o da antiga Iugoslávia, na qual os grupos criminosos locais se desenvolviam ao organizarem contrabando de bens embargados e fornecerem financiamento encoberto para empresários.

Em relação às armas é importante uma atenção especial. Para além de armas convencionais, leves e ligeiras, a maior preocupação do governo estadunidense era a possibilidade de criminosos transnacionais se envolverem com a aquisição e venda de ADMs, transferência de tecnologia e comércio de substâncias proibidas ou perigosas. Segundo o ICCS (1998:3), esses crimes representavam uma grave ameaça para a segurança, a estabilidade, os valores e outros interesses de toda a comunidade mundial de que os Estados Unidos é um dos principais membros.

A maior preocupação estadunidense era com os Estados da antiga região Soviética, especialmente Ucrânia e Rússia, países nos quais a segurança do material nuclear era precária e os ex-cientistas de programas militares encontravam-se, em grande parte, desempregados. Tanto a corrupção quanto o suborno, poderiam ser utilizados pelo COT para viabilizar a compra e transferência de material atômico ou biológico necessário para fabricação de ADMs. Estimava-se que um ataque nuclear em alguma cidade dos Estados Unidos poderia matar mais de meio milhão de pessoas e causar mais de US\$ 1 trilhão em prejuízos (WAGLEY, 2006:4).

Segundo o ICTA (2000:31), países como o Irã, o Iraque, a Líbia, o Paquistão e a Coreia do Norte se envolviam com redes criminosas para adquirir tecnologia controlada e contornar os esforços que os Estados Unidos empreendiam internacionalmente, no intuito de coibir esse acesso. O governo estimava que equipamentos militares no valor de várias centenas de milhões de dólares eram vendidos anualmente no mercado ilegal de armas a países sujeitos a embargos de armas da ONU. Por vezes, quando havia transferências ou vendas de armas para combatentes em zonas de conflito, como no Afeganistão, nas antigas repúblicas da Iugoslávia ou em países da África, os grupos criminosos utilizavam a rubrica “ajuda humanitária” para o transporte de armamento leve e ligeiro (ICTA, 2000:32).

## *As ameaças no setor econômico à segurança nacional dos Estados Unidos*

No que se refere às ameaças que o COT estabelece dentro do setor econômico, encontramos de maneira genérica o que Buzan et al. (1998:98) afirma ser

o medo de a) o lado negro do capitalismo e da ordem de comércio aberto em termos de comércio ilegal – especialmente em drogas, as quais habilita fraternidades criminosas e armas leves; b) o comércio de certos tipos de tecnologias militares significativas (particularmente tecnologia relativa à fabricação e entrega de Armas de Destruição em Massa).

Mas o mesmo Buzan et al (1998,116) ressalva que tanto o medo do comércio de drogas, quanto o de ADMs são assuntos de segurança sociopolíticos e militares, mais do que econômicos. Somente os medos que a economia internacional ou nacional caia em uma crise são claramente assuntos de segurança econômica. A principal questão neste contexto diz respeito à estabilidade na circulação de pessoas, bens, serviços e dinheiro, o que significa basicamente que as mudanças devem ocorrer de maneira minimamente conhecida e controlada (BUZAN et al., 1998:107).

As ameaças da terceira categoria às dinâmicas do sistema econômico capitalista se inseriam nessas concepções, entre o setor econômico e militar, relacionadas à segurança nacional dos Estados Unidos. O contexto histórico para o aumento da relevância destas ameaças eram a forte expansão de empresas estadunidenses e instituições financeiras no exterior, a crescente integração do sistema bancário mundial, o aumento do uso de cartões de crédito e outros produtos financeiros vinculados a empresas estadunidenses (ICCS, 1998:3). E, de acordo com o ICCS (1998:45),

crimes financeiros representam uma ameaça à segurança nacional porque ameaçam a integridade do sistema financeiro enquanto alimentam vários outros tipos de atividade criminosa.

Tais crimes eram de dois tipos: lavagem de dinheiro e falsificação/fraude. O primeiro permitia que os criminosos ocultassem ou legitimassem ganhos obtidos de atividades criminosas, dificultando às agências nacionais ou internacionais de *aplicação da Lei* rastrear e confiscar tais recursos. Portanto, também afirmava o *National Money Laundering Strategy For 2000*, “a lavagem de dinheiro é uma ameaça à segurança nacional” (NMLS, 2000:78). De acordo com Robert Rubin, então secretário do Tesouro,

a lavagem de dinheiro é o processo que permite aos traficantes de drogas e armas e aos grupos terroristas converter rendimentos ilegais e inutilizáveis em fundos utilizáveis. É o “sangue vital” do crime organizado. (RUBIN, 1997)

O GAO (2001:28) afirmava que a atividade de lavagem de dinheiro no mundo era em média US\$ 1 trilhão anualmente. Outros estudos apontavam que essa prática significava uma importância entre 2% e 5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, ou seja, em 2000, entre US\$ 800 bilhões e US\$ 2 trilhões (ICTA, 2001:52). Sua viabilização necessitava de uma base integrada à economia legal para ser legitimada. O uso de empresas de “fachada”, tais como cassinos, hotéis, empresas de serviços financeiros, empresas de construção civil e agências de viagens, permitiam que os grupos criminosos combinassem fundos legítimos e ilícitos no negócio e lhes possibilitavam uma fonte de riqueza plausível para negar o envolvimento em atividades criminosas (ICCS, 1998:18).

De acordo com o ICTA, as estruturas financeiras de países como Hong Kong, Japão, Alemanha, Reino Unido e dos próprios Estados Unidos, eram usadas para lavagem de dinheiro, apesar de haver uma extensa legislação que a

tornavam difícil e arriscada. Em alguns casos, criminosos recrutavam funcionários de bancos para realizar transações de lavagem de dinheiro em nome da organização criminosa. Alguns grupos do crime organizado chegavam a comprar bancos para facilitar a sua própria atividade de lavagem de dinheiro (ICTA, 2000:53). Richard Clarke, Secretário de Estado Assistente na época do governo Clinton, partia do pressuposto de que o dinheiro era a questão chave para se coibir de maneira eficaz o COT, dado que essa era a motivação essencial e a própria fonte a partir da qual se desenrolavam novas ações criminosas. Assim, se os Estados Unidos pudessem parar a lavagem de dinheiro, poderiam colocar um freio significativo a estes grupos (THE WHITE HOUSE, 2000b). Uma importante questão era, no entanto, que o país dependia de arranjos cooperativos com outras nações para conseguir chegar a este tipo de eficácia. Portanto, estimulou o interesse e fomentou a incorporação de legislações proibitivas e outras medidas preventivas internacionalmente, relacionadas ao aumento da transparência bancária e à redução do sigilo.

Mas, apesar de um conjunto razoável de países já ter aceitado e implantado muitas regulações que respondiam a estes anseios estadunidenses, em 2000 ainda havia ao menos 15 jurisdições, de acordo com o *Financial Action Task Force* (FATF)<sup>54</sup>, consideradas não cooperativas e deficientes nas suas práticas regulatórias contra a lavagem de dinheiro (ICTA, 2000:55). Esse grupo de países, chamados de paraísos fiscais do crime financeiro, era visto pelos Estados Unidos como espaços críticos na luta contra o COT. Por esta razão, o seu enquadramento regulatório foi inserido na agenda de segurança nacional estadunidense (NMLS, 2000:64).

Internacionalmente, os maiores problemas dessa prática de lavagem de dinheiro se relacionavam à desestabilização da economia mundial pelo aumento da volatilidade nos mercados de câmbio, distorções da taxa de juros, bem como

---

<sup>54</sup> O FATF foi estabelecido na Cúpula do G-7 de 1989 com o intuito de examinar medidas de combate à lavagem de dinheiro. As 15 jurisdições não cooperativas eram: Bahamas, Ilhas Cayman, Ilhas Cook, Dominica, Israel, Líbano, Liechtenstein, Ilhas Marshall, Nauru, Niue, Panamá, Filipinas, Rússia, São Cristovão e Nevis e São Vicente e Granadinas.

das expectativas do mercado (ICTA, 2000:54). Nos Estados Unidos essa atividade ainda não havia minado a estabilidade econômica, mesmo assim gerava grandes dificuldades para a cobrança de impostos e um alto gasto do governo com a regulação do setor bancário e do mercado financeiro.

O segundo tipo de crime financeiro, o da falsificação/fraude, prejudicaria individualmente os cidadãos, bem como empresas e instituições financeiras estadunidenses. De acordo com o ICCS (1998:2), cidadãos dos Estados Unidos, em uma proporção cada vez maior, estavam sendo vítimas de esquemas de fraude e outros crimes de "colarinho branco" cometidos por criminosos internacionais. Isso custaria aos estadunidenses dezenas de bilhões de dólares anualmente. Compondo este quadro, as empresas estadunidenses tornavam-se também vítimas de um tipo de criminalidade que incluía práticas de fraude, extorsão, chantagem, espionagem econômica, uso indevido de propriedade intelectual, atividades comerciais corruptas e crime informático (ICCS, 1998:3). Um dos maiores problemas decorrentes destas ações era o desvirtuamento da concorrência (ICTA, 2000:124). No contexto internacional de integração comercial e financeira que pautava a economia internacional, mesmo a ameaça às empresas e instituições financeiras estrangeiras era potencialmente problemática para os Estados Unidos. Ela geraria diminuição de lucros, perda de produtividade e perda de empregos nas empresas estadunidenses.

De acordo com um relatório do serviço de pesquisa para o Congresso estadunidense a respeito do COT, a falsificação de moeda dos Estados Unidos e de outros instrumentos monetários eram práticas extremamente problemáticas que causavam graves prejuízos financeiros e contribuíam para a instabilidade do sistema mundial (WAGLEY, 2006:5). O mesmo pode ser dito dos crimes econômicos, como a pirataria, o contrabando, a violação dos direitos de propriedade intelectual, os quais teriam crescido oito vezes mais rápido do que o comércio legítimo, desde o início de 1990 (WAGLEY, 2006:5). Em número, no ano 2000, o comércio de mercadorias falsificadas tinha um valor estimado em US\$ 450 bilhões, maior do que o PIB de muitos países. Essa receita aumentou mais de

400% desde o início de 1990, um grande contraste com o crescimento do comércio legítimo que foi cerca de 50% no mesmo período (THE WHITE HOUSE, 2000b).

A decorrência mais problemática de todos estes tipos de crimes, relacionados genericamente à lavagem de dinheiro e falsificação/fraude, não dizia respeito ao setor econômico, ainda que tivesse uma parcela de importância pelas suas capacidades de desestabilização do sistema econômico e financeiro nacional estadunidense e internacional. Dado que grande parte das organizações criminosas envolvidas em atividades ilegais transnacionais era “multi-criminosa” (THE WHITE. HOUSE, 2000), a função principal dessas várias atividades dizia respeito à obtenção de recursos para o desenvolvimento de outras atividades ilegais relacionadas ao setor militar, como o tráfico de drogas e de armas (ICTA, 2000:46). Isso se expressa nas afirmações do ICCS (1998:51), para o qual os criminosos internacionais que buscam lucro através do boicote às leis comerciais dos Estados Unidos, apesar de menos visíveis do que os traficantes de drogas e de pessoas, são uma grande ameaça por se inserirem no complexo e emaranhado universo das infrações penais internacionais. O crime comercial e financeiro estaria atrelado às atividades criminosas mais problemáticas para a segurança nacional dos Estados Unidos, proporcionando-lhes capacidade de investimento, rotas comerciais e a possibilidade de transformar recursos ilícitos em lícitos.

## 2.5. Considerações gerais

A *securitização* do COT se insere em um quadro histórico de redefinição das estratégias dos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria e a emergência de ameaças com características diferentes da época anterior, que tinham como marca o conflito interestatal. Neste novo momento, a expansão de atividades ilícitas transnacionais incentivadas pela globalização tecnológica e liberalização política e comercial, passou a ser percebida como ameaça a vários países e à

ordem internacional em transformação. Os Estados Unidos, como a maior potência mundial, definiu como prioritário o combate a este fenômeno criminal.

Este capítulo analisou, assim, o *primeiro movimento* da *securitização* do COT pelos Estados Unidos durante a década de 1990. Este processo, definido pela teoria como “ato” de fala, foi desencadeado pela estrutura Executiva estadunidense, seu agente prioritário. Definiu-se, a partir daí, quais eram as ameaças existenciais que este fenômeno criminal transnacional impunha a diferentes objetos sociais relacionados à segurança nacional do país. Avaliou-se que tais objetos estavam enquadrados principalmente no setor militar, ainda que o setor econômico tenha tipo alguma importância. Foram trabalhadas as noções de ameaça estrangeira e criminalidade do outro, bem como o imbricamento entre a noção de segurança pública e internacional que o COT sugeria.

No próximo capítulo analisamos um *segundo movimento* da *securitização*, caracterizado pela aceitação e legitimação do COT por vários agentes sociais, especialmente pela população, algumas das suas elites sociais e vários grupos congressistas.

**SEGUNDO MOVIMIENTO:  
SOCIEDADE ESTADUNIDENSE, CONGRESSO E  
CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL**

A securitização é constituída, de acordo com Buzan et al. (1998:25), pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com saliência suficiente para ter efeitos políticos substanciais. Esse processo pode ser visto como um “acordo” coletivo sobre a relevância da ameaça. Para tanto, é necessário dois lados: aquele do agente que promove o “ato de fala”, ou seja, que identifica e qualifica a ameaça e outro lado, composto por uma audiência relevante com capacidade de influência nas estruturas políticas e sociais.

Tal audiência é fundamental para a viabilização da securitização, uma vez que é o sustentáculo social para a legitimação (por vezes para a própria obtenção) de medidas emergenciais e poderes extraordinários pelo agente securitizador. Segundo Buzan et al. (1998:25) “o assunto é securitizado somente se e quando a audiência o aceita como tal”. No entanto, esse não é o único papel de todos os grupos que a compõem. Alguns atores sociais são mais do que espectadores deste processo, chegando a interferir de maneira ativa. Alguns grupos motivam e promovem a legitimidade da securitização ao atestar ameaças, destacar grupos perigosos, detalhar dinâmicas etc.

A partir destas observações, procedemos neste capítulo à análise de três dinâmicas relacionadas. Elas são expressões da importância de vários grupos da sociedade estadunidense, mas também e especialmente do Congresso, para o processo de securitização do COT durante a década de 1990.

Primeiramente, fazemos uma avaliação da percepção da sociedade estadunidense sobre a ameaça posta pelo COT ao país. Para além de um panorama geral, utilizamos pesquisas de opinião pública da época para detalhar a compreensão de várias elites sociais a respeito da questão. Nesse contexto, destacamos o papel da mídia, avaliada como um dos mais significativos veículos de difusão social das concepções a respeito das ameaças postas pelo COT à segurança dos Estados Unidos.

Uma segunda análise se centra no incentivo à securitização que foi realizado no Congresso estadunidense por especialistas em assuntos de

criminalidade organizada transnacional (alocados em instituto de pesquisas em Universidades, firmas de consultoria na área de segurança e *think tanks*). Utilizamos, para isso, o diálogo estabelecido entre congressistas e especialistas em sessões temáticas sobre o COT, que foi realizado ao longo da década de 1990 na Câmara dos Deputados.

A última análise do capítulo foca as solicitações feitas pelos congressistas à ação emergencial do Executivo estadunidense pela redefinição das estruturas de *aplicação da Lei* do Estado, especialmente a ampliação da sua função no estrangeiro. Compondo a análise desta postura de solicitante, também avaliamos o papel de proposição que teve o Congresso estadunidense em dois aspectos:

- I) Na elaboração de projetos de lei com a temática do COT por parte de vários congressistas e a sua inserção na pauta das câmaras;
- II) Na aprovação dos orçamentos anuais para programas federais com o objetivo de combate ao COT.

Estas três análises nos conferem avaliações sobre o papel e posição da sociedade, representada por especialistas, mídia e certas elites sociais, bem como de grupos dentro do Congresso estadunidense interessados na temática do COT e no seu reconhecimento como um aspecto da segurança nacional do país.

### 3.1. Audiência à securitização do Crime Organizado Transnacional: população, elites sociais e mídia

A vitória de Bill Clinton na eleição presidencial estadunidense de 1992, contra o presidente republicano George H. Bush e o independente Ross Perot, teve uma plataforma focada em questões domésticas. Bush, que tinha uma aprovação de 89% em 1991, imediatamente após a vitória na Guerra do Golfo, viu sua popularidade cair drasticamente para 29% em 1992<sup>55</sup>, após aumentar impostos para cobrir o déficit federal que alcançava a marca de US\$ 300 bilhões. Somava-se a tal fragilidade, uma elevada taxa de desemprego e um PIB quase estagnado. Clinton aproveitou-se destas circunstâncias para deslocar a atenção das questões internacionais, prioridade quase exclusiva do governo desde 1989, utilizando o slogan de sua campanha: “É a economia, estúpido!”. Segundo Clinton (1992), o descaso da administração Bush com o desenvolvimento econômico estadunidense teria levado o país à maior crise econômica da sua história desde a II Guerra Mundial.

Para Clinton não era mais possível seguir a dicotomia entre a política interna e externa que pautou muitos aspectos da Guerra Fria. A escolha entre uma e outra, explicitada na distinção entre internacionalistas e isolacionistas, era um falso dilema (CLINTON, 1992). Ao invés de políticas nacionais e políticas estrangeiras, o país deveria atuar domesticamente para se fortalecer internacionalmente e vice-versa. Conceber e aplicar políticas nacionais que atendessem às necessidades dos cidadãos era o passo fundamental para restaurar a capacidade dos Estados Unidos no exterior. Esta avaliação era confirmada também por alguns pesquisadores, que destacavam a “situação lamentável da sociedade estadunidense” (MAYNES, 1990:6) após o fim da Guerra Fria, marcada pelas drogas, pelo aumento dos sem-teto, por escolas deterioradas e pelo crime urbano. Isto minaria a imagem do país no exterior como modelo de sociedade, algo avaliado como uma importante fonte de poder.

---

<sup>55</sup> Gallup Institute, <http://www.gallup.com/poll/124922/Presidential-Approval-Center.aspx>

Nas palavras de Clinton, “dados os problemas que enfrentamos em casa, precisamos primeiro cuidar de nosso próprio povo e das suas necessidades”, já que “para dirigir no exterior, um presidente dos Estados Unidos deve primeiro liderar em casa” (CLINTON, 1992). Lembrava, ainda, que a URSS não havia sido derrotada em campo de batalha; seu colapso teria vindo “de dentro para fora – do fracasso econômico, político, espiritual” (CLINTON, 1992). Era necessário cuidar para que os Estados Unidos não seguissem o mesmo caminho.

Em pesquisas de opinião pública conduzidas por importantes institutos estadunidenses por volta dos anos 1990, como o *Pew Research Center*<sup>56</sup>, as categorias “drogas” e “crimes” já tinham destaque. Elas mostravam, entre 1987 e 1990, a percentagem da população que avaliava a criminalidade em geral como o mais importante problema da nação havia passado de 3% a 7% (PEW RESEARCH CENTER, 1990:54-6).

Em 1993, outra pesquisa apontava que o governo Clinton parecia estar dando respostas aos dilemas domésticos prioritários da sua campanha, relacionados aos problemas econômicos. Um número cada vez menor de estadunidenses elencava a questão econômica como o problema prioritário da nação. Em janeiro de 1992 esse número era de 76%, baixando progressivamente ao longo dos meses até chegar ao patamar de 33% em dezembro de 1993. Em contrapartida, aqueles que consideravam a criminalidade o maior problema que a nação enfrentava havia aumentado para 25%. (PEW RESEARCH CENTER, 1993:1). Mesmo assim, o público ainda esperava que o Presidente conferisse aos problemas econômicos prioridade em relação a qualquer outra questão (PEW RESEARCH CENTER, 1993:2). Isso porque, quando se perguntava quais eram os problemas mais importantes em suas próprias vidas, os estadunidenses continuavam afirmando serem os problemas financeiros. De maneira genérica, 53% dos entrevistados queixaram-se de alguma dificuldade econômica ou

---

<sup>56</sup> Criado em 1990, o *Pew Research Center* foi denominado até 1996 como *Times Mirror Center* e vinculado à corporação *Times Mirror*, antecessora do *Los Angeles Times*. Tal centro é considerado atualmente um "fact tank", caracterizado por ser um centro de pesquisas apartidário que fornece informações sobre atitudes e tendências de grupos sociais estadunidenses e propõe-se a não tomar posições sobre questões políticas.

financeira. Em contraste, apenas 6% apontava o crime, ou o medo do crime, como o problema mais importante em suas vidas.

Mas a plataforma doméstica, que foi essencialmente econômica durante o primeiro ano da administração Clinton, evoluiu na estrutura executiva para as preocupações com o COT a partir de 1995, dado o trânsito que esse fenômeno tinha entre os âmbitos doméstico e internacional. O progresso dessa atenção despendida ao COT foi alimentado ao mesmo tempo em que alimentou, na população, a percepção de que ele representava uma grande ameaça. Há, assim, uma razoável coincidência entre o primeiro movimento de securitização do COT, originado no Executivo, e a difusão e incremento da percepção social da ameaça que ele impunha ao país. É possível dizer que o primeiro motivava o progresso do segundo que, por sua vez, lhe conferia legitimidade para uma resposta emergencial em função da ameaça existencial posta pelo fenômeno criminal transnacional. Parte da audiência a que a securitização do COT se referia – os cidadãos estadunidenses – compactuava com tal processo por volta de 1997.

A percepção do “crime” e das “drogas” como um problema nacional, apesar de já estar presente na população estadunidense desde 1990 (pesquisas anteriores também mostram dados parecidos), se diferenciava daquela percepção que se explicitou a partir do processo de securitização do COT. A alteração da sua nomenclatura, que identificava um fenômeno qualitativamente novo, e a maior proporção da ameaça percebida, são alterações que ficam patentes a partir do trabalho *America's Place in the World II* de 1997, desenvolvido também pelo *Pew Research Center*. Esta pesquisa consistia em entrevistas com o público em geral e com formadores de opinião e tinha o intuito de investigar as percepções desses grupos sobre a política nacional e internacional dos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria (PEW RESEARCH CENTER, 1997). Interessava apreender a avaliação da população, mas também a das lideranças das elites estadunidenses sobre o papel do seu país no mundo. Essas lideranças foram chamadas de *Influentes* ou *Líderes de Opinião*, e consistiam em um conjunto de quase 600 homens e mulheres escolhidos por serem reconhecidos como indivíduos

diferenciados em seus respectivos campos de atuação ou por suas posições de comando.<sup>57</sup> Eles advinham de diversas áreas: especialistas em assuntos externos e de segurança, jornalistas, acadêmicos, cientistas, líderes religiosos, governadores e prefeitos, Executivos, congressistas e líderes trabalhistas.

Um dos principais objetivos era descobrir o entendimento desses grupos sobre as ameaças que o país deveria enfrentar para manter seu status de grande potência e não sofrer reverses no seu poder e segurança. A tabela 3 expõe como o público geral e o grupo de *Influentes* percebia os desafios à estabilidade mundial. Dentre as treze possibilidades que foram dadas à escolha dos participantes, ficam destacadas na tabela 3 somente as duas primeiras opções mais escolhidas por cada um dos grupos.

TABELA 3. A percepção dos grupos sociais sobre as ameaças à estabilidade mundial

GRUPOS	1ª OPÇÃO	2ª OPÇÃO
PÚBLICO EM GERAL	<b>CARTÉIS DO CRIME E TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS</b>	Disseminação de armas nucleares
MÍDIA DE NOTÍCIAS	Nacionalismo e ódio étnico	Disseminação de armas nucleares
NEGÓCIOS/FINANÇAS	Nacionalismo e ódio étnico	Fanatismo religioso
POLÍTICA EXTERNA	Nacionalismo e ódio étnico	Disseminação de armas nucleares
SEGURANÇA	Disseminação de armas nucleares	Nacionalismo e ódio étnico
GOVERNADORES/PREFEITOS	Nacionalismo e ódio étnico	<b>CARTÉIS DO CRIME E TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS</b>
<i>THINK TANKS/ACADEMIA</i>	Nacionalismo e ódio étnico	Disseminação de armas nucleares
LÍDERES RELIGIOSOS	Nacionalismo e ódio étnico	<b>CARTÉIS DO CRIME E TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS</b>
CIENTISTAS/ENGENHEIROS	Crescimento populacional	Nacionalismo e ódio étnico
SINDICATO DE TRABALHADORES	Nacionalismo e ódio étnico	Disseminação de armas nucleares

<sup>57</sup> Para detalhes sobre a metodologia consultar Pew Research Center, 1997:7-9.

CONGRESSISTAS	Disseminação de armas nucleares	Nacionalismo e ódio étnico
---------------	---------------------------------	----------------------------

FONTE: Pew Research Center, 1997:22 (modificada - destaque nosso).

A maioria dos *Influentes* identificou o Nacionalismo e o Ódio Étnico como a maior ameaça à estabilidade do mundo. Essa percepção destacada era provavelmente motivada por acontecimentos como a guerra da Bósnia, entre 1992 e 1995, o genocídio do grupo étnico Tutsi pelos Hutus em Ruanda de 1994 e o conflito separatista Russo-Checheno do mesmo ano.

A proliferação de ADM continuou sendo vista como um grande perigo, elencado como a primeira opção entre os especialistas em *Segurança* e a maioria dos *Congressistas*. A preocupação destes grupos estava centrada na possibilidade de difusão da tecnologia nuclear entre outros atores do sistema internacional, especialmente entre aqueles considerados Estados párias. A incapacidade dos países da ex-URSS manterem seus arsenais supervisionados e controlados era fonte constante de preocupação.

Além destas preocupações principais, o Fanatismo Religioso foi escolhido em segunda opção pelo grupo de *Negócios/finanças* e o Crescimento Populacional foi escolhido em primeira opção pelo grupo *Cientistas/engenheiros*.

Surge, por fim, a referência à categoria “cartéis do crime e tráfico internacional de drogas”, que não existia nas pesquisas do *Pew Research Center* até então. Ela apontava para a importância genérica do COT e sua especificidade como tráfico internacional de drogas. Construções discursivas diferentes do antigo “crime” e “drogas”, que incorporavam e destacavam a característica internacional ou transnacional da ameaça. Sheptycki (2003:121-2) afirma que, para aqueles que ficam “impacientes” com qualquer referência à importância da linguagem nas análises políticas ou sociológicas, deve ser lembrado que “todas as definições são definições de alguém” e não são construções isentas ou neutras. Nelas residem significados que orientam os trabalhos empíricos realizados por analistas em

busca de dados e comprovações objetivas, o que ainda se torna mais importante no caso do COT, dada a dificuldade de sua categorização, quando se leva em conta sua diversidade, e a dificuldade decorrente para a sua mensuração.

A capacidade de desestabilização da ordem internacional por este fenômeno foi enfatizada por três diferentes grupos: como segunda opção pelo grupo *Governadores e Prefeitos* e também pelo grupo *Líderes religiosos*; como primeira opção pelo grupo Público em Geral. Este último dado mostrava-se surpreendente para os pesquisadores. O documento afirmava que “mesmo em assuntos internacionais, uma questão doméstica lidera a lista de preocupações do público” (PEW RESEARCH CENTER, 1997:22). E, apesar do crime e tráfico de drogas não ser a principal prioridade em todos os grupos, este tópico, sem exceção, foi elencado por todos eles como uma das cinco prioridades da política externa estadunidense entre 13 opções, como explicita o apêndice de exposição em que constam todos os dados da pesquisa de 1997 (PEW RESEARCH CENTER, 1997:19).

A tabela 4 aprofunda esse entendimento ao interrogar os grupos de *Influente*s sobre a prioridade que deveria ser conferida ao Combate do Tráfico Internacional de Drogas, a expressão mais clara do COT naquele momento. Nessa situação vê-se que, quando não é posto em comparação, ou seja, quando é visto de maneira absoluta, a importância desse tópico se expressa em todos os grupos de *Influente*s. Nenhum deles o via como um fenômeno de menor importância ou em relação ao qual a política externa estadunidense não deveria ter atuação. Ao contrário, cinco dos dez grupos afirmaram a necessidade de se conferir uma grande prioridade ao trato deste COT, enquanto que os outros cinco grupos expressaram o interesse de que a política externa estadunidense lhe desse alguma prioridade. A escolha pela opção “nenhuma prioridade” é praticamente inexpressiva em todos os grupos.

TABELA 4. Prioridade do combate ao tráfico internacional de drogas pela política externa

GRUPOS	GRANDE PRIORIDADE	ALGUMA PRIORIDADE	NENHUMA PRIORIDADE
MÍDIA DE NOTÍCIAS	45	49	6
NEGÓCIOS/FINANÇAS	74	23	3
POLÍTICA EXTERNA	36	52	12
SEGURANÇA	42	53	5
GOVERNADORES/PREFEITOS	73	25	2
THINK TANKS/ACADEMIA	36	59	5
LÍDERES RELIGIOSOS	75	22	3
CIENTISTAS/ENGENHEIROS	37	55	8
SINDICATO DE TRABALHADORES	79	21	0
CONGRESSISTAS	57	43	0

FONTE: Pew Research Center, 1997:70 (destaque nosso).

Mais uma vez os grupos *governadores/prefeitos* e *líderes religiosos* se destacavam pela prioridade que conferiam ao combate do fenômeno COT. A título de hipótese, poderíamos presumir que a ênfase dada pelo primeiro grupo ao COT era motivada, em parte, pela sua proximidade com a criminalidade dos centros urbanos e os danos mais objetivos relacionados ao fenômeno, como mortes violentas, dependência de drogas e decorrente percepção de insegurança. A preocupação do segundo grupo poderia ter como base questões morais relacionadas ao uso de drogas, bem como a constatação dos problemas causados pelo crime urbano nas populações carentes às quais prestavam assistência.

A tabela 4 também destaca a preocupação conferida pelo grupo *Negócios/finanças* ao fenômeno, algo que não ficava explícito na tabela 3. No entanto, na resposta ao questionário base desta tabela, 31% deste grupo já havia apontado esta ameaça como a segunda mais importante para a estabilidade

mundial (PEW RESEARCH CENTER, 1997:62). Isso era, provavelmente, reflexo dos impactos diretos do COT à economia nacional e internacional. Corrupção, falsificação e roubo de propriedade intelectual seriam algumas das atividades problemáticas para esse setor social.

Por fim, dois grupos expressavam seu interesse de que a política externa estadunidense desse uma alta prioridade ao combate do tráfico internacional de drogas: o sindicato de trabalhadores e os congressistas. A preocupação dos congressistas teria sido motivada pelo aumento dos debates no Legislativo, que ocorreram a partir de 1993, via comitês do Senado e da Câmara.

Quando questionados sobre o esforço que estava sendo realizado pelo governo para se lidar com o COT das drogas, a percepção dos *Influentes* era de que não havia suficiente empenho para debelar essa ameaça. Isso fica expresso na tabela 5, na qual as observações claramente se concentram em uma avaliação razoável ou ruim do tratamento da ameaça. Esse contexto de crítica ao empenho governamental no combate a tal criminalidade transnacional conferiu força a novos e antigos programas de política externa.<sup>58</sup>

*TABELA 5. Avaliação do esforço do governo para reduzir o tráfico internacional de drogas*

<b>GRUPOS</b>	<b>EXCELENTE</b>	<b>BOM</b>	<b>RAZOÁVEL</b>	<b>RUIM</b>	<b>NÃO SEI</b>
MÍDIA DE NOTÍCIAS	0	4	38	54	4
NEGÓCIOS/FINANÇAS	0	0	69	31	0
POLÍTICA EXTERNA	2	7	49	33	9
SEGURANÇA	0	7	49	42	2

<sup>58</sup> De acordo com o NSC, no ano de 2001, pelo menos 34 entidades federais tinham um papel significativo no combate ao crime organizado transnacional. Isso incluía departamentos, bem como agências independentes (GAO, 2001:38). Para a relação completa ver ANEXO 4 e para descrição dos vários programas que estavam em andamento à época ver GAO, 2001:39-64. São alguns exemplos o *National Border Patrol Strategic Plan* e *Operation "Crossroads"*, da Immigration and Naturalization Service; os Programas anti-drogas da DEA e do INLE; o *U.S.-Mexico Fugitive Initiative* do FBI; os vários programas internacionais do Federal Law Enforcement Training Center; o *Developing Financial Intelligence Units* do FinCEN; os programas do Center for Democracy and Governance da USAID.

GOVERNADORES/PREFEITOS	0	5	52	41	2
THINK TANKS/ACADEMIA	0	11	52	35	2
LÍDERES RELIGIOSOS	0	5	78	17	0
CIENTISTAS/ENGENHEIROS	0	7	50	38	5
SINDICATO DE TRABALHADORES	0	17	50	33	0
CONGRESSISTAS	0	11	48	38	3

FONTE: Pew Research Center, 1997:75 (destaque nosso).

O maior destaque aqui vinha da categoria *Mídia de Notícias*, na qual 54% dos entrevistados consideravam o esforço governamental ruim e 38% somente razoável. Este indicativo da atenção conferida por tal grupo ao COT, mesmo que não se expresse mais claramente nas outras tabelas, deve ser valorizado, dado o papel fundamental que a mídia (de entretenimento e de notícias) teve no processo de incentivo e aceitação da securitização do fenômeno criminal transnacional por parte da população. De acordo com Sheptycki (2007:488) a mídia era conivente e responsável, juntamente com o governo, pela construção do discurso oficial que identificava o COT de maneira unidimensional e caricatural, baseado em um conjunto de estereótipos. Rawlinson (1998:346) afirma que

as representações da mídia se tornaram cruciais e muitas vezes a única entrada para uma realidade da qual quase ninguém do público em geral tem conhecimento de primeira mão. O crime organizado, de difícil definição e exclusivo design, é um mundo e tanto. Como tal, tornou-se vítima de uma hipérbole excessiva, manipulação política e generalizações infundadas, quer como um problema digno de notícia ou como um tema para a indústria do entretenimento, principalmente Hollywood.

A mídia importou e também exportou imagens sobre o COT para os discursos de políticas governamentais relacionadas às ameaças estrangeiras (EDWARDS; GILL, 2002:259). Seus produtos favoreceram, assim, em uma via de

mão dupla, o processo de securitização do Executivo, alimentando e sendo alimentada por suas construções discursivas.

Um importante exemplo deste tipo de abordagem pode ser visto no trabalho de 1993 da jornalista Claire Sterling, intitulado “A Máfia Globalizada” e citado recorrentemente na literatura que analisa o COT.<sup>59</sup> Para Sterling (1997:32), após o fim da Guerra Fria, era necessário distinguir entre o crime micro e o crime macro. O primeiro derivava essencialmente da droga e era motivado pela pobreza. O segundo, crescentemente internacional, era estruturado e eficiente. Este último, novo, havia se tornado “uma ameaça intolerável para os países livres” ao viabilizar alianças que desenvolveram um conglomerado de sindicatos criminosos. Neste panorama, dentro e fora dos Estados Unidos, “o crime internacional organizado, uma ameaça imaginária para muitos em 1990, já era uma emergência mundial em 1993” (STERLING, 1997:10).

Era sua tese que, antes mesmo da União Soviética se desintegrar por inteiro, “as máfias siciliana, americana, colombiana e asiática já se mesclavam com a russa, formando um submundo criminoso sem fronteiras, que circundava o globo” (STERLING, 1997:10). Isso significava que o submundo internacional estaria se encaminhando na direção de uma *pax mafiosa* mais ampla – um acordo para evitar conflito, conceber uma estratégia comum e explorar pacificamente o planeta juntos (STERLING, 1997:18). Segundo Sterling (1997:31), esses sindicatos infiltravam-se em corporações legais, manipulavam os mercados financeiros mundiais, desestabilizavam moedas e compravam países inteiros, podendo ser comparado a um “terrível tumor canceroso” (STERLING, 1997:12).<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Em reportagem de 22/06/1995 sobre sua morte, divulgada pelo New York Times News Service, dava-se destaque para a grande inserção de Sterling na mídia impressa, tendo escrito muitos artigos para o The New York Times, The Atlantic Monthly, The Reporter magazine, Life, Reader's Digest, Harper's, The New Republic, The Washington Post, International Herald Tribune e The Financial Times. Além disso, frisava que seu livro “A máfia globalizada” havia sido largamente aclamado à época do seu lançamento.

<sup>60</sup> Há exemplos recentes destas interpretações jornalísticas como os trabalhos “Ilícito”, de 2005, e “McMáfia”, de 2008, respectivamente de Moises Naím e Misha Glenny.

Essas avaliações, que tinham como base a coleção exótica de organizações criminosas etnicamente fundamentadas, aceitavam e aprofundavam as qualificações pautadas na *criminalidade do outro* (SHEPTYCKI, 2007:489). Outros termos utilizados por Sterling (1997:44), como “contaminado”, “portadores da doença” e “virulenta peste”, seguiam a mesma linha. Segundo Sheptycki (2007:489), “a metáfora da doença se encaixa bem com o tema da doença estrangeira e contagiosa”, indicando que se este fenômeno era algo exógeno ao corpo social ela poderia ser retirada “cirurgicamente” e descartada. Isso era a expressão da mistificação da discussão pública pela qual passou o crime organizado transnacional (COT).

A mídia impressa também reproduziu e incentivou o medo do crime organizado com base étnica e em tom alarmista. Roy Godson, presidente da NICS, em debate no Congresso estadunidense, expôs a recorrência de reportagens veiculadas pela mídia com a temática do COT. Afirmou que

mal se passa uma semana sem um programa de televisão, sem os grandes jornais nos Estados Unidos, e hoje não há exceção, transmitir histórias sobre aspectos importantes da ameaça criminal para os Estados Unidos de fora dos Estados Unidos. (U.S CONGRESS, 1996a:111)

Em reportagem de 1996 do jornal New York Times, por exemplo, lia-se que “grupos emergentes do crime organizado incluem os Latin Kings - a polícia diz que os seus recrutados são jovens de sete anos - Netas e os Cavaleiros da Arábia” (BRENNER, 1996). Com o mesmo teor a revista Time Magazine, em 1997, afirmou que “o crime organizado é uma ameaça muito mais complicada do que nos dias em que o FBI combateu Al Capone”. Naquela época, afirma a repórter Nancy Gibbs et al. (1997), era possível penetrar a Máfia Italiana e recrutar informantes, mas essa tarefa se tornou quase impossível no contexto das novas máfias vietnamitas, russas ou paquistanesas, com seus dialetos distintos e a sua base de confiança vinculada a laços sanguíneos.

Beare (2000:2) destaca que, neste contexto, a polícia, os políticos, o público de maneira geral, e também a mídia, viam o COT como um conceito dentro do qual poderia ser encaixado todo e qualquer tipo de crime considerado grave. Compartilhamos em geral desta avaliação, ressaltando somente que as elites sociais estadunidenses e a população não parecem ter sido passivas em relação ao processo que criou esse conceito “mitologizado” de COT, como o define Beare (2000:2), e aceitando a sua securitização. Ao contrário, alguns grupos alimentaram as noções de ameaça estrangeira do COT e sua inserção doméstica, como a mídia. Também, a maioria dos seus segmentos compactuou com a prioridade e a grandeza da ameaça que havia sido avaliada pelo Executivo estadunidense. É verdade, no entanto, que a reafirmação dessas posições viria de maneira muito mais específica dos especialistas e do apoio dos representantes sociais no Congresso do país.

### 3.2. Especialistas e congressistas: incitação à securitização do crime organizado transnacional

O papel dos especialistas, especialmente acadêmicos, no processo de disseminação e confirmação das concepções governamentais a respeito do COT como ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos foi expressivo. Na década de 1990 emergiram pesquisadores e produções com tal viés, indicando que houve aceitação e incentivo à securitização do fenômeno por este grupo. Mesmo que não houvesse homogeneidade nos objetivos e metodologias das produções ou na área de pertencimento desses pesquisadores (sociologia, criminologia, relações internacionais, ciência política), é possível visualizar determinadas orientações que refletiam, mas também aprofundavam as definições governamentais. Muitos deles encaravam o COT como um fenômeno recente e sinônimo de organizações mafiosas, etnicamente definidas, com atuação transnacional e origem estrangeira. Caracterizados por Woodiwiss (2006:13) como especialistas do *sentido limitado* do COT, diferenciavam-se daqueles que o avaliavam *literalmente* e enquadravam-no na história da pirataria, do banditismo

fronteiriço, da fraude e do comércio de bens e serviços roubados ou proibidos, uma história que se confundia com a própria criação do Estado moderno e suas políticas de proibição.

A abordagem do *sentido limitado*, focada na noção de crime organizado global, sugeria que a vítima dos efeitos devastadores do COT era o sistema social, seus componentes e articulações (MASSARI, 2003:59). Muitos deles projetavam uma perspectiva trágica sobre o grau de ameaça que o COT colocava para os Estados e à própria comunidade internacional. Segundo Massari (2003:59), esta visão pressupunha

um ataque frontal às autoridades políticas, econômicas e legislativas; então, existia a necessidade de poderes extraordinários serem concedidos para as agências de *aplicação da Lei*, junto com o uso de técnicas investigativas (ainda não adequadamente reguladas) e a formação de alianças internacionais entre Estados contra o crime organizado transnacional.

Levando em conta a circulação social da produção destes especialistas, poderia ter procedência a afirmação de que suas abordagens tenham tido impacto em certos grupos sociais, motivando a percepção sobre a ameaça posta pelo COT à nação. No entanto, essa argumentação carecerá de fundamento, dado que, de maneira geral, mesmo compactuando com a visão governamental, seria difícil avaliar que concepções "limitadas" prevaleceram como discurso científico sobre o COT e tão importante quanto, quais grupos foram impactados e quais resultados essas produções geraram. Para uma compreensão mais acurada de quais especialistas (e sob quais argumentos) exerceram essa influência, e sobre quem, é necessário observar a sua inserção na esfera governamental via instituições "científicas", o mais próximo possível do processo de decisão em movimentação pelo agente securitizador prioritário, o corpo Executivo.

TABELA 6. Participação de Institutos Universitários, Firmas de Consultoria e Think Tanks no debate legislativo a respeito do crime organizado transnacional<sup>61</sup>

<b>INSTITUTOS UNIVERSITÁRIOS, FIRMAS DE CONSULTORIA POLÍTICA E ECONÔMICA E THINK TANKS</b>	<b>THE THREAT OF INTERNATIONAL ORGANIZED CRIME (Committee On Foreign Affairs, 1993)</b>	<b>INTERNATIONAL ORGANIZED CRIME AND ITS IMPACT ON THE UNITED STATES (Committee On Governmental Affairs, 1994)</b>	<b>THE GROWING THREAT OF INTERNATIONAL ORGANIZED CRIME (Committee On The Judiciary, 1996a)</b>	<b>GLOBAL ORGANIZED CRIME (Committee On International Relations, 1996b)</b>	<b>THE THREAT FROM INTERNATIONAL ORGANIZED CRIME AND GLOBAL TERRORISM (Committee On International Relations, 1997)</b>
INTERNATIONAL SECURITY STUDIES (University Of Pittsburgh)				X	
CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES	X			X	X
BROOKINGS INSTITUTION			X		
HERITAGE FOUNDATION			X	X	X
GLOBAL ADVISORY SERVICES	X		X		
NATIONAL STRATEGY INFORMATION CENTER	X		X		
AMERICAN UNIVERSITY					X

<sup>61</sup> [http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/1996\\_h/index.html](http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/1996_h/index.html)

Um caminho viável para essa avaliação é, então, a sistematização das posições de especialistas vinculados a *think tanks*, institutos universitários de pesquisa e empresas de consultoria política e de segurança que foram convidados sistematicamente a apresentar avaliações sobre o COT no Congresso estadunidense. A tabela 6 discrimina a participação destes grupos em quatro relevantes sessões dos comitês sobre assuntos estrangeiros, judiciário e relações internacionais a respeito do fenômeno criminal transnacional na Câmara dos Deputados, ocorridas em 1993 e 1997.

Na sessão de 1993 o objetivo, de acordo com democrata Tom Lantos, a quem cabia a presidência do Subcomitê sobre Segurança Internacional, Organização Internacional e Direitos Humanos, era “analisar esta questão do ponto de vista de qual deve ser a resposta da nossa nação na coordenação dos esforços internacionais de *aplicação da Lei* contra esses grupos” (U.S. CONGRESS, 1993:1). Avaliava ainda a importância de se ter “um painel muito distinto de especialistas reconhecidos internacionalmente” (U.S. CONGRESS, 1993:2).

Na sessão de 1996 do Subcomitê sobre Crime, o seu presidente Bill McCollum, do partido republicano, anunciou que a sua principal meta era “identificar claramente os desafios mais significativos que o país enfrentará na área da criminalidade ao longo dos próximos 10 anos” (U.S. CONGRESS, 1996a:1). Na abertura da outra sessão de 1996, esta ocorrida no Comitê de Relações Internacionais, o republicano Benjamin Gilman, que a presidia, afirmou que a comissão iniciava uma importante avaliação “sobre a dimensão crescente da ameaça internacional que o crime organizado apresenta para a sociedade civilizada em todo o mundo” (U.S. CONGRESS, 1996b:1). Finalmente, na sessão de 1997 do mesmo Comitê de Relações internacionais, a preocupação da população com o COT, expressa em pesquisas de opinião recentes, levou Gilman a reafirmar a obrigação do Congresso, e de maneira geral do governo estadunidense, de enfrentar enfaticamente tal ameaça. Era neste sentido que estabelecia o debate como prioridade e convidava à participação “tanto a

comunidade de *aplicação da Lei*, nacional e internacional, quanto o setor privado, os quais são extremamente bem informados sobre a profundidade do problema e suas possíveis soluções” (U.S. CONGRESS, 1997a:7).

Todas eram falas que denotavam a importância do assunto como ameaça nacional e também internacional; das sessões de exposição e debate dos subcomitês como espaço para a compreensão do fenômeno; e da participação de especialistas convidados da sociedade civil, como contribuição essencial para o esclarecimento e a formação de opiniões no Congresso e na sociedade a respeito do COT.

A posição dos principais partidos políticos sobre a prioridade que deveria ser conferida pela política externa do país para o combate das drogas, a categoria que melhor expressa o fenômeno do COT, está discriminada na tabela 7.

*TABELA 7. Prioridades desejadas da política externa dos Estados Unidos por partido político\**

<b>TEMAS</b>	<b>PARTIDO REPUBLICANO</b>	<b>PARTIDO DEMOCRATA</b>	<b>INDEPENDENTES</b>
PROTEGER O EMPREGO DOS AMERICANOS	73	82	74
PREVENIR A DISSEMINAÇÃO DE ARMAS NUCLEARES	67	72	70
<b>COMBATER AS DROGAS</b>	<b>70</b>	<b>70</b>	<b>62</b>
ASSEGURAR SUPRIMENTO DE ENERGIA	58	57	61
MELHORAR O MEIO AMBIENTE GLOBAL	40	53	58
REDUZIR O DÉFICIT COMERCIAL	45	43	41
REDUZIR A IMIGRAÇÃO ILEGAL	45	40	42

\* % dos que responderam maior de todas as prioridades.

FONTE: Pew Research Center, 1997:38 (destaque nosso).

Nesta tabela expõe-se que 70% dos entrevistados do partido republicano afirmavam que o combate às drogas deveria ser a prioridade máxima da política externa estadunidense, ficando atrás, por somente três pontos percentuais, da prioridade desejada à proteção do emprego dos cidadãos. O COT das drogas deveria ter maior prioridade do que a própria prevenção da disseminação de armas nucleares. No caso do partido democrata, a hierarquia era mais clara em relação à proteção do emprego (82%), mas a margem em relação à disseminação de armas nucleares era muito pequena, de apenas dois pontos percentuais (72%). Entre os democratas, 70% conferiam ao combate do COT das drogas a maior prioridade da política externa do país, a mesma que o partido republicano. Os independentes tinham uma agenda com percentagens mais claras em torno dos dois primeiros temas. Ainda assim, o combate às drogas figurava em terceiro lugar no rol das maiores prioridades com 62%. Assim, o combate às drogas figurava como uma preocupação e ameaça maior do que as preocupações com o suprimento de energia, melhora do meio ambiente, redução do déficit fiscal e imigração ilegal. Existia, assim, uma posição compartilhada pelos três maiores partidos políticos dos Estados Unidos sobre a grande prioridade que deveria ser conferida ao crime transacional das drogas pela política externa do país. A posição republicana era, no entanto, mais enfática em relação ao assunto, seguida da democrata. Esses dados estão refletidos nas posições defendidas por congressistas em debates com especialistas nos comitês e subcomitês da Câmara dos Deputados.

A posição dos especialistas é de grande destaque neste quadro, dado ao menos dois deles, pertencentes a algumas das sete instituições que estão relacionadas na tabela 6, participaram em uma das referidas sessões específicas a respeito do COT no Congresso. Vários deles tinham grande expressão em tal área de estudos e ampliaram-na nesta época, como Phil Williams, do *International Security Studies* da Universidade de Pittsburgh, um dos mais antigos e citados pesquisadores do COT nos Estados Unidos, tendo sido editor-fundador da revista *Transnational Organized Crime*, a primeira especializada no assunto, e consultor da ONU e de agências governamentais; Louise Shelley, que um ano depois

dessas participações, fundaria e passaria a dirigir o *Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center* (TraCCC), um dos mais importantes centros estadunidenses de pesquisa a respeito do COT, tendo participado ao longo da década de 1990 de um grande número palestras em ONGs internacionais, universidades, bem como em redes de televisão e rádio, em mídias como a CNN, PBS, A & E, History Channel e 60 minutes; Rensellaer Lee III, que como presidente da firma de consultoria *Global Advisory Services*, atuante na área política e de segurança internacional, realizava contratos internacionais na área de política e segurança em muitos países para agências governamentais estadunidenses, inclusive para o Departamento de Estado; Peter Andreas, que à época era vinculado ao *Brookings Institute*, talvez o único pesquisador com um viés crítico sobre a posição estadunidense a respeito do COT, que esteve presente a tais sessões; John Sweeney, Ariel Cohen, ambos analistas políticos da *Heritage Foundation*, Amaud de Borchgrave, conselheiro político do CSIS e Roy Godson e William J. Olson, respectivamente presidente e analista do *National Strategy Information Center (NSIC)*, tinham especial importância neste contexto por fazerem parte destes três *think tanks* de grande expressão para a sociedade e para o governo estadunidense.

Em 1993, momento ainda anterior à securitização do COT, as posições dos congressistas nos debates já demonstravam que a avaliação do fenômeno caminhava para tornar-se uma grande preocupação nacional estadunidense. Lantos, na abertura dos trabalhos da sessão desse ano afirmava que, dado o prejuízo que poderia gerar para a economia, a tendência da sua aproximação com Estados párias e grupos terroristas (organizações islâmicas e mesmo o IRA era citado como potencial parceiro), o eventual tráfico de material nuclear e a capacidade de desestabilizar democracias ao redor do mundo, “a atividade criminosa internacional representa uma ameaça potencial à segurança dos Estados Unidos” (U.S. CONGRESS, 1993:2, grifo nosso).

A essa posição, ainda na abertura da sessão parlamentar, se somava um amplo coro de especialistas que lhe conferiam legitimidade. O consultor

Rensellaer Lee questionou, por exemplo, a preocupação excessiva dos políticos estadunidenses com temáticas como reforma política, democratização, desarmamento e conflitos étnicos, já que deixavam de lado o COT que, na verdade, era transversal a todas essas questões e amplificavam os seus dilemas (U.S CONGRESS, 1993:20). Na mesma linha, Olson, representante do NSIC, destacou que “a extensão dessa ameaça é amplamente subestimada”, uma ameaça direcionada aos valores e modo de vida estadunidenses que “é organizado e realizado em uma escala maciça de transnacionalidade” tornando “a nossa aldeia global um bairro perigoso” (U.S CONGRESS, 1993:5). Neste contexto estaria surgindo um “sistema internacional paralelo” (U.S CONGRESS, 1993:7). Voltando à fala de Lee, havia a expectativa de que, com a emergência de debates no Congresso, “as sérias e potencialmente devastadoras implicações à segurança nacional do crime organizado global possam ser trazidas à atenção do público americano e da atual administração” (U.S CONGRESS, 1993:28).

Lantos, convergente com as noções de *pax mafiosa* que circulavam na mídia, destacou na sua fala o encontro da máfia russa em “duas cúpulas com as três principais organizações do crime italiano - a Máfia siciliana, a Camorra napolitana, a Ndrangheta calabresa” (U.S. CONGRESS, 1993:2). Dentro do país, afirmava Lantos, a polícia relatava “ligações entre as organizações criminosas da Máfia Russa e populações imigrantes de língua russa nos Estados Unidos, em locais como Brighton Beach e outras partes de Nova York e na costa leste” (U.S. CONGRESS, 1993:3). O representante do CSIS, Borchgave, atestava essa concepção pela afirmação de que o COT foi organizado em uma base global por meio de uma série de alianças entre organizações criminosas internacionais, “cujos chefes são absolutamente indistinguíveis de alguém que você ou eu poderia encontrar em uma reunião social” (U.S. CONGRESS, 1993:9).

Na mesma linha ia a preocupação de Lantos com as Tríades Chinesas, que considerava o “mais influente de todos os sindicatos do crime asiático nos Estados Unidos”. Tais grupos, apesar de estarem envolvidos com crimes clássicos relacionados à extorsão, assassinato, jogo e prostituição, a maior ameaça à nação

estadunidense advinha do tráfico internacional de estrangeiros e de heroína (U.S. CONGRESS, 1993:3). Ao referir-se aos grupos criminosos colombianos, destacava o Cartel de Cali como o grande herdeiro do império construído por Pablo Escobar, perseguido e morto pela polícia colombiana no final desse mesmo ano de 1993. Grupos marxistas revolucionários da América Latina, com as FARC e o Sendero Luminoso, estariam, no novo contexto de escassez de recursos pós-Guerra Fria, se unindo aos cartéis russos. Fechava sua exposição afirmando que “estes são apenas esboços do que estamos enfrentando” (U.S. CONGRESS, 1993:4).

Os especialistas presentes à sessão eram unânimes em atestar com seus conhecimentos a noção de ameaça estrangeira exposta por Lantos. Lee, por exemplo, alertava para o COT em desenvolvimento no Estado Russo e nos ex-Estados soviéticos (informava que, somente na Rússia, havia cerca de três mil formações criminosas em operação). Apesar de não ser um fenômeno novo, ressaltava Lee, a queda repentina da URSS ocasionou abertura de fronteiras e a sua transição para a economia de mercado. Por conta disso, “o crime organizado no Oriente adquiriu impressionantes e malévolas dimensões” (U.S. CONGRESS, 1993:13). Fez, a partir daí, um inventário dos principais grupos da máfia atuantes em países da ex-URSS, destacando os russos étnicos, os chechenos, os azerbaijanos, os georgianos e outras nacionalidades, que se moviam em direção à Helsinque, Praga, Varsóvia, Berlim, Frankfurt e outras capitais europeias. Essas máfias estariam se estabelecendo também em Tel Aviv e Haifa e, mais importante, eram ativos em cidades dos Estados Unidos, como Filadélfia, Nova Iorque e Los Angeles, trazendo e distribuindo heroína asiática de alta qualidade (U.S. CONGRESS, 1993:13-14). Borchgrave diversificava ainda mais a ameaça ao identificar o surgimento do que poderia ser chamado “estado gângster”, controlado por estadistas criminosos que utilizavam a deterioração civil a seu favor, para destruir ou neutralizar os centros de poder legítimo e depois extrair dinheiro dos cidadãos lhes oferecendo proteção (U.S. CONGRESS, 1993:10).

Em 1996 o republicano McCollum avançava nos diagnósticos e na ênfase a respeito das ameaças postas pelo COT, não mais como tendência ou possibilidade, mas como dilema presente e crescente. Esses grupos, por atuarem de maneira cooperativa, colocavam em xeque a autoridade do governo civil, a estabilidade democrática e também a estabilidade das instituições financeiras, econômicas, sociais e jurídicas. Em resumo, para McCollum “estas organizações internacionais emergentes são totalmente capazes de comprometer a integridade dos governos soberanos” (U.S. CONGRESS, 1996a:2). No mesmo ano, na sessão do Comitê sobre Relações Internacionais, Gilman, seu presidente, sentenciava: “o efeito corrosivo do crime global nas sociedades civilizadas e nas instituições democráticas é massivo e ameaçador – que não haja dúvidas sobre isso” (U.S. CONGRESS, 1996b:1). Em um aparte à sua fala, o republicano Toby Roth complementou que “o elemento criminal global é o inimigo invisível do mundo de hoje” (U.S. CONGRESS, 1996b:4), por não ter vínculos oficiais ou fazer parte de Estados e se beneficiar dos avanços tecnológicos.

Nas duas sessões desse ano de 1996 os especialistas discorreram sobre temas específicos, mudando o tom mais geral que caracterizou o debate de 1993. A questão era demonstrar as ameaças “objetivas” à segurança nacional estadunidense. Sweeney, o representante da Heritage Foundation, destacou a importância do tráfico de drogas no Estado colombiano e suas implicações para a segurança dos Estados Unidos e do continente Americano. Qualificou o país colombiano como uma “narcodemocracia”, levando em conta as informações sobre o financiamento da campanha eleitoral de Ernesto Samper, presidente do país, pelo Cartel de Cali (U.S CONGRESS, 1996a:48). Andreas, representante da Brookings, apontou a necessidade de se tratar o tráfico de drogas como uma atividade econômica “que é na verdade entrelaçada com, ao invés de distinta da economia legal” (U.S CONGRESS, 1996a:60). Decorria daí uma importante ambiguidade das políticas estadunidenses que incentivavam o livre comércio e aquelas destinadas à coibição do COT. As primeiras alimentavam necessariamente as segundas. Essa esquizofrenia, como qualificou, se expressava na criação da área de livre comércio com o México, grande incentivo

para a circulação de pessoas, bens e serviços, e, ao mesmo tempo, no aprofundamento de barreiras para a circulação de drogas (U.S CONGRESS, 1996a:60).

Phil Williams<sup>62</sup> expôs a forma de organização do COT para os congressistas, explicando as vantagens que as organizações criminosas tinham sobre o governo (U.S. CONGRESS, 1996b:27). Rejeitava os argumentos da “máfia global monolítica” que circulava entre alguns acadêmicos e na mídia, observando que esse era um perigo menor quando comparado com a realidade dessas organizações criminosas contemporâneas flexíveis e muito diversas em tamanho, estrutura, base étnica, mecanismos de ligação, escopo de atividades e abrangência geográfica (U.S. CONGRESS, 1996b:28). Em comum tinham a localização estrangeira, sempre em uma *safe home base*, situada em Estados fracos, submissos ou corruptos. Essa “nova geopolítica do crime” expunha a “irrelevância das fronteiras” para os criminosos e a limitação de ação externa da *aplicação da Lei*. As redes étnicas situadas nos países desenvolvidos seriam cruciais por servirem de esconderijo, fonte de renda e de pessoal para recrutamento (U.S CONGRESS, 1996b:28-29). De acordo com Ruggiero (2000:189), porque vinham de lugares convulsionados por conflitos ou em processo de transição política, esses grupos de indivíduos eram vistos como problemáticos, de difícil controle e, mais importante, incapazes de integrar-se às sociedades onde viviam. A rede social e também comercial que estes grupos traziam consigo facilitavam “conspirações criminais”.

Ariel Cohen retomou as discussões de 1993 sobre os dilemas enfrentados pelo Estado russo em relação ao COT, especificando esta ameaça. Alertou para a quebra da ordem pública devido ao crime e à corrupção que ameaçavam as estruturas democráticas fundamentais e o mercado livre em toda a Federação Russa. O tratamento adequado desta questão deveria necessariamente passar por um auxílio estadunidense ao antigo inimigo (U.S CONGRESS, 1996a:68). Lee,

---

<sup>62</sup> Referência na temática, Williams havia sido um dos primeiros especialistas acadêmicos a escrever a respeito dos aspectos de segurança nacional e internacional do COT, em 1994, no periódico *Survival*.

presente novamente em sessão no Congresso, retomou suas preocupações de 1993 e aprofundou as preocupações de Cohen, descrevendo a ameaça posta para os Estados Unidos pelo tráfico de materiais nucleares, a partir dos países da ex-URSS. Atestaria que “não há motivo para complacência aqui”, já que era essencial monitorar tal tráfico e desenvolver medidas sofisticadas para combatê-lo (U.S CONGRESSa, 1996:86). Compondo as preocupações expostas nessas sessões de 1996, Borchgrave mostrava como o crime organizado russo continuava a ampliar ainda mais sua atuação internacional. Agora ele estaria presente em, ao todo, “29 países estrangeiros, incluindo 17 cidades dos Estados Unidos e 14 Estados” (U.S CONGRESS, 1996b:23).

Finalmente, na sessão de 1997 a ameaça do COT ganhou os seus contornos mais agressivos. Gilman fez um diagnóstico mais alarmante do que o de anos anteriores. Afirmou que o que se enfrentava eram três tipos de grupos criminosos interligados: das drogas, do terrorismo e do crime organizado. Para o congressista, essas atividades eram “como três grandes placas geológicas que estão lentamente começando a se deslocar e a se chocar”, o que acarretaria “um terremoto de magnitude e destruição sem precedentes” (U.S. CONGRESS, 1997a:6). Essas concepções refletiam diretrizes estabelecidas na estratégia de segurança estadunidense de 1996, as quais afirmavam que

fenômenos transnacionais cada vez mais interligados, tais como terrorismo, tráfico de drogas e o crime organizado também têm implicações de segurança tanto para o presente quanto para a política americana de longo prazo (NSS, 1996:13)

Com as novas informações que eram produzidas pelas agências executivas de combate ao COT, alertava Gilman, tudo o que se havia pensado até então a respeito desses grupos estava equivocado. Esses grupos eram “muito mais sofisticados, muito melhor financiados e muito mais disciplinados do que se suspeitava anteriormente” (U.S. CONGRESS, 1997a:6). Esses novos cartéis

mundiais seriam capazes de comprar governos inteiros, dominar as esferas comerciais de democracias emergentes e prejudicar as atividades comerciais e financeiras do sistema comercial global (U.S. CONGRESS, 1997a:7).

Shelley atestou e reforçou estas preocupações em seu pronunciamento. Em 1995 a pesquisadora já havia escrito um trabalho com avaliações neste sentido, avaliações essas trazidas para o debate nos comitês parlamentares. Na análise de 1995, Shelley afirmou, contrariamente à noção mais difundida de que esses grupos geravam efeitos quase exclusivamente econômicos, o seu impacto em outras esferas: depauperando as estruturas políticas e a ordem social nos países em que atuava; afetando a “sociedade civil e os direitos humanos”; limitando a liberdade da imprensa; prejudicando a organização democrática, o estado de direito e os “mercados legítimos” (SHELLEY, 1995:3). Anos depois, após os ataques terroristas de 2001 aos Estados Unidos, a evolução da ideia de aproximação entre o COT e o terrorismo ganhou contornos mais claros e aprofundados. Esta “aliança”, como descreveu a pesquisadora, somada à corrupção, compunha uma “Trindade Profana”.<sup>63</sup> Destacou no texto que

o declínio da importância do Estado-nação nas décadas recentes tem fomentado estas novas formas de grupos de crime transnacional. Existem importantes razões porque os novos tipos de crime transnacional partilham interesses com terroristas. O relacionamento terrorismo-crime transnacional se estende para além de um casamento de conveniência que gera ganhos ou provê logística. (SHELLEY, 2005:104)

Dessa referência, a autora expôs as eventuais conexões entre o COT e o “terrorismo baseado no Islamismo” (2005:103), bem como o fato de que o comércio de drogas financia não somente os “exércitos dos senhores da guerra, mas também financia as atividades do Taliban e das redes terroristas” (2005:105).

---

<sup>63</sup> Essa alegoria de afronta à religião cristã, inculcada na linguagem sobre o ‘outro’, fosse criminoso ou terrorista, denotava a agressão colocada à cultura Ocidental e indicava que esses indivíduos ou grupos estavam “presumidamente prontos para o exorcismo” (SHEPTYCKI, 2007:489), para uma purificação social.

Regiões como a tríplice fronteira na América Latina, os Balcãs, o Cáucaso, as zonas de conflito no Oeste da África e o Afeganistão forneceriam “paraísos seguros” para a intersecção desta “Trindade Profana”.<sup>64</sup>

Na sessão do Comitê sobre Relações Internacionais, Shelley já conferia destaque fundamental à ameaça do COT ao afirmar que “o crime organizado será uma questão definidora do século XXI, como a Guerra Fria foi para o século XX e que o colonialismo foi para o século XIX” (U.S GONGRESS, 1997:59). Isso se explicava porque tais grupos, como maiores beneficiários da globalização, afrontavam mais do que a esfera de *aplicação da Lei*. Afrontavam a própria política externa dos Estados Unidos. Colocavam em xeque assuntos diplomáticos relacionados ao comércio, a aspectos de segurança regional e à política de assistência internacional do país. Shelley chamava a responsabilidade do Congresso “para assumir a liderança em desenvolver uma política coerente que possa então ser executada pelo serviço exterior, pela Administração, para resolver este problema” (U.S GONGRESS, 1997:60).

Neste panorama de preocupações com as ameaças que estariam sendo impostas pelo COT à segurança nacional do país, solicitações cada vez mais patentes de envolvimento do governo, Congresso e Executivo, ganhavam proporção ao longo dos anos. Elas eram acompanhadas de sugestões pautadas na imbricação entre a segurança doméstica e internacional, dada a base estrangeira da ameaça criminal.

### 3.3. Posições congressistas pela *aplicação da Lei* em casa e no exterior

Dadas todas essas concepções sobre a crescente ameaça estrangeira do COT, Godson, analista do NSIC, afirmou na sessão do Subcomitê sobre o Crime, em 1996, que havia a necessidade de algumas iniciativas governamentais para

---

<sup>64</sup> *Safe Haven* no original. O uso desta expressão por parte de Shelley é particularmente interessante porque faz parte do léxico das políticas de segurança desenvolvidas pelas agências governamentais estadunidenses. A título de exemplo o termo é utilizado recorrentemente no *ICCS*, de 1998 e, posteriormente, no relatório *Country Reports on Terrorism*, referente ao ano de 2004.

dar resposta ao fenómeno. Ressaltou que “o Congresso tem desempenhado um papel fundamental em ajudar a incentivar o Executivo a levar mais a sério o problema da criminalidade organizada do que foi levado no passado”, complementando que o mesmo havia sido feito pelos especialistas convidados a prestar seus depoimentos e compartilhar informações e análises ao longo dos anos (U.S CONGRESS, 1996a:109).

O governo, no entanto, não parecia satisfazer as expectativas depositadas no combate ao fenómeno do COT. Na avaliação de Godson

se continuarmos no ritmo que nós estamos indo nos últimos 3 ou 4 anos, não teremos nos próximos 4 ou 5 anos capacidade de acompanhar o problema que está se tornando extremamente importante em várias partes do mundo (U.S CONGRESS, 1996a:109).

Era necessário que a administração governamental elaborasse uma avaliação mais precisa do problema, desenvolvesse uma estratégia nacional para o seu combate e reforçasse a *aplicação da Lei* no exterior. Particularmente sobre o reforço da *aplicação da Lei*, era consenso que apesar da legislação nacional ser suficiente para as respostas domésticas, aquela direcionada ao ambiente internacional, na relação com outros países, tinha que ser melhorada (U.S CONGRESS, 1996a:110).

Cohen, da Heritage Foundation afirmava ser imperativo que órgãos governamentais como o DEA, o FBI, e o ATF, adquirissem ampla experiência sobre o COT ao contratar pessoas que conhecessem a fundo tal fenómeno criminal, falassem várias línguas e fossem informadas sobre as culturas da onde provinham os principais grupos criminosos internacionais (U.S CONGRESS, 1996a:127). O pronunciamento de Charles Schumer, democrata membro do Subcomitê sobre Crime, é possivelmente a mais contundente expressão dos pressupostos e diretrizes para o combate do COT compartilhados por vários

grupos congressistas durante a década de 1990. Schumer, ao afirmar que esses grupos surgiram como “ervas daninhas nos últimos anos” rivalizando em poder com os governos, alertava enfaticamente que

muitos desses criminosos organizados internacionais nunca pôs os pés nos Estados Unidos. Eles estão estabelecidos em lugares distantes, que alguns de nós nunca ouvimos falar, com nomes que muitos de nós não conseguimos pronunciar. Mas vocês podem ter certeza de uma coisa; não importa o quão longe esses grupos criminosos internacionais estão, os Estados Unidos é normalmente o seu principal alvo. (U.S. CONGRESS, 1996a:3)

Esta era a mesma linha de preocupação de McCollum, para quem a coibição do crime doméstico deveria estar atrelada à “ameaça substancial à nossa segurança pública nacional colocada por criminosos em terras estrangeiras” (U.S. CONGRESS, 1996a:1). Esta concepção, de acordo com Ruggiero (2000:194), fazia parte do rol de preocupações oficiais com o COT, pautadas todas elas na pressuposição de que os membros de grupos deste tipo tiravam vantagens das diferenças entre as legislações dos países pelos quais trafegavam, explorando “lacunas e inconsistências normativas”. Tal perspectiva compactuava perfeitamente com as posições que Clinton havia defendido um ano antes na Assembleia Geral da ONU.

A justificativa dada por muitos parlamentares e especialistas para que a maior atração do COT em todo o mundo fosse a sociedade estadunidense, pautava-se no desenvolvimento econômico e social que tinha o país, o que gerava oportunidades de grandes ganhos para as atividades criminosas. Para Gilman, isso se explicava mais claramente pela resposta dada pelo ladrão William Sutton quando lhe perguntaram por que roubava bancos: “é onde o dinheiro está”. Esta resposta era análoga àquela que seria dada por qualquer um dos criminosos organizados internacionalmente. Segundo Gilman, “por causa da nossa riqueza e influência, estes elementos do crime global apresentam um desafio

particularmente grave para nós, aqui nos Estados Unidos, é nossa riqueza que eles procuram” (U.S. CONGRESS, 1996b:1).

Segundo Schumer, os criminosos transnacionais se beneficiam desta pujança nacional e “injetam drogas nas nossas crianças, eles roubam do nosso comércio e indústria, e eles ameaçam o mundo com o fantasma do roubo de material nuclear”. Existia ainda uma questão moral aí relacionada de acordo com o deputado, já que tais criminosos “sujam a nossa sociedade com a prostituição e a extorsão por agiotagem, fraude e todos os esquemas sórdidos que o ser humano já conheceu” (U.S. CONGRESS, 1996a:3). Finalizava afirmando “eu sei que estes problemas são muito reais. Eu os vi na minha cidade e nas cidades de todo o país” (U.S. CONGRESS, 1996a:3). Schumer, da mesma forma que Gilman, McCollum e Olson, se referia aos indivíduos latino-americanos, asiáticos, russos, ucranianos, italianos, mas nunca aventavam a participação de nacionais estadunidenses no COT. Mais distante ainda estava a possibilidade de envolvimento das instituições do país, especialmente a estrutura de *aplicação da Lei*. Gilman afirmou no seu pronunciamento que “os Estados Unidos não têm esse problema (...) mas não podemos nos dar ao luxo de baixar a guarda” (U.S. CONGRESS, 1996b:2). Em outros termos, afirmou Gilman, “a sociedade civilizada não pode sentar e deixar que este tipo de câncer cresça e ameace a própria fundação de nossas instituições democráticas” (U.S. GONGRESS, 1996b:1).

De acordo com Edwards; Gill (2002:254), a “construção do problema” do COT baseia-se em dois tipos de dados: I) o “volume” do crime organizado em termos de toneladas de drogas apreendidas, número de criminosos presos ou extraditados, perdas econômicas geradas por atividades criminais; II) os relatórios da Inteligência sobre as atividades de organizações criminosas específicas que cruzam fronteiras e estão baseadas no exterior (EDWARDS; GILL, 2002:255). Com esta narrativa oficial, a resposta mais automática para a confrontação do fenômeno criminal transnacional seria o aumento de investimentos na estrutura governamental de *aplicação da Lei* e das atuações em outras soberanias, em geral por um processo cooperativo. Basicamente essa era a lógica de avaliação e

propostas ventiladas em todos os debates parlamentares que refletiam especificamente sobre o COT.

As caricaturas criadas sobre o COT para explicá-lo de maneira “didática” também são expressões desta “construção do problema”. Schumer, por exemplo, afirmou que as “organizações criminosas estabelecidas em solo estrangeiro impulsionam seus tentáculos cheios de veneno no coração da América” (U.S. CONGRESS, 1996a:3). Lanton, por sua vez, sistematizou a diferença entre a capacidade de ação internacional do COT e a do tradicional crime organizado doméstico, como a mesma entre o “serviço de mensageiro aqui em Washington DC e o Federal Express” (U.S CONGRESS, 1993:6). Da mesma forma que a explicação pautada na “doença estrangeira”, esse tipo de explicação sobre o COT favorecia os estereótipos e desinformava grupos da sociedade civil e, também, membros da estrutura política responsáveis pelo tratamento governamental da questão. Todos eles tornavam-se, em parte, reféns destas construções discursivas sensacionalistas, quando buscavam compreensão sobre o fenômeno criminal transnacional.

Nesse contexto, de acordo com as falas de vários dos congressistas destas sessões, o combate às organizações criminosas transnacionais deveria buscar inovações. McCollum e também Schumer exigiam o emprego governamental de novos e melhores recursos. Além disso, Schumer afirmava, “não podemos simplesmente trancar os criminosos que estão nos atacando a meio mundo de distância” (U.S CONGRESS, 1996a:3). Era necessário implantar novas formas de investigação e aumentar a capacidade do país para cooptar governos estrangeiros a atuar contra esta ameaça, especialmente aqueles que ainda toleravam o funcionamento destes grupos criminosos nas suas fronteiras. “Em alguns casos”, segundo Schumer, “isso significará ajudar na formação das forças policiais, em alguns significará focalizar a ajuda externa e, em alguns, significará um intransigente ultimato diplomático” (U.S CONGRESS, 1996a:3). Para McCollum, “se nós falharmos, no entanto, ao avaliarmos a natureza do crime organizado internacional, o seu incrível poder e alcance, o seu impacto na nossa segurança

nacional, e se nós não equiparmos os nossos policiais federais, em especial do FBI, para enfrentar este desafio, estaremos cometendo um grave erro” (U.S. CONGRESS, 1996a:1-2). Para Roth, “a realidade é que os criminosos são organizados em uma escala global, mas nós não somos” (U.S. CONGRESS, 1996b:4). O diagnóstico da implicação entre a segurança doméstica e internacional parecia se estruturar cada vez mais na percepção dos vários grupos que tinham o tema do COT como uma importante prioridade nacional.

Olson expressou também outra preocupação. Esta em relação ao próprio público estadunidense, “que realmente não quer saber o que acontece fora das nossas fronteiras e não acredita que isso nos afete” (U.S CONGRESS, 1993:28). Este sentimento isolacionista era um grande problema dado que a solução para um problema transnacional não pode se circunscrever ao território nacional. Era necessário um esforço internacional (U.S CONGRESS, 1993:19). Isso se concatenava perfeitamente com a observação de Lee, para quem era essencial aos Estados Unidos desenvolver uma “política para o crime internacional”, já que a agenda global do país e suas doutrinas de segurança continuavam “apegadas à ideia de que as únicas operações importantes em nível internacional são aquelas que ocorrem entre Estados-nação”. Era imperativo para o país “começar a redesenhar o arsenal de instrumentos de política externa para combater os desafios muito complexos colocados pelos atores não estatais para a segurança Ocidental e aos valores democráticos” (U.S CONGRESS, 1993:14). Olson finalizava essas observações alertando que “a ameaça é mais grave do que estamos coletivamente conscientes e, conseqüentemente, é mais grave do que o nosso atual nível de esforço poderia sugerir” (U.S CONGRESS, 1993:5).

Borchgrave sugeria uma estrutura de controle mais centralizado “dentro das agências do governo dos Estados Unidos (...) e entre as nações” (U.S CONGRESS, 1993:12). Olson ampliava estas observações ao afirmar que “nada é mais difícil de avaliar do que um fato”. Argumentou que o problema não era informação, que todos no governo dispunham largamente. A disseminação de informações era também muito bem feita e abrangente, “mas de alguma maneira

há uma crença equivocada de que o compartilhamento de informações é fazer algo”. Comparava a situação ao provérbio dos cegos que, ao tatearem cada um uma parte do elefante, não conseguiam desvendar que animal era aquele. Nas suas palavras, “todo mundo está percebendo uma parte diferente do problema [do COT], e a visão abrangente do que é esse problema não é o que está sendo desenvolvida” (U.S CONGRESS, 1993:19).

Todas essas tentativas de redefinições legislativas, segundo Ruggiero (2000:195), eram as respostas mais comuns e imediatas para a preocupação com o COT. A redução das falhas normativas era vista como um caminho viável para alcançar a solução do problema e deter a ameaça. Interessante perceber que o mesmo processo que havia criado o COT tentava coibi-lo, ou seja, era a partir de novas normas de proibição que se buscava uma solução para as atividades ilícitas derivadas por normas de proibição precedentes. Isso repercutiria, no longo prazo, na erosão de direitos civis fundamentais de proteção do cidadão em relação a arbitrariedades do Estado (RUGGIERO, 2000:195)

Um importante reflexo, no Congresso estadunidense, do processo de securitização do COT foi o aumento de projetos de lei que tinham tal tema como principal objeto de normatização. Alguns dos principais deles, apresentados durante a década de 1990, estão sistematizados na tabela 8.

*TABELA 8. Projetos de leis sobre o Crime Organizado Transnacional (1991-2000)*

<b>Ano de apresentação</b>	<b>Projeto de Lei</b>
1993	International Organized Crime Control Act
1998	International Crime Control Act (ICCA)
1998	International Crime and Anti-Terrorism Amendments
1998/1999	Safe Schools, Safe Streets, and Secure Borders Act
1999	Legislation To Block Assets Of Narcotics Traffickers

1999	Foreign Narcotics Kingpin Designation Act
1999	International Trafficking of Women and Children Victim Protection Act
1999	Denying Safe Havens to International and War Criminals Act
1999	Foreign Money Laundering Deterrence and Anticorruption Act
1999	21st Century Justice Act
2000	21st Century Law Enforcement and Public Safety Act
2000	Internet Integrity and Critical Infrastructure Protection Act

FONTE: The Library of Congress (<http://thomas.loc.gov/>).

Com exceção do ICCA, que havia sido elaborado e enviado ao Congresso pelo próprio Executivo, todos os outros vinham do Senado ou da Câmara dos Deputados. No entanto, muitos deles se baseavam em documentos e posições assumidas pelo Executivo, no mais das vezes com referência ao PDD-42. Isso servia como justificativa para a apresentação e incentivo à sua votação. Algumas destas propostas vinham conectadas explicitamente ao ICCA, sendo suas caudatárias, como era o caso da *International Crime and Anti-Terrorism Amendments (ICATA) of 1998*, o *Safe Schools, Safe Streets, and Secure Borders Act of 1998* e o *Legislation To Block Assets Of Narcotics Traffickers*, para citar alguns exemplos. Elas tinham o intuito de modificar disposições da lei estadunidense que dificultavam a *aplicação da Lei* no exterior e domesticamente. Muitos desses projetos previam novas ferramentas de ação e instrumentos de proteção para agentes estadunidenses, de acordo com a orientação geral dada por Clinton em 1995.

O ICATA, por exemplo, dispunha sobre as prerrogativas que deveriam ser conferidas aos agentes estadunidenses de *aplicação da Lei* para “investigar e punir os crimes violentos contra cidadãos dos Estados Unidos no exterior”, aumentar a “jurisdição sobre certos crimes financeiros cometidos no estrangeiro” e “facilitar a admissão de registros estrangeiros em tribunais dos Estados Unidos”.

A distribuição desproporcional entre o número de projetos apresentados entre 1991 e 1997 – apenas um – e entre 1998 a 2000 – onze projetos – é resultado do processo de securitização instaurado naquele momento, em meados da década de 1990. Tal disparidade não é somente quantitativa. Ela se expressa em uma diferença clara de conteúdo. O *International Organized Crime Control Act de 1993*, apesar da centralidade do tema do COT, não tinha um forte conteúdo emergencial ou solicitava poderes especiais para a atuação no estrangeiro, algo presente nos projetos a partir de 1998. As propostas no projeto de 1993, ao contrário do ICCA, por exemplo, tinham o intuito de restringir a atuação dos funcionários estadunidenses em países estrangeiros, tanto no que se refere a prisões quanto a interrogatórios, e eram pouco incisivas no escopo das atividades ilícitas penalizadas. Destacava exclusivamente fraudes de cartão de crédito e passaporte, além da imigração ilegal. De maneira geral, este texto tinha como foco o apoio e a cobrança aos países estrangeiros e às organizações internacionais no sentido de atuarem de maneira mais incisiva contra o COT, mas abria poucas oportunidades para a atuação internacional direta dos Estados Unidos, algo que mudará significativamente nos textos apresentados a partir de 1998.

Alguns deles expunham preocupações com crimes transnacionais específicos, como o cybercrime praticado via internet, o tráfico de mulheres e crianças, a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas, este último com um destaque claro. A regra de projetos de lei como o *Denying Safe Havens to International and War Criminals Act of 1999* era propor o aprofundamento das prerrogativas de extradição, negar mecanismos jurídicos de proteção a fugitivos internacionais e incentivar ações multilaterais para cooperação do combate ao COT.

Outros projetos de lei como o *21st Century Law Enforcement and Public Safety Act* e o *21st Century Justice Act of 1999* reeditavam e reintroduziam vários dos principais tópicos presentes em projetos de lei antigos que não haviam sido aprovados nas duas câmaras legislativas. Essencialmente, todos eles, com características diferentes, visavam objetivos muito próximos ao do ICCA:

umentar a jurisdição estadunidense no exterior, extremar a punição de indivíduos e Estados, relativizar os direitos à privacidade que dificultassem o trabalho de *aplicação da Lei*. Em termos gerais, estes projetos solicitavam medidas emergenciais para lidar com as ameaças existenciais que o COT impunha à nação.

Mas, apesar dos projetos de lei serem importantes expressões da aceitação e incentivo da securitização do COT no Congresso estadunidense, as aprovações dos orçamentos para os programas de combate à criminalidade transnacional, apresentados pelo Executivo estadunidense e pelas suas agências, devem ser vistos como o mais significativo apoio neste processo dado o direcionamento de recursos, pessoal e a implementação de diretrizes governamentais via programas de política externa.

Os *Congressional Budget Justification for Foreign Operations (CBJ)* são as maiores expressões disto. Tais documentos são submetidos pelo Presidente ao Congresso, com o intuito de obter a aprovação dos recursos destinados anualmente aos programas de política externa das agências federais. Eles contêm informações específicas sobre os programas, com a discriminação dos interesses nacionais relacionados e as suas justificativas orçamentárias. Assim, a ajuda fornecida pelos Estados Unidos para países estrangeiros e organizações internacionais deve ter a anuência do Congresso. Nas palavras de Madeleine Albright, este documento “inclui tudo, do apoio à paz no Oriente Médio à interdição de drogas; da contenção à disseminação de armas nucleares aos Peace Corps; e desde a promoção das exportações dos Estados Unidos até as resposta às catástrofes humanitárias” (CBJ, 2001). Para “deixar os cidadãos mais seguros”, primeira linha de atuação internacional da nação, afirmou Albright, “nós temos também que combater e vencer a luta contra a criminalidade internacional” (CBJ, 2001).

Dentre os programas de combate ao COT por operações externas que estavam detalhados neste documento, o maior destaque era o *International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)*, vinculado ao Departamento de

Estado. O INCLE tinha os propósitos mais explícitos de resposta à ameaça criminal transnacional. Era o programa mais específico sobre o tema. Atuava nos Estados estrangeiros em temas relacionados aos sistemas de justiça criminal, à coibição do fluxo e produção de drogas ilegais e outras atividades criminosas. O apoio técnico que ele viabilizava tinha o objetivo de reforçar as capacidades dos países parceiros, além de inseri-los em programas multilaterais e regionais (CBJ, 2001). Em 1999 Albright afirmou perante o Comitê de Relações Exteriores, em discussão a respeito do orçamento referente ao ano 2000, que o INCLE liderava os esforços de combate à criminalidade transnacional, já que havia sido projetado para “estender a primeira linha de defesa contra a criminalidade muito além das fronteiras dos Estados Unidos” (ALBRIGHT, 1999b:17). A tabela 9 expõe os recursos destinados a tal programa ano a ano.

*TABELA 9. Orçamentos do INCLE entre 1994 e 2000 (em milhões de dólares)*

<b>Programa</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
INCLE	101	105	150	213	231	516	303

Fonte: CBJ, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.

O aumento constante de recursos deste programa indica a importância crescente do fenômeno criminal transnacional para a administração Clinton e, tão importante quanto, o apoio do Congresso. Em 1996, após o PDD-42, nota-se um expressivo aumento de recursos em US\$ 50 milhões, quando o aumento anterior havia sido de somente US\$ 4 milhões. Depois, em 1999, após o lançamento do ICCS, há outro aumento destacado de quase US\$ 200 milhões em relação ao aumento do ano anterior, que não chegava a US\$ 20 milhões. Na justificativa de orçamento para o ano 2000 destinado ao Bureau responsável pelo INCLE (CBJ,

2000:1220-1221) se afirmava que suas orientações básicas estavam “concretamente definidas no PDD-42 (...) e no ICCS”.

Esses são indícios importantes do impacto do processo de securitização na alocação de recursos para um dos programas mais importantes de combate ao COT do governo estadunidense. Causa estranheza na tabela 9 o decréscimo muito significativo no orçamento do INCLE de 1999 para 2000. Um montante de mais de US\$ 200 milhões. Mas, apesar deste dado parecer destoar da evolução que vinha se verificando nos anos anteriores, deve-se levar em conta a inserção do Plano Colômbia no quadro de recursos destinados ao combate do COT a partir de 2000, um programa do qual participavam várias agências federais, mas no qual se destacavam principalmente o departamento de Estado e de Defesa.

O suporte ao Plano Colômbia começou em 2000, quando o Congresso aprovou legislação (P.L.106-246) vinculada ao *Andean Conterdrug Initiative*, coordenado pelo INCLE, provendo US\$ 1.3 bilhão destinado à interdição da produção de drogas e assistência ao desenvolvimento da Colômbia e de seis vizinhos regionais (VEILLETTE, 2006:2). Já em 2000 tal programa trouxe um acréscimo de US\$ 1,1 bilhão para as ações desta agência destinadas ao combate ao COT das drogas e crimes correlatos na América Andina, especialmente na Colômbia (94%) (VEILLETTE, 2006:6). Assim, ao invés de um orçamento menor para o combate específico do COT, em 2000 houve de fato um enorme aumento. Somados os recursos próprios do INCLE com os do Plano Colômbia houve um aumento superior a 50% em relação ao orçamento de 1999.

Além do INCLE, o Plano Colômbia ainda subsidiou outros programas de política externa que tinham alguma interface com o combate ao COT, tais como o *International Military Education and Training (IMET)* e programas do Departamento de Defesa. O valor destinado ao IMET foi de US\$ 900 mil e tinha como objetivo oferecer treinamento militar às forças armadas de nações aliadas para melhorar as capacidades de defesa, desenvolver relacionamentos pessoais e profissionais entre os Estados Unidos e forças militares estrangeiras, bem como influenciar estas forças em prol da governabilidade democrática. O foco do

treinamento diz respeito, entre outros elementos, a planejamento estratégico e procedimentos operacionais (VEILLETTE, 2006:4-6).

O departamento de Defesa, ao qual foi destinado US\$ 229 milhões, mais de 250 vezes o alocado para o IMET, tinha autoridade para desenvolver atividades relacionadas à detecção e monitoramento do tráfico de drogas ilícitas que tinham os Estados Unidos como destino. Além dessas atividades, o departamento de Defesa oferecia treinamento e equipamento às forças de combate ao COT em países estrangeiros (VEILLETTE, 2006:5-6).

Segundo Madeleine Albright, o orçamento do ano de 1999 para programas internacionais de *aplicação da Lei* para combate ao COT somavam US\$ 500 milhões, sendo que 14% deste fundo se destinavam ao combate do terrorismo internacional, 20% ao fortalecimento dos sistemas judiciais estrangeiros, treinamento de polícia estrangeira, aumento da cooperação internacional para atacar os sindicatos do crime, facilitação da extradição, quando requeresse o caso, e extinção de paraísos fiscais e 66% se destinava a programas de combate à produção e tráfico de drogas ilegais relacionados ao treinamento de oficiais estrangeiros de *aplicação da Lei*, construção de instituições, interdição e substituição de cultivos (CBJ, 2000:iii). A secretária de Estado afirmou ainda, no Comitê sobre Operações Exteriores do Senado, que, apesar das dificuldades encontradas para combater o que chamava de “hidra maligna” do COT, o aumento geral do orçamento dos programas de auxílio externo, aprovado pelo Congresso, era de fundamental importância para viabilizar os objetivos de tais atividades. Tais objetivos eram “criar uma teia bem tecida de acordos, leis, inspetores, polícia e poder judiciário que vai negar aos chefões do tráfico e outros criminosos o espaço de que necessitam para operar” (ALBRIGHT, 1999a:11-12). De acordo com Edwards; Gill (2002:257),

apesar da proliferação de agências e acordos de cooperação nos níveis nacional, regional e global, o traço comum em todas as atividades desta política é uma reafirmação notável do poder, da eficácia e da importância

da *aplicação da Lei* como o meio adequado de intervir contra o crime organizado.

Esta explicação é convergente com a avaliação desses vários programas destinados ao combate do COT, que se estruturavam de maneira coordenada entre aspectos militares e policiais. Ambos cumpriam a função que Albright projetou. Afastavam o combate ao COT pela *aplicação da Lei* para longe dos Estados Unidos, Era nos países estrangeiros que a repressão à criminalidade deveria se realizar. Isso não era somente uma posição do Departamento de Estado, mas também uma expressão prática de discussões no Congresso estadunidense.

#### 3.4. Considerações gerais

O *primeiro movimento* da *securitização* do COT foi instigado ao mesmo tempo em que instigou um *segundo movimento* da *securitização*, baseado no apoio e legitimação da sociedade estadunidense.

Para a avaliação deste *segundo movimento*, complementar e fundamental ao *primeiro*, este capítulo desenvolveu duas análises. A primeira se referiu ao aumento, no decorrer da década de 1990, da percepção da sociedade estadunidense sobre a ameaça posta pelo COT ao país. A segunda pautou-se na compreensão do papel ativo da mídia, dos congressistas e dos especialistas na legitimação da percepção governamental sobre o COT, ao reafirmarem-no pelas noções de conspiração estrangeira e base étnica, compondo uma exposição de tom alarmista.

Destacamos ainda o espaço conferido aos especialistas do *sentido limitado* do COT nos comitês e subcomitês do Congresso estadunidense, que contribuíram com um conhecimento “científico” para o reconhecimento do COT como uma ameaça existencial de grande escala e importância; bem como o papel

dos congressistas no apoio à *securitização*, ao proporem projetos de lei e aprovarem orçamentos de agências federais alinhados a essa visão.

Dado o contexto de securitização do COT da década de 1990, no capítulo seguinte avançamos o diagnóstico sobre as repercussões e impactos deste processo na região latino-americana, uma das mais afetadas pelas políticas estadunidenses preocupadas com tal temática. Ao optar por uma região na qual as políticas de combate ao tráfico de drogas, um relevante COT, já tinham um histórico relevante desde a década de 1970, nosso interesse específico foi avaliar os impactos aí gerados pela securitização.

**ASPECTOS DO COMBATE AO CRIME  
ORGANIZADO TRANSNACIONAL NA  
AMÉRICA LATINA**

A securitização do COT durante a década de 1990 representou um evento de importância destacada para as políticas estadunidenses direcionadas à América Latina, uma região vista como pouco capaz ou com pouco interesse em coibir grupos criminosos atuantes entre as fronteiras dos seus países.

A região esteve, durante a Guerra Fria, na agenda de segurança nacional dos Estados Unidos em temas relacionados principalmente ao conflito bipolar com a URSS. Uma atenção geoestratégica da qual a revolução cubana é o maior exemplo. Mas, ainda que tais temas essencialmente estatais tenham sido a característica predominante desta fase, desde a década de 1970, e especificamente a partir da década de 1980, grupos não estatais de tráfico de drogas ganharam destaque como ameaça à segurança nacional estadunidense pelo discurso da “guerra” às drogas de Nixon e de Reagan. Políticas específicas de combate a esta criminalidade foram viabilizadas na América Latina, ou seja, antes do processo de securitização do COT na década de 1990. Daí algumas questões se apresentam:

- I) Como deve ser caracterizada a política de segurança dos Estados Unidos em relação à América Latina após o fim da Guerra Fria, período da securitização do COT?
- II) Qual foi a influência da “guerra” às drogas na América Latina no cenário de *securitização* do COT?
- III) Qual é o significado do combate ao crime no estrangeiro, uma questão historicamente doméstica, para a noção de segurança nacional estadunidense e suas estruturas de proteção?

A compreensão destas questões serve para o entendimento dos impactos do processo de *securitização* do COT nos programas destinados ao seu combate na América Latina, fundamentalmente ao COT das drogas. Complementarmente, avaliamos as permanências e discontinuidades das ações que já se encontravam em curso antes da década de 1990.

#### 4.1. América Latina na agenda de segurança nacional dos Estados Unidos após a Guerra Fria

A América Latina fez parte das preocupações estadunidenses durante toda a década de 1990, ainda que não tenha sido uma região de atuação prioritária para os Estados Unidos (BULMER-THOMAS; DUNKERLEY, 1999:317).<sup>65</sup> Logo após a Guerra Fria a questão mais patente dizia respeito à necessidade de reformulação da política externa direcionada aos países latino-americanos, pautada que era, durante quase 180 anos, na orientação geoestratégica da exclusão de rivais extraterritoriais do continente (SCHOULTZ, 1994: 33). Uma política que, por sua característica própria, raramente focou a América Latina em si mesma. Focava, por derivação, nas atividades de potências competidoras na região que pudessem colocar em risco a segurança dos Estados Unidos

É por essa lógica, tendo o anticomunismo como conteúdo específico, que devem ser vistas as intervenções estadunidenses durante a Guerra Fria à Guatemala (1954) e à República Dominicana (1965), a invasão da Baía dos Porcos (1961) e de Granada (1983), a desestabilização do Chile (1973) e o financiamento dos Contras na Nicarágua (1986), bem como a Aliança para o Progresso e o resgate da crise da dívida mexicana (1980) ou o apoio dos EUA aos regimes ditatoriais no Brasil, Uruguai, Chile, Bolívia, Argentina (1960-70) (CASTAÑEDA, 1994:31). Isso significava, para alguns, que a unipolaridade instaurada com o fim do conflito bipolar e a hegemonia estadunidense, posta pela ausência de alternativas ideológicas, levaria à diminuição das possibilidades de intervenção dos EUA na América Latina (ULLMAN, 1994:19). A resposta à principal questão daquele momento “o que nortearia dali em diante este relacionamento continental?” dava margem a certo otimismo.

Após a trágica Era Reagan para o continente na década de 1980, especialmente em relação à América Central, parecia que as primeiras

---

<sup>65</sup> Os problemas da segurança coletiva com a Europa e os conflitos no leste europeu, o processo de reorganização do espaço de poder Russo e Chinês, a ascensão de potências industriais na Ásia e os muitos conflitos do Oriente Médio eram os principais focos de atenção dos Estados Unidos nesses anos.

administrações estadunidense pós-Guerra Fria se comportariam de maneira diferente. A preocupação em estreitar laços econômicos com a região latino-americana, concebida como área óbvia de expansão comercial e financeira dos Estados Unidos, era exposta na Iniciativa para as Américas (1990), no NAFTA (1992) e no início da negociação para a criação de um Tratado de Livre Comércio para as Américas (1994). Essas propostas indicavam um caráter mais pragmático da política externa dos Estados Unidos, que parecia desinteressar-se pelo exercício de uma política coercitiva e ideológica. O esforço do país parecia pautar-se pelo comércio, da cooperação e de maiores investimentos (HERZ, 2002:85). Esse pragmatismo estava relacionado ao fato de que, no início dos anos 1990, os Estados Unidos estavam perdendo espaço preferencial em mercados pela disputa com potências industriais da Ásia e da Europa (PECEQUILO, 2003:338). Além disso, como descreve Madeleine Albright (1997:5) por ocasião da aprovação do *fast track*,<sup>66</sup> a América Latina era um importante mercado de meio bilhão de pessoas, cuja pauta de importações era complementar à pauta de exportações estadunidense. Era necessário, no entanto, baixar tarifas – em média eram quatro vezes mais altas na América Latina – e aumentar as exportações – que já respondiam por 40% das importações da região.

Varas (1994:13) afirma que, diferentemente do controle coercitivo que foi exercido durante a última década da Guerra Fria, o início da década de 1990 poderia indicar uma relação mais próxima a um controle hegemônico, que vigorara no continente entre 1950-60. Neste, como naquele momento, os Estados Unidos tinham capacidade para administrar investimentos, ideologias e armas, bem como para produzir cooperação internacional e ditar os termos nos quais a ordem regional sob sua liderança se estruturaria.

Em tal trilha, os progressos políticos e econômicos dos países latino-americanos foram reconhecidos e exaltados pelos Estados Unidos. Para Kissinger (2002:83) a América Latina já era reconhecida como uma região pacífica e

---

<sup>66</sup> Este é um mecanismo do qual dispõe o presidente estadunidense para negociar acordos de comércio que o Congresso não pode alterar ou obstruir, ainda que possa reprová-los.

propensa à incorporação das diretrizes da nova ordem mundial (democracia e livre mercado). Apoiava esta ideia o fato dos mais importantes países da região, tais como Brasil, Argentina e México terem passado, desde os anos 1980, por um processo de redemocratização pós-regimes ditatoriais. Eleições regulares, funcionamento das estruturas legislativas, preocupação crescente com direitos humanos se tornavam realidades ainda frágeis, mas estariam despontando como aspirações concretas. E o mesmo podia ser dito das economias que, após a “década perdida”, iniciavam um processo de retração da inflação, crescente apoio à iniciativa privada e ao aumento da competitividade comercial (KISSINGER, 2002:84-5). Para o governo dos Estados Unidos ganhos substanciais tinham sido feitos em muitas partes do hemisfério através de reformas econômicas, aumento do comércio, baixa inflação e grandes investimentos estrangeiros. A cartilha de Washington, que receitava abertura comercial e financeira, redução dos gastos públicos e privatização, era seguida, em diferentes graus, pela maioria dos países.

Alinhado a esses desenvolvimentos estava o histórico de pacifismo entre os países da região. As disputas interestatais entre os seus principais países eram resolvidas, na imensa maioria das vezes, por negociação. Herz (2005:50) afirma: “no que diz respeito às questões de segurança tradicionais – i.e. conflitos interestatais, disputas territoriais, proliferação de armas de destruição – o nível de conflito é baixo”. Além disso, as disputas territoriais, que assumiam caráter étnico em outras regiões, desenvolvendo-se com violência brutal especialmente contra civis, tinham, na América Latina, “razões simbólicas” e buscavam combater erros históricos (ULLMAN, 1994:21).<sup>67</sup> Era o caso do conflito entre Venezuela e Guiana (Essequibo), Venezuela e Colômbia (Golfo da Venezuela), Guatemala e Belize, Argentina pelas ilhas Malvinas, Peru e Equador.

Essa característica histórica de pacifismo e violência limitada era reafirmada pela iniciativa empreendida desde a década de 1960, com o Tratado de Tlatelolco,

---

<sup>67</sup> Ullman (1994:21) ressalva que existe uma importante questão étnica relacionada à população indígena, que conduziu e pode ainda conduzir a problemas de insurgência. No entanto, a repressão a que esta questão é relacionada tem lugar, na maioria das vezes, dentro dos Estados e raramente transborda fronteiras.

para transformar a América Latina em uma região livre de armas nucleares. Além disso, há que se levar em conta o esforço empreendido desde a década de 1980, especificamente entre Argentina e Brasil para promover cooperação na área de energia nuclear que impedisse o seu uso para fins militares. A Declaração de Iguazu de 1985 e a Declaração de Fiscalização Mútua de 1990 demonstravam tal trajeto. Essas ações indicavam a institucionalização de instrumentos importantes de normatização das relações entre dois dos principais países do continente.

Tais circunstâncias políticas e econômicas eram vistas pelo governo dos Estados Unidos de maneira positiva e pareciam realmente instigar uma maior e melhor aproximação em relação aos países latino-americanos. Essa posição era forte suficiente a ponto de se encontrar em documentos oficiais do início da década de 1990 orientações como as que seguem:

Os Estados Unidos consideram há muito tempo que a sua própria segurança está indissociavelmente ligada à segurança coletiva, paz social e progresso econômico do Hemisfério. O ressurgimento da democracia apoia estes objetivos e fortalece a nossa união natural no mesmo momento em que outro tradicional estímulo à solidariedade - medo de uma ameaça extra-hemisférica - está retrocedendo. Em uma nova era, nossa política hemisférica procura um novo espírito de parceria maduro (NSS, 1990:12).

Para alguns setores latino-americanos e mesmo estadunidenses tal caminho tinha um grande potencial cooperativo. Isso se expressou na reestruturação das instituições de segurança continental que se desenvolveu durante os anos 1990, pelo fortalecimento de medidas de confiança mútua. Composto estas orientações, buscou-se ainda redefinir o papel das forças armadas latino-americanas, apostando na sua atuação em missões de paz multilaterais (HERZ, 2002:89), da qual a *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH) em 1994 é um importante exemplo.

Houve também um esforço para reestruturar os órgãos multilaterais de defesa e segurança que se encontravam defasados com o fim da Guerra Fria, especialmente a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Junta Interamericana de Defesa (JID), dado que o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) havia caído em descrédito pela sua ineficiência durante a Guerra das Malvinas. Tanto a OEA quanto a JID tiveram seus papéis repensados na Cúpula das Américas, em 1994 e na 1ª Conferência de Ministros da Defesa do Hemisfério, em 1995. Um dos indicadores da preocupação com a reestruturação da OEA foi a criação da Comissão de Segurança Hemisférica em 1991 (Comitê sobre segurança hemisférica a partir de 1995).

Toda essa contextualização indicaria uma tendência clara dos Estados Unidos ao multilateralismo nas relações continentais. No entanto, uma observação mais atenta nos mostra uma realidade mais complexa e delicada, na qual as mudanças de postura estadunidense tinham um escopo limitado e a assimetria de poder entre o norte e o sul do continente ainda cobrava um alto preço (CASTAÑEDA, 1994:29). Era patente que os Estados Unidos haviam conseguido, com o fim da Guerra Fria, realizar finalmente uma grande ambição que remontava a 1790 e sua constituição como nação: criar uma zona de influência incontestável dentro do Hemisfério Ocidental (SMITH, 2000:335). Esse trunfo seria utilizado em prol dos seus objetivos nacionais.

Assim, como bem destaca Herz (2002:85), o multilateralismo em ascensão deve ser caracterizado como limitado, dado que os temas e áreas passíveis deste tratamento coletivo eram somente os congruentes com os interesses estadunidenses, de onde se destacavam claramente os comerciais.<sup>68</sup> Para os temas que fugiam deste escopo, o tratamento era, no mais das vezes, unilateral. Destacam-se aqui os assuntos estratégicos relacionados à segurança nacional dos Estados Unidos que, no continente Americano, ganhavam conotações próprias pela sua história.

---

<sup>68</sup> Os blocos de integração comercial (que nunca tiveram intenção de integração política) são expressão disto.

Nas palavras de Kissinger (2002:83-4), coexistindo no próspero mundo latino-americano encontravam-se países com fragilidades democráticas e também democracias incipientes. O pouco desenvolvimento de alguns países e a manutenção da distância entre ricos e pobres em toda a região, somado a um alto grau de violência urbana, dava margem para a disseminação de regimes populistas autoritários, bem como para o desenvolvimento de movimentos guerrilheiros com capacidade de desestabilização nacional e regional. A América Latina ainda precisava percorrer, segundo o autor, um longo caminho no combate à corrupção, estabelecimento da segurança jurídica e distribuição de serviços públicos de qualidade. O México e outros países da América Central eram centros de escoamento de narcóticos para os Estados Unidos e a Colômbia havia cedido território para grupos guerrilheiros. Por fim, Peru e Equador eram incapazes de exercer soberania nacional por toda a sua extensão territorial.

Os Estados Unidos constataram esses e outros processos problemáticos. Definiram, a partir daí, um entendimento amplo sobre “novos” temas de segurança que deveriam complementar a agenda continental tradicional, pautada no controle de produção e transferência de armamentos, resolução de disputas fronteiriças, papel das organizações regionais e insurreições armadas. Integrou-se a esta agenda, com importâncias diversas, temas como a instabilidade política, as ameaças às democracias, o tráfico e a produção de drogas, os desastres naturais, o meio ambiente, o terrorismo, a migração, a proteção de fronteiras, o crime organizado, a corrupção e a lavagem de dinheiro (HERZ, 2002:87; VILLA, 2010:24).

Importante destacar que, neste “novo” grupo de ameaças, existiam duas características comuns. Nenhuma delas eram estatais (VILLA, 2010:24) e, como complemento, todas elas tinham importantes características transnacionais ou transfronteiriças (DAVIDOW, 1997:31; LAKE, 1996:7). Existia uma indicação clara de que as questões de cunho intraestatal, que tiveram importância variada durante a história latino-americana, dominariam a agenda de segurança do continente (MESSARI, 2004:142). Para Ayerbe (2002:274) esses elementos da “nova”

agenda resultavam em um fundamento importante das relações interamericanas. A preocupação estadunidense com a América Latina, que havia sido uma região problemática politicamente desde a década de 1950,<sup>69</sup> não se pautava mais na década de 1990 pela possibilidade de conflito político (tampouco militar). Não se aventava que propostas alternativas para a administração do sistema internacional, algo passível de afrontar a distribuição de poder e competências vigentes, pudessem advir da região. No entanto, de acordo com a percepção norte-americana, havia contribuições dos países latino-americanos à desordem desse sistema emergente pós-Guerra Fria. Elas não seriam derivadas de ativismo político ou ideológico, mas produtos não pensados, elementos passivos, resultado de incapacidades institucionais que levavam a falências estatais, com desdobramentos na dificuldade do cumprimento da Lei. Esses atuais desafios teriam para os Estados Unidos dois focos de atenção com os quais teria que lidar durante a década de 1990: eles provinham do interior dos Estados e geravam situações de ingovernabilidade (AYERBE, 2003:49), o que obrigaria algum tipo de ação no âmbito doméstico destes Estados.

Várias das posições dos Estados Unidos em relação à América Latina não pareciam ser, por esses argumentos, essencialmente diferentes do padrão de relacionamento que informou historicamente as relações hemisféricas. Mantinha-se a premissa da incapacidade crônica dos governos latino-americanos para tratar dos seus problemas domésticos e da eventual necessidade de relativização da soberania desses países para promoção de correções políticas e econômicas. É ilustrativa desta tradição a referência que faz Nasser (2010:24-5) à tese da “soberania condicionada” anunciada pelo presidente William McKinley (1897-1901). De acordo com o autor, apresentou-se por conta da intervenção em Cuba em 1898, “uma interpretação original da soberania nacional, que propõe, ao mesmo tempo, a soberania total e a soberania condicional”. Esta condição era

---

<sup>69</sup> Para os Estados Unidos, a sensação de ameaça comunista no Continente tem como importante referência as propostas de reforma agrária na Guatemala, que teve como resultado a deposição do presidente Arbenz em 1953, a Revolução Cubana em 1959 e, já no início da década de 1960, a Crise dos Mísseis.

dada pelo poder e pela capacidade do Estado intervencionista mais do que por princípios do direito ou pela legitimidade advinda da sociedade internacional.

Esta concepção, que repercutia em um unilateralismo histórico dos Estados Unidos, pode ser vista em competição com o multilateralismo emergente no continente, dado que solicitava instrumentos distintos e, em certa medida, antagônicos de ação internacional. No entanto, ela pode ser vista também como complementação a este multilateralismo, assumindo que temas distintos solicitavam respostas distintas (comércio e segurança). A característica do unilateralismo estadunidense no contexto pós-Guerra Fria (bem como seu principal tema) foi expressa em 1989, quando os Estados Unidos invadiram o Panamá e aprisionaram Manuel Noriega, presidente do país, para ser julgado por tráfico de drogas no estado da Flórida, nos Estados Unidos (ULLMAN, 1994:20).<sup>70</sup>

Segundo Villa (2010:23), neste momento inaugurou-se uma nova fase no continente. Nela, ao invés do comunismo internacional, o que se usará como base de justificação para intervenções em países latino-americanos é o combate ao tráfico de drogas ilícitas. Nas palavras de Castañeda (1994:33), “depois do império do mal (Soviético-Comunista) do Leste, a favela do mal (produção de drogas) vinda do Sul tornou-se a nova lógica do envolvimento dos EUA”. Ao mesmo tempo em que o caso Noriega expressava a limitação da soberania dos países latino-americanos, indicava o interesse na extensão extraterritorial da *aplicação da Lei* e justiça dos Estados Unidos quando o contexto (e a ameaça) requeresse. O combate à produção e ao comércio ilícito de drogas deve ser visto, assim, como um dos mais importantes objetivos estratégicos da política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina com o fim da Guerra Fria (HERZ, 2002:86; BULMER-THOMAS; DUNKERLEY, 1999:317; VILLA, 2010:38).

---

<sup>70</sup> Noriega foi treinado na CIA (da qual se tornou agente) para combater o comunismo durante a Guerra Fria. Mas no seu ocaso, em 1988, um tribunal na Flórida o acusou de participar de operações de tráfico de drogas para os Estados Unidos junto com grupos criminais colombianos. A isso se somou acusações do governo dos Estados Unidos sobre violação de direitos humanos e fraude eleitoral, repercutindo, em 1989, em uma invasão que matou aproximadamente 4 mil civis panamenhos e o aprisionamento de Noriega, condenado posteriormente a 30 anos de prisão nos Estados Unidos.

#### 4.2. Tráfico de drogas: maior expressão do crime organizado transnacional na América Latina

Esta crescente atenção estadunidense ao tráfico de drogas pode ser visualizada na posição de representantes em diversas esferas governamentais. No Congresso estadunidense, o deputado republicano Bill McCollum já havia externalizado essas preocupações. Em uma audiência em 1997 sobre produção e tráfico de drogas na América Central e no Caribe, afirmou que iria tratar “um dos principais assuntos de segurança nacional – talvez O principal assunto de segurança nacional” (U.S CONGRESS, 1997e). Thomas Constantine, administrador da DEA durante o governo Clinton, demonstrava a mesma preocupação com a região perante o Senado estadunidense ao qualificar que “a situação da criminalidade nos Estados Unidos está diretamente relacionada com as ações dos sindicatos internacionais do tráfico de drogas em operação na Colômbia e no México” (U.S CONGRESS, 1996d). Roy Godson, da NSIC, em audiência da Câmara de 1996 afirmou que, no que concernia ao dano direto e indireto, a principal atividade do crime organizado transnacional que ameaça os Estados Unidos no curto prazo é a droga. Seu cultivo e tráfico, que conferiam o “maior combustível ao crime organizado”, estavam situados em áreas adjacentes aos Estados Unidos, no Caribe, México, na região Andina e em outras partes da América Latina (U.S. CONGRESS, 1996a:123). Em outro testemunho, este para o Comitê sobre Relações Internacionais da Câmara, Jim Moody, vice-diretor do FBI, destacou que

em anos passados nós consideramos a Cosa Nostra como a principal ameaça aos Estados Unidos, e que tem, de alguma forma, diminuído. Hoje ela seria provavelmente os cartéis de cocaína da Colômbia (U.S CONGRESS, 1996a:6).

Para Robert Newberry, Diretor do *Drug Enforcement Policy and Support* do departamento de Defesa, o próprio PDD-42 de Clinton dizia respeito particularmente aos países da América Latina, notadamente a Colômbia, o Peru, e a Bolívia “onde quase toda a cocaína do mundo é cultivada e produzida” (U.S CONGRESS, 1997d). O IEEPA, seu instrumento particular, visava a afetar especialmente os membros do Cartel de Cali na Colômbia, responsáveis por 80% da cocaína e 15% de toda heroína que entrava nos Estados Unidos em meados dos anos 1990 (THE WHITE HOUSE, 1995b). A ascensão deste grupo a uma das mais importantes e poderosas organizações de tráfico de drogas do mundo derivou da decadência, desde finais da década de 1980, do internacionalmente conhecido cartel de Medellín. A perseguição extrema que esta organização criminosa sofreu no país, sempre incentivada pelas agências de *aplicação da Lei* estadunidenses, bem como seus conflitos internos e a insistência de Escobar, seu líder, em investir em um embate violento com o governo colombiano, acabou desmantelando o grupo (SERRANO; TORO, 2005:266-267).<sup>71</sup> Pelo fim de 1980 o cartel de Cali já havia se firmado no contexto do tráfico internacional de drogas e, contrariamente ao seu predecessor “impetuoso e violento”, seus integrantes investiram em empresas de “fachada”, rodeados por uma pretensa legitimidade, se passando muitas vezes por empresários (RUBIO; ORTIZ, 2005:430; U.S CONGRESS, 1998b). De acordo com Serrano; Toro (2005:268), isso possibilitou a tal grupo aproximar-se do governo colombiano e obter apoio para seus interesses, inclusive o de derrotar de vez o grupo de Medellín.

Essa proeminência de Cali durou poucos anos, já que os esforços das agências estadunidenses e sua pressão sobre o governo colombiano acabaram,

---

<sup>71</sup> A “politização” do Cartel de Medellín, segundo Rubio; Ortiz (2005:430), foi a causa da sua derrocada. O conflito se deu em torno da resistência à legislação colombiana que autorizava a extradição de nacionais para serem julgados pelo sistema judicial dos Estados Unidos. De acordo com Rafael Pardo (2000:67), nesta época, para demonstrar seu poder, o grupo assassinou um juiz da Suprema Corte colombiana. Em seguida o foco foi jornalistas, políticos e policiais. Assassinos profissionais recebiam US\$ 2 mil para cada policial morto. Além disso, praticaram ações terroristas, tais como explodir um avião com 109 passageiros a bordo, detonar carros-bomba em shopping centers e dinamitar a agência federal de investigação do país. Essas ações tiveram relativo êxito, já que em 1987 a Corte Suprema Colombiana anulou o tratado de extradição com os Estados Unidos.

em pouco tempo, desestruturando o grupo. Entre 1995 e 1996 todos os seus líderes, com destaque para os irmãos Rodriguez Orejuela, foram presos ou mortos (U.S CONGRESS, 1998b). Do vácuo de poder deixado por estes grupos de crime organizado, surgiram, no transcorrer da década de 1990, COTs menos hierárquicos e mais descentralizados do que seus antecessores, organizações de pequeno porte pulverizadas pelo Norte Del Valle na Colômbia (SEELKE, 2010:5). Neste processo começaram a ganhar destaque os traficantes mexicanos, como Amado Carrillo-Fuentes, estabelecido em Ciudad Juarez, que, apesar de não terem substituído os colombianos na produção e refino de cocaína, ocuparam um importante papel no tráfico para dentro das fronteiras dos Estados Unidos (U.S CONGRESS, 1998).

Representando o pensamento das agências de *aplicação da Lei* dos Estados Unidos, Thomas Constantine, coordenador da DEA, afirmou em audiência no Senado no ano de 1998 que, além de novos grupos de COT das drogas, também havia paramilitares de direita e grupos insurgentes de esquerda colombianos que investiam no comércio de drogas como uma fonte de financiamento. Essa perspectiva estadunidense pressupunha que organizações como as FARC e o ELN estavam se empenhando cada vez mais em levantar fundos através do fornecimento de serviços de segurança a traficantes e da cobrança de taxas para a movimentação de cocaína e de suas matérias primas pela região que controlavam. Estariam, ainda, ajudando traficantes no armazenamento e transporte de drogas dentro da Colômbia (U.S CONGRESS, 1998b).

Tanto as FARC quanto a ELN eram definidas pelo governo estadunidense como organizações terroristas,<sup>72</sup> repercutindo daí a percepção de que o COT estava se alinhando e alimentando atividades do terrorismo. Em audiência do Subcomitê sobre Crime da Câmara dos Deputados, seu presidente McCollum (U.S CONGRESS, 2000) afirmou que

---

<sup>72</sup> Para detalhamento ver o relatório Patterns of Global Terrorism: 1997 (Appendix B: Background Information on Terrorist Groups). State Department, April 1998.

há uma série de regiões do mundo de hoje onde a convergência do crime organizado, do narcotráfico e do terrorismo é preocupante. O exemplo óbvio é a mais antiga democracia da América do Sul, a Colômbia. Desde o fim da Guerra Fria, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), expandiu seu uso convencional de atividades criminosas para financiar operações terroristas com o objetivo de derrubar o governo colombiano. Seu crescimento está diretamente relacionado à sua associação com a produção e o tráfico de droga.<sup>73</sup>

Há que se ter em conta, ainda, que, quando o presidente Andres Pastrana foi eleito em 1998, houve um esforço grande para viabilizar negociações de paz tanto com as FARC quanto com a ELN. Tais negociações previram a disponibilização de extensos territórios a elas (42 mil Km<sup>2</sup>) (PARDO, 2000:70-71), o que, para os Estados Unidos, significava a oficialização dos tão temíveis *safe haven* a organizações consideradas terroristas, cujas receitas estariam atreladas à produção e comercialização de drogas.

Por este panorama, mesmo que houvesse importantes atividades do COT na América Latina que não o tráfico de drogas, tais como o tráfico de pessoas e armas, a fraude financeira e o roubo de carros (FARER, 1999:252-3), o tráfico de drogas era a atividade central das relações interamericanas por dilemas domésticos e internacionais no continente (FARER, 1999:xv). Esta preocupação estava relacionada ao fato de que a produção e o tráfico de drogas criavam uma dinâmica integrada entre fragilidade institucional, perda da soberania territorial para grupos armados autônomos, violência social e política, bem como aumento da migração ilegal para o norte do continente.

A dimensão da importância atribuída ao tráfico de drogas na América Latina como expressão do COT se deve a alguns fatores. Além da “explosão do mercado

---

<sup>73</sup> Alguns autores acabavam legitimando a perspectiva estadunidense ao afirmar que, no México, repetiu-se no final da década de 1990 o mesmo caminho de envolvimento do crime organizado transnacional com a esfera política e com grupos terroristas, o que apontaria uma tendência deste tipo de grupos criminosos a envolver-se com a violência politicamente motivada (RUBIO; ORTIZ, 2005:431).

das drogas desde os anos 1980” ter sido um processo crucial “para reformular o problema das redes criminais transnacionais no contexto da segurança” (SERRANO, 2005:27), essa atividade criminal também deve ser vista como a mais acabada expressão do COT moderno.<sup>74</sup> É a partir dela que se começou a realizar uma clara “distinção entre formas domésticas do crime organizado e o crime organizado transnacional” (SHELLEY, 2003:145), derivando daí o fato de ter sido a atividade mais combatida e alvo de um regime global de proibição. O crescimento respectivo dos mecanismos para o controle desta criminalidade em expansão é evidente na proliferação de novas leis internacionais e num direcionamento agressivo de sua homogeneização em nível regional e mundial (ANDREAS; NADELMANN, 2006:3). Esta normatização internacional teve, no caso das drogas, três expressões internacionais fundamentais: a Convenção Única de drogas Narcóticas, 1961; a Convenção de Substância Psicoativas, 1971; e a Convenção das Nações Unidas contra o tráfico de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicoativas, 1988 (CHAWLA; PIETSCHMANN, 2005:160). Tal processo, segundo o Secretário de Estado assistente Robert Gelbard, teve um apoio decisivo dos Estados Unidos. Segundo ele,

nos últimos anos, a necessidade imperativa de uma resposta internacional coordenada ao tráfico de drogas e crimes internacionais relacionados tem sido mais reconhecida pelos governos de todo mundo do que nunca. Os Estados Unidos tem sido um líder em fornecer impulso e definição para este consenso. (U.S CONGRESS, 1996e)

Na América Latina essa normatização também ganhou espaço multilateral, principalmente a partir da Cúpula das Américas de 1994, que declarou o comprometimento político dos governos americanos para atuar de maneira enfática contra o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro e outros crimes

---

<sup>74</sup> O sucesso dos Estados Unidos em globalizar a proibição das drogas esteve relacionado durante todos esses anos à ausência de uma oposição de peso, seja dentro ou fora da sua sociedade, bem como à existência de perspectivas comuns sobre questões referentes ao controle das drogas e a elementos morais relacionados ao uso de substâncias psicoativas em muitos outros Estrados (ANDREAS; NADELMANN, 2006:43).

transnacionais a eles relacionados (U.S CONGRESS, 1996e). Em uma audiência no Senado estadunidense, o secretário de Estado assistente Robert Gelbard alimentou a expectativa, que acabou se efetivando, de que se desenvolvesse um acordo para a criação de uma estratégia para o século XXI de combate aos narcóticos na América, sob a orientação da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD).

A CICAD, estabelecida durante a segunda metade da década de 1980, deve ser vista como expressão da internalização da agenda do combate às drogas pela principal organização regional da América Latina, a OEA. Estabelecida como uma agência autônoma, ela aprovou a Estratégia Antidrogas no Hemisfério em 1996, que afirmava a criminalidade relacionada especificamente ao tráfico de drogas como “um problema que vem adquirindo crescente importância no mundo (...) e os Estados do Hemisfério reconhecem, frente à complexidade e globalidade do problema, a necessidade do fortalecimento da cooperação internacional” (CICAD, 1996). Tal proposta se tornou um importante marco para uma postura multilateral no trato da criminalidade transnacional no Continente Americano, ainda que as posturas unilaterais estadunidenses durante a década de 1990 tenham feito minguar os benefícios que daí poderiam advir (GRANADA, 2005: 159). De acordo com Herz (2010:22), tal comissão tornou-se ao longo dos anos um importante fórum de apoio à criação de instituições, desenvolvimento de pesquisas pelo seu Observatório Interamericano de Drogas e prescrição de normas de conduta para os Estados em temas relacionados ao tráfico de drogas e a outras atividades criminais transnacionais no continente Americano.<sup>75</sup>

Esta estrutura regional tem importância ao refletir o esforço empreendido também por outros países americanos, além dos Estados Unidos, para o combate ao tráfico de drogas, demonstrando um movimento regional que ganhou, além de

---

<sup>75</sup> Além da OEA, o Mercosul também institucionalizou mecanismos de combate ao COT, tendo o tráfico de drogas como um dos seus destaques. Em 1998 um plano geral para a segurança das fronteiras foi lançado por Brasil, Argentina e Paraguai para o controle dos ilícitos transnacionais. Outras iniciativas foram criadas ao longo da década de 1990, tais como o grupo ad hoc de segurança 3+1, União das Nações Sul-americanas e o Conselho Sul-americano para o Combate ao Tráfico de Drogas (HERZ, 2010:23). Todas essas propostas tiveram, no entanto, uma autonomia maior em relação aos Estados Unidos, dado que não tiveram a sua participação efetiva.

atenção, instituições. No entanto, para os nossos propósitos, é mais relevante a expansão do orçamento, das responsabilidades e dos poderes das agências estadunidenses que lidam com o COT das drogas, no sentido de estender suas reivindicações para jurisdições extraterritoriais (ANDREAS; NADELMANN, 2006:3), um movimento que remonta a uma história e não se inicia com a securitização do COT na década de 1990.

De fato, a ameaça das drogas deve ser entendida como um tema transversal à securitização do COT, dado que desde a década de 1970, com Richard Nixon, declarou-se que os Estados Unidos estavam em “guerra” contra as drogas. Após identificar o abuso de drogas como um “inimigo público” e anunciar um plano nacional antidrogas que buscou integrar as esferas estaduais e federais, Nixon criou a DEA, em 1973, para coordenar tais esforços. Em tal momento, de acordo com a própria DEA, os grupos de COT colombianos e mexicanos ainda não tinham assumido seu lugar no palco mundial como preeminentes fornecedores de drogas (SEELKE, 2010:2).<sup>76</sup> A partir de 1975, com o Massacre de Medellín, no qual 40 pessoas foram mortas após uma apreensão de drogas pela polícia colombiana, se prenunciava os problemas que se desenhavam no sul do Continente. Mesmo assim, ainda houve espaço em 1976 para a campanha de descriminalização da maconha, conduzida como plataforma do então candidato à presidência Jimmy Carter, o que significou um freio na postura belicista e uma proposta mais tolerante em relação às drogas (TOKATLIAN, 2010:46).

No início da década de 1980, no entanto, com o aumento do poder do cartel de Medellín e o apoio que lhe foi conferido por Noriega no Panamá, o combate internacional às drogas começou a ganhar uma maior dimensão. A administração Reagan tornou-se, assim, um importante momento de aprofundamento das preocupações com o tráfico de drogas. Logo no seu início, em 1981, um tratado bilateral de extradição com a Colômbia foi ratificado (um ano depois Pablo

---

<sup>76</sup> Uma indicação desta pouca importância atribuída aos traficantes de drogas sul-americanos advém das políticas de substituição de cultivo que foram todas direcionadas no início da década de 1970 ao governo Turco. A redefinição de tais ações para países como Bolívia e Peru é feita somente durante a administração Reagan e Bush (BULLINGTON, 1993:32).

Escobar era eleito para o Congresso colombiano), em 1984 Nancy Reagan iniciou a campanha moralista antidrogas intitulada *just say no* e em 1985, após o início das extradições de colombianos para os Estados Unidos, descobriu-se que vários cidadãos estadunidenses faziam parte de uma lista de alvos do tráfico colombiano e deveriam ser assassinados.

A partir de 1986, por imposição de Reagan, as forças armadas, mesmo que de maneira relutante, começam a ter uma participação indireta no combate às drogas. Marca este envolvimento inicial a Operação *Blast Furnace*, desencadeada pelo exército estadunidense na Bolívia, com o objetivo de localizar e destruir centros de produção de cocaína (TOKATLIAN, 2010:47).

O governo Bush, por sua vez, iniciou dois movimentos significativos de combate às drogas, com efeitos diretos na América Latina. O primeiro se refere ao uso recorrente da certificação unilateral de países que seriam comprometidos com o combate à produção e tráfico de drogas.<sup>77</sup> Durante os anos 1990 esse dispositivo foi extensamente utilizado para legitimar a disponibilização ou restrição de recursos para o combate ao COT das drogas na América Latina.<sup>78</sup> O segundo é o processo de aprofundamento do papel dos militares nesta temática de segurança. O Secretário de Defesa de Bush, Richard Cheney, determinou em 1989 que o Pentágono assumisse a luta contra as drogas como sua ação prioritária e, assim, com o apoio da DEA e do Departamento de Estado, as forças armadas assumiram liderança em atividades relacionadas à detecção e monitoramento do tráfico direcionado aos Estados Unidos (TOKATLIAN, 2010:48). Como resultado deste aumento de importância do COT das drogas e a ampliação dos mecanismos de ação e intervenção, meses depois há a invasão do Panamá para prender Noriega.

---

<sup>77</sup> O *Foreign Assistance Act* de 1961 exige que o presidente apresente anualmente ao Congresso um relatório com a identificação dos maiores países produtores ou de trânsito para drogas ilícitas em todo mundo. A partir deste relatório se reavaliam os recursos destinados a tais países, sendo que uma avaliação negativa geralmente repercute na diminuição destes recursos.

<sup>78</sup> O ANEXO 6 contém um exemplo de certificação realizado em 1997, no qual o México tem sua certificação aprovada, enquanto a Colômbia a tem negada.

Dado este contexto histórico, Villa (2009:191) afirma que desde a administração Reagan os Estados Unidos “securitizaram precocemente a agenda das drogas ao definirem o narcotráfico como um ‘problema de segurança nacional’”. O conceito mais exato seria, no entanto, “movimento de securitização”, dado que os Estados Unidos, como faz referência o próprio Villa em outro trabalho,

não parecem ter demonstrado que o narcotráfico seria um ator funcional que justificasse as medidas de exceção ou defesa, não estando claro o objeto de referência (em nome do qual se aplicariam políticas de defesa urgentes), mesmo que invoque o argumento da ‘ameaça à saúde’ dos americanos. (VILLA, 2010:42)

Assim, mesmo que a “guerra” às drogas tenha entrado no discurso governamental estadunidense muito antes do governo Clinton, o que indica a necessidade de uma avaliação mais detida sobre a militarização do seu tratamento durante o governo Reagan ou mesmo durante o governo Nixon, o processo de securitização essencial, no qual as drogas entram como forte expressão, mas não exclusividade, é o do COT. Desencadeado em meados da década de 1990, ele favoreceu-se, sem dúvida, do contexto histórico de preocupação com o tráfico de drogas, mas a securitização do COT não pode ser atribuída a essa condição facilitadora ou mesmo a ela restrita.

#### 4.3. “Guerra” ao crime e “guerra” às drogas: impactos recíprocos

A “guerra” às drogas, por ter precedido a “guerra” ao crime, foi responsável pela construção da base da infraestrutura nacional e internacional que possibilitou a grande ampliação dos esforços de *aplicação da Lei* no estrangeiro, durante a década de 1990, acelerada pela securitização do COT. A “guerra” às drogas viabilizou, desde a década de 1970, a expansão dos mecanismos e atividades

internacionais estadunidenses também com a aproximação à estrutura militar.<sup>79</sup> Além disso, impôs a negociação de um enorme número de tratados de extradição e acordos de assistência mútua; estimulou convenções internacionais para criminalização de condutas e o decorrente aumento da expectativa de cooperação em assuntos criminais; teve profundo impacto nas formas de investigação criminal em muitos países; e, finalmente, criou uma justificativa para os Estados Unidos exercerem pressão sobre governos resistentes à incorporação de normas de proibição a vários tipos de criminalidade transfronteiriças. De acordo com Andreas; Nadelmann, (2006:155), “se não fosse pela guerra às drogas, a internacionalização da *aplicação da Lei* criminal dos Estados Unidos estaria dramaticamente menos desenvolvida no início da década de 1990”. Não só as normas, mas também os métodos de combate à criminalidade transnacional obtiveram benefícios das atividades passadas. Robert Gelbard afirmou em audiência ao Congresso estadunidense que

descobrimos que muito do trabalho que realizamos contra o narcotráfico e as suas principais operações de lavagem de dinheiro é inteiramente aplicável ao combate à criminalidade transnacional. Isso é verdadeiro se considerarmos estratégias, pressões políticas, assistência técnica e de treinamento, ou provisão de equipamentos. Finalmente, o reforço das instituições é fundamental; nós temos visto isso na Colômbia. (U.S CONGRESS, 1995)

De maneira geral, foi durante a Guerra Fria que várias agências federais passaram a ter um papel cada vez mais pronunciado no controle do crime no âmbito estrangeiro, impulsionadas pela decisão da nação de abandonar o isolacionismo anterior à Primeira Guerra, pela necessidade do país aumentar o seu papel de liderança mundial no combate ao comunismo e, principalmente, pela proliferação de atividades transnacionais – tanto legais quanto ilegais (ANDREAS; NADELMANN, 2006:124). Há, por exemplo, uma forte coincidência entre essa

---

<sup>79</sup> A limitação dos poderes do governo federal para utilizar militares na *aplicação da Lei*, remontava à lei promulgada após a Guerra de Secessão estadunidense na segunda metade do século XIX.

expansão e a explosão, durante a década de 1940 e 1950, do tráfico ilícito de maconha, cocaína e heroína, todos criminalizadas no início do século. Também, o papel cada vez mais pronunciado das agências de inteligência para espionagem e contraespionagem durante a Guerra Fria solicitavam de maneira cada vez mais enfática “jurisdição extraterritorial”, um ganho que foi apropriado aos poucos pelas atividades de combate à criminalidade no estrangeiro (ANDREAS; NADELMANN, 2006:125).<sup>80</sup>

Remonta à década de 1960 e 1970 a progressão das atividades de *aplicação da Lei* no estrangeiro pelos Estados Unidos, principalmente para a coibição do tráfico de drogas. A criação da DEA, na década de 1970, para centralizar as operações, pessoal e recursos de várias outras agências federais (*Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs*; a seção de repressão às drogas da alfândega; *Office of National Narcotics Intelligence*; *Office on Drug Abuse Law Enforcement*) é a maior expressão desta nova situação. Pelo fim da década de 1980, tanto as polícias estrangeiras quanto as embaixadas estadunidenses estavam acostumadas à presença de agentes da DEA em seu meio, repassando, de acordo com Andreas; Nadelmann (2006:130-131), seu conjunto de técnicas investigativas e motivando a criação de setores especializados em tráfico de drogas nas instituições policiais e de justiça. Essas novas formas de investigação, dada a lei civil em países da América Latina e Europa, eram vistas até então como “desnecessárias, inaceitáveis e geralmente ilegais”. Por isso, o seu uso teve que passar por uma progressiva alteração de aspectos culturais e legais, viabilizando um processo que pode ser caracterizado como “americanização” da repressão internacional das drogas (ANDREAS; NADELMANN, 2006:131).

Juntamente com a DEA, o FBI expandiu enormemente as suas atividades no exterior a partir da década de 1980. Passou a conduzir investigações

---

<sup>80</sup> Para que fosse viável a internacionalização do controle criminal pelos Estados Unidos desenvolvimentos anteriores foram necessários. A responsabilidade pelo combate à criminalidade, tradicionalmente vinculada à esfera estadual, passou, desde 1964 durante a campanha presidencial de Lyndon Johnson e especialmente com Nixon, a ser vista também como responsabilidade da esfera federal. Assim, “a internacionalização do controle do crime representou extensões destes desenvolvimentos internos” (ANDREAS; NADELMANN, 2006:127).

internacionais, liderar programas de treinamento, fornecer técnicas investigativas e participar de conferências internacionais sobre *aplicação da Lei* (ANDREAS; NADELMANN, 2006:132). Particularmente, o aumento da jurisdição para as agências policiais federais coibirem ações terroristas estrangeiras, com as legislações de 1984 e 1986, foi de fundamental importância na ampliação do papel internacional do FBI.

Essa posição ativa das agências de *aplicação da Lei* para imobilizar criminosos transnacionais pelo indiciamento, prisão e congelamento de bens, dependeu de um instrumento fundamental criado, ao longo dos anos, por acordos bilaterais e multilaterais de assistência legal e troca de informações: a possibilidade de obtenção de evidências no estrangeiro. Isso ocorreu de maneira sistemática desde a década de 1970 e 1980, reduzindo a fricção gerada pela soberania nacional e seus diferentes sistemas legislativos (ANDREAS; NADELMANN, 2006:142-143).

Tendo esse panorama em conta, pode se afirmar que grande parte das iniciativas de controle internacional do crime pelos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria representou uma extensão dos esforços que já estavam sendo empreendidos pelo país. No entanto, as prioridades e preocupações com o policiamento puderam alcançar um patamar único neste momento, dado que não mais competiam espaço com a lógica de rivalidades geopolíticas tão acirradas de anos anteriores, caracterizadas pela lógica dos conflitos interestatais (ANDREAS; NADELMANN, 2006:158). Este processo obrigou e ao mesmo tempo possibilitou a redefinição de papéis das agências de *aplicação da Lei*, mas principalmente das agências de Inteligência, para aprofundar sua área de atuação na direção da criminalidade internacional. As prioridades do conflito bipolar haviam desaparecido e parte importante da racionalidade de tais estruturas precisava ser recriada. O COT funcionou perfeitamente neste contexto para preencher a ausência de um adversário, lacuna deixada pela URSS, e fornecer um rumo de atuação (BROOME, 2000:4). A CIA, por exemplo, obteve aprovação para a expansão de suas atividades relacionadas à criminalidade, especialmente a partir de 1996,

momento em que foram ampliadas as suas prerrogativas de investigação e obtenção de provas no estrangeiro (ANDREAS; PRICE, 2001:141). Além disso, sua preocupação prioritária que em anos anteriores era de manter fontes e concentrar informações passou, ao longo dos anos, a ser trazer bandidos estrangeiros para enfrentar julgamento nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, uma vez que parte dos seus recursos foi canalizada para os programas antidrogas, houve uma expressiva aproximação com outras agências que já tinham um destacado papel neste âmbito, como o FBI (BROOME, 2000:5). Mesmo o *Bureau for International Narcotics Matters*, uma das principais agências de combate às drogas, havia tido uma importância relativamente marginal e pequena desde a sua criação em 1978. No entanto, condizente com o processo de securitização do COT, a partir de 1995 o *Bureau* foi redefinido como *International Narcotics and Law Enforcement Affairs* e sofreu uma grande expansão do seu mandato para incluir tráfico de pessoas, veículos roubados, lavagem de dinheiro e outras formas de crime transnacional (ANDREAS; NADELMANN, 2006:171).

Neste novo momento deve se levar em conta dois importantes aspectos de diferenciação no combate à criminalidade transnacional. O primeiro é que agências de *aplicação da Lei* e de Inteligência, historicamente tão distintas pelos seus papéis respectivos de atenção aos assuntos domésticos e preocupação com rivalidades estratégicas, passaram a atuar de maneira cada vez mais próxima ao longo da década de 1990. Esse relacionamento muito mais cooperativo foi incentivado por várias estruturas. Jamie Gorelick, Procurador Geral adjunto durante o governo Clinton, explicitou extensamente esse processo em audiência no Congresso estadunidense. Na sua avaliação, apesar da clara necessidade de cooperação entre as duas agências, suas funções, mesmo relacionadas especificamente ao combate à criminalidade, permaneciam distintas. As agências de *aplicação da Lei* mantinham-se centradas na investigação, apreensão e repressão dos indivíduos que violavam as leis estadunidenses, prevendo prazos curtos e finitos, enquanto que a Comunidade de Inteligência adquiria a missão de prover informações oportunas e relevantes de inteligência e contrainteligência estrangeira para os formuladores de políticas em todo o Poder Executivo (U.S

CONGRESS, 1997b:62). Ambas, no entanto, trabalhavam dentro da mesma temática de segurança: a criminalidade transnacional.

Para tanto, Gorelick destacava a construção de intersecção institucional entre tais agências, tanto para formulação de políticas como para cooperação técnica. Em relação à primeira proposta, se destacavam o *Intelligence-Law Enforcement Policy Board*, criado em 1995 como um conselho geral de integração entre as duas comunidades, o *Joint Intelligence-Law Enforcement (JICLE) Working Group* e o *Special Task Force on Law Enforcement /Intelligence Coordination Overseas*, entre outros. No que se refere à cooperação prática e técnica, foram criados centros específicos, tais como o *Crime and Narcotics Center (CNC)* e o *Counter-Terrorism Center (CTC)*, ambos sob o comando da CIA, mas com a presença expressiva de agentes do FBI e da DEA (U.S CONGRESS, 1997b:63). Esse processo fez com que Andreas; Price (2001:42) afirmassem que

embora o trabalho de *aplicação da Lei* e de inteligência esteja longe de ser totalmente fundido, suas relações mais estreitas fornecem novas evidências de que a forma e a função do Estado de segurança nacional que cresceu durante a Guerra Fria está mudando.

Um segundo aspecto essencial de transformação foi a integração da *aplicação da Lei* com as estruturas militares estadunidenses, favorecendo um maior papel do exército, da marinha e da aeronáutica em atividades internas e externas de controle internacional do crime. De acordo com Andreas; Price (2001:43), este foi um dos mais significativos processos de mudança no combate à criminalidade após a Guerra Fria. Um indicador desta integração transparece na utilização de equipamentos e tecnologias inicialmente projetados para conflitos bélicos e que foram adaptadas para atuar na coibição da criminalidade através das fronteiras.<sup>81</sup> É possível visualizar essa transformação em centros antigos de

---

<sup>81</sup> Andreas; Nadelmann (2006:159) afirma que a tecnologia de raio-x que havia sido desenvolvida pelo departamento de Defesa para detectar mísseis soviéticos em caminhões foi adaptado para o

pesquisa militar, tais como o *Pentagon's Defense Advanced Research Projects* e a *Central Intelligence Agency's Office of Technology*, ou em novos, como o *Law Enforcement Technology Center*. Todos eles tinham o objetivo de aplicar tecnologia de combate na guerra para o combate do crime, possibilitando que um vasto instrumental, antes restrito aos militares, pudesse ser disponibilizado para oficiais de *aplicação da Lei* (ANDREAS; NADELMANN, 2006:159). De acordo com Andreas; Nadelmann (2006:158), essas novas concepções e atividades geraram uma crescente “indefinição das fronteiras entre missões de *aplicação da Lei* e de segurança”.

É verdade que a atuação militar em assuntos criminais já vinha se desenvolvendo desde as ações de combate às drogas da década de 1980. No entanto, o pós-Guerra Fria elevou esse movimento a outro patamar, fazendo com que soldados do exército, fuzileiros navais e integrantes da guarda nacional conduzissem mais de três mil missões de controle de drogas e imigração ilegal na fronteira com o México durante a década de 1990. Ao contrário da relutância dos militares à sua atuação neste tipo temática, algo que caracterizou a década de 1980, vozes deste setor solicitavam um maior e mais importante papel das forças armadas em assuntos domésticos urbanos e nas fronteiras do país (ANDREAS; PRICE, 2001:44).

O destaque deste novo engajamento dos militares passou a ser descrito dentro da categoria *Military Operations Other Than War* (MOOTW), termo popularizado durante a década de 1990 e encontrado em muitas documentações da época que se referiam ao envolvimento da categoria em novos tipos de operações internacionais. As atividades destas operações incluíam apoio à reassentamento de refugiados, missões de imposição da paz, assistência humanitária em caso de desastres naturais, controle de distúrbios, intervenções ambientais e, de importância destacada no nosso estudo, as operações de *aplicação da Lei* como parte de uma força conjunta de combate às drogas,

---

uso do *U.S. Customs* para encontrar contrabando em caminhões de carga. Da mesma forma, o *North American Aerospace Defense Command*, que havia sido projetado para rastrear mísseis e bombardeiros soviéticos, teve redefinido seu foco para rastrear traficantes de drogas.

incluindo operações antiterrorismo. De acordo com Andreas; Price (2001:46), desde 1988 o fundo destinado aos MOOTW, menos de US\$ 100 milhões, aumentou, uma década depois, havia aumentado para quase US\$ 4 bilhões.

No que se refere particularmente ao combate às drogas, a tabela 10 e o gráfico 1 expressam a diferença de atenção a esta atividade, em termos de recursos, conferida pelos Estados Unidos antes e depois da securitização do COT.

*TABELA 10. Dotações orçamentárias da DEA nos anos de 1972, 1992 e 2000*

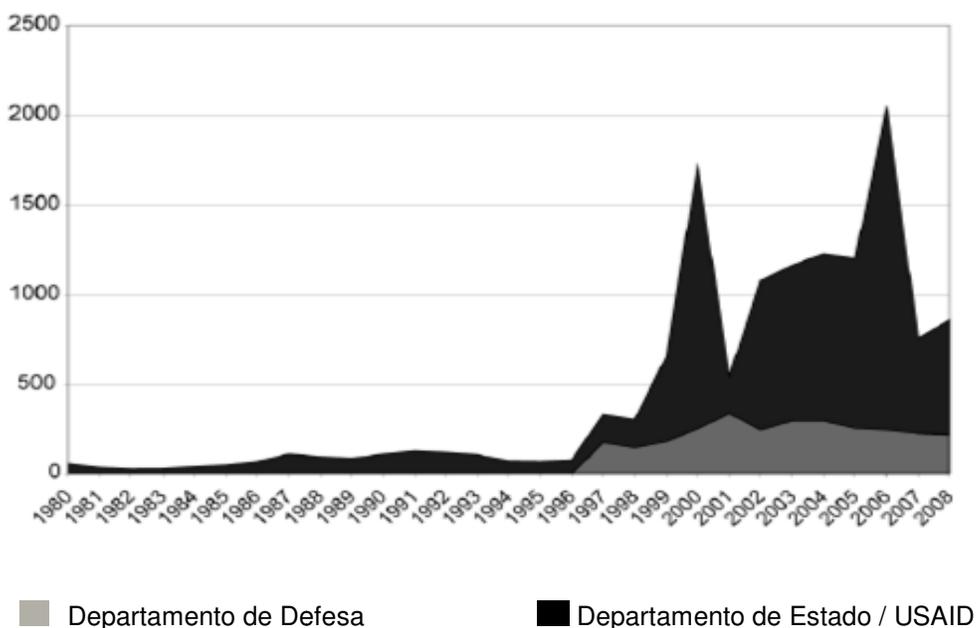
<b>ANO</b>	<b>1972</b>	<b>1992</b>	<b>2000</b>
<b>Orçamento (\$ em milhões)</b>	65,2	910,0	1.586,6

FONTE: Site da DEA (<http://www.justice.gov/dea/agency/staffing.htm>)

A tabela 10 descreve o orçamento da DEA entre três momentos: 1972, primeiro orçamento aprovado para a DEA, que passou a funcionar em 1973; 1992, último ano do governo Bush; e 2000, último ano do governo Clinton. Durante os primeiros vinte anos de existência, que compreende três dos governos que conferiram grande importância ao combate das drogas (Nixon, Reagan e Bush), houve um aumento de US\$ 844,8 milhões no orçamento da DEA. Foram alocações importantes de recursos que demonstram o interesse dos EUA com o fenômeno crescente das drogas. No entanto, em somente oito anos, durante o governo Clinton, houve um aumento de US\$ 787,4 milhões, quase 94% dos recursos dos 20 anos anteriores. Ou seja, em menos da metade do tempo, houve um aumento proporcionalmente igual. A recorrente aprovação desses aumentos substanciais de recursos pelo Congresso foi motivo de destaque por parte dos responsáveis pela agência. Seu coordenador, Thomas Constantine, agradeceu aos membros do Senado e da Câmara “por seu generoso suporte às solicitações de orçamento da DEA (...) contribuindo assim para afirmar a viabilidade da

agência como a líder da comunidade de repressão às drogas, enquanto esta nação se move para o século XXI” (U.S CONGRESS, 1996d).

GRÁFICO 1. Assistência estadunidense Contra Narcóticos para a América Latina e o Caribe 1980-2008 (\$ em milhões)<sup>82</sup>



■ Departamento de Defesa

■ Departamento de Estado / USAID

FONTE: SEELKE, 2010:10.

O gráfico 1, por sua vez, demonstra de maneira ainda mais enfática a importância diferenciada do combate às drogas antes e depois do processo de securitização do COT, inclusive destaca os recursos do departamento de Defesa destinados exclusivamente ao combate das drogas na América Latina. Fica claro que, a partir de 1995, ano do PDD-42, iniciou nos Estados Unidos uma alocação de recursos sem precedentes, que alcançaria o primeiro pico em 2000, devido aos recursos destinados ao Plano Colômbia via Iniciativa Andina. Posteriormente, em

<sup>82</sup> Para uma descrição dos programas de política externa implementados na América latina entre 1994 e 2001, que tinham alguma interface com o combate à criminalidade transnacional ver APÊNDICE 1. Nele está discriminado o aumento do número de programas ano a ano por país latino-americano.

2006, houve um grande aumento de recursos da Iniciativa Andina distribuídos de maneira mais equilibrada entre vários países da região. Essas políticas de combate às drogas que foram implementadas em finais da década de 1990, no auge da securitização, também tinham uma longa história, pautada nas noções de limitação do fornecimento de narcóticos, preocupadas com a redução ou eliminação das substâncias ilícitas disponíveis. O modelo estadunidense empreendeu ao longo dos anos uma série de programas de substituição ou erradicação de cultivos, acordos de extradição, atividades de suporte policial e militar, pressão econômica sobre nações produtoras de drogas e leis de congelamento e penhora de propriedades (BULLINGTON, 1993:37).

Dado todo este contexto, segundo Andreas; Price (2001:31), os Estados Unidos e outros países passaram a definir os seus interesses de segurança “mais em termos de combate do crime do que combate de guerra.” Isso significou uma maior ênfase na coibição ao descumprimento das leis em comparação com o interesse em impedir invasões militares. É expressão disso a fusão que se operacionalizou nos Estados Unidos entre as instituições, tecnologias e estratégias das missões de *aplicação da Lei* e de segurança nacional, resultando em uma “militarização da polícia e domesticação do soldado” (ANDREAS; PRICE, 2001:31). Esta mescla foi um reflexo das percepções sobre a ameaça do COT, que também promoveram o embaralhamento das divisões tradicionais entre segurança doméstica e internacional, uma redefinição de percepção que se espalhava entre o Executivo, o legislativo, os especialistas e o público estadunidense.

A reavaliação do paradigma tradicional de segurança, que naturalizou as fronteiras entre o doméstico e o internacional, se impõe no contexto de emergência da percepção sobre as ameaças postas pelo COT contemporâneo. A distinção funcional entre os militares e policiais, decorrência do surgimento de um tipo particular de unidade política pautada no conflito interestatal, pode estar em transformação. De acordo com Andreas; Price (2001:34),

os tipos de desenvolvimentos contemporâneos podem ser os precursores de outro tipo de Estado, em outra época histórica, com outras formas de violência organizada.

Importantes indícios desta transformação podem ser buscados no desenvolvimento das estruturas para se lidar com a criminalidade, evidentes no crescimento do Departamento de Justiça, na explosão do sistema prisional e, principalmente, na internacionalização das agências de *aplicação da Lei* (ANDREAS; PRICE, 2001:36). O saldo desta transformação foi que, pelo fim da década de 1990, mais de dois mil funcionários estadunidenses de *aplicação da Lei* estavam operando além das fronteiras do país (ANDREAS; NADELMANN, 2006:169), em especial na América Latina.

#### 4.4. Considerações gerais

Este capítulo analisou alguns impactos do processo de *securitização* do COT durante a década de 1990 para os programas estadunidenses de combate ao tráfico internacional de drogas da região latino-americana.

Nesta parte final do trabalho contextualizamos que a política de segurança estadunidense para a América Latina após a Guerra Fria, mesmo que tenha adquirido alguns traços cooperativos na área econômica, manteve sua característica histórica unilateral quando se referia a aspectos relacionados à segurança do país. As ameaças extracontinentais, que historicamente balizaram as preocupações dos Estados Unidos na região, foram substituídas neste novo momento pelas ameaças transnacionais, das quais o destaque foi o tráfico de drogas, dada a importância que havia adquirido em décadas anteriores.

Avaliamos ainda que a definição das drogas como um tema de segurança nacional estadunidense foi impactada pela *securitização* do COT na década de 1990, um situação potencializada pela aproximação entre grupos criminosos e

grupos insurgentes latino-americanos, como as FARC, que teriam passado a buscar recursos relacionados ao comércio de cocaína.

Como resultado, houve um expressivo aumento de recursos destinado ao combate do COT das drogas pela via de novos e antigos programas de cooperação bilateral na área técnica e militar com os países latino-americanos. Além disso, o processo de militarização do combate às drogas e de internacionalização das atividades de *aplicação da Lei* estadunidenses, que já haviam se desenvolvido na década de 1980, foram fortemente aprofundados na década de 1990. O Plano Colômbia, implementado a partir de 2000, é uma importante expressão de todo este contexto.

O crime organizado transnacional foi securitizado pelos Estados Unidos na década de 1990 a partir de dois movimentos. O primeiro desses movimentos foi realizado pelo Executivo estadunidense, cuja maior marca é o PDD-42 de 1995, a caracterização que fez do COT uma ameaça extraordinária e a decorrente criação de mecanismos para a sua identificação e combate, dos quais se destacam o ICCS e o ICCA, ambos de 1998, bem como o ICTA, de 2000. A justificativa para esse processo pautou-se no aumento objetivo da criminalidade transfronteiriça, incentivada pela maior integração econômica, liberalização comercial e globalização das comunicações e dos transportes da década de 1990. Todas essas práticas e tecnologias que faziam crescer os mercados lícitos pelo aumento da circulação de bens, pessoas e serviços, também faziam crescer os mercados ilícitos. Assim, a avaliação do governo estadunidense era de que o crime organizado, que havia criado raízes nos Estados Unidos durante as décadas de 1940-50, tais como a Máfia Italiana, havia diversificado a sua base étnica – agora se incluíam russos, chineses, albaneses, nigerianos, colombianos etc. – e potencializado a sua característica transnacional. Dado o objetivo essencialmente econômico destes grupos, baseado na obtenção de ganhos financeiros, os Estados Unidos eram vistos como alvo preferencial desta ameaça por ser um grande mercado também para produtos ilícitos, especialmente as drogas.

O segundo movimento que concretizou a *securitização* foi realizado pela sociedade e pelo Congresso estadunidense ao apoiarem e legitimarem as posições e, principalmente, as reivindicações do Executivo. Sem isso é questionável que o COT tivesse se tornado o tema de segurança nacional que veio a se tornar. Em meados da década de 1990, a percepção das elites sociais e, de maneira mais geral, da população, era de que estes grupos haviam se transformado um dos maiores desafios ao país e à sua capacidade de ordenar a sociedade internacional após o fim do embate com o comunismo. Tais concepções foram incentivadas pela mídia a partir de diversos tipos de

estereótipos que reforçavam a posição governamental sobre o COT como uma conspiração estrangeira. Da mesma forma, muitos especialistas, emprestando seu conhecimento “científico” sobre tal ameaça e empregando um tom alarmista nas sessões dos subcomitês do Congresso destinados a tratar deste assunto criminal, tiveram alguma influência sobre os parlamentares. Estes, por sua vez, apoiaram as iniciativas das agências federais de *aplicação da Lei* estadunidenses, propuseram projetos de lei com o intuito de estender a primeira linha de ação do país para o estrangeiro e incentivaram um maior papel dos militares no combate a tal criminalidade.

Os programas estadunidenses de combate à criminalidade transnacional na América Latina foram os que sofreram as mais importantes consequências deste processo de *securitização* do COT. A crescente importância deste tema na região se deveu à multiplicação e poder dos seus grupos criminosos, à sua aproximação de organizações insurgentes e paramilitares, bem como aos antecedentes da “guerra” às drogas, empreendida pelos Estados Unidos desde a década de 1970.

Como resultados deste processo houve a militarização do combate ao COT das drogas e a internacionalização das atividades de aplicação Lei estadunidense na região. Ambos haviam tido um impulso inicial em anos anteriores, mas durante a década de 1990 sofreram um grande aprofundamento e a destinação de amplos recursos. Novos e antigos programas de cooperação bilateral na área técnica e militar com os países latino-americanos expressavam essas transformações.

Dadas tais conclusões de caráter geral a respeito do processo de *securitização* do COT pelos Estados Unidos durante a década de 1990, importa retomar algumas das afirmações nelas contidas para detalharmos seus aspectos mais relevantes, inclusive no que se refere à avaliação teórica do tema.

*Os ganhos analíticos possibilitados pelo uso da Escola de Copenhagen*

A análise do COT como um tema das teorias de segurança nas relações internacionais teve pouca atenção ao longo dos anos. Isso se deu, entre outros motivos, pelo tipo de referencial teórico prevalente na área. Um referencial essencialmente construído em uma abordagem realista, que dava privilégio à compreensão do fenômeno da guerra interestatal. Esta vertente sempre privilegiou o Estado como o ente que promove a segurança da sua sociedade. Ao mesmo tempo, este próprio Estado, devido à competição inerente entre unidades em um sistema anárquico, é a fonte da insegurança dos outros Estados e suas respectivas sociedades. Vários dos conceitos e dinâmicas que esta proposta focaliza não servem para os propósitos do nosso estudo.

A ameaça que analisamos não é estatal. Ela advém de atores ilegais, os grupos criminosos transfronteiriços. Conceitos como balança de poder, dilema de segurança, Estado como ator unitário, autoajuda e guerra tradicional não se aplicam a entidades que detêm categorias distintas de legitimidade e capacidade no meio internacional, como é o caso. Isso não significa que o Estado não terá papel no nosso estudo. Ao contrário, ele será o ponto nodal do nosso trabalho, mas a sua centralidade não se dá somente por ser fonte de ameaça para outros Estados, mas particularmente como unidade dentro da qual se estabelece o que deve ser seguro, por que deve ser seguro e como deve ser seguro. A compreensão do processo de *securitização* do COT pelos Estados Unidos pressupõe este entendimento. Assim, os Estados são sim os atores de maior relevância na política internacional, porque definem a sua agenda de segurança e perseguem-na impactando das mais variadas formas em outros Estados. Isso se traduz de maneira exponencial quando falamos de uma grande potência mundial.

Para o tipo de estudo que nos propomos realizar, alguns desenvolvimentos teóricos da área de relações internacionais das últimas décadas foram essenciais. Esses desenvolvimentos utilizaram contribuições teóricas de outras ciências humanas, seguiram as evoluções de políticas nacionais e também as transformações dos fenômenos e atores do sistema internacional. O construtivismo é um exemplo dessas vertentes, do qual a Escola de Copenhague

e seu conceito de *securitização* e abordagem multisetorial da segurança são caudatárias. O conteúdo dessas vertentes pressupõe que a interação entre agentes possibilita a construção de interesses e preferências em relação às capacidades e disponibilidades materiais. Em outros termos, a construção social das estruturas tornou-se a referência de análise desse corpo teórico. Dos elementos que acompanharam a evolução desta abordagem, nos beneficiamos para o estudo construído da (re)ampliação da agenda de segurança nacional e internacional; da noção de construção intersubjetiva das agendas de segurança nacionais e internacionais; da importância do contexto de significados no qual se inscrevem determinados atos para a delimitação das preferências dos atores.

#### *O crime organizado transnacional como construção social*

No que se refere aos princípios explicativos do COT, há que se ter em conta que este é um fenômeno que tem uma longa história relacionada à própria construção do Estado moderno e da sociedade internacional contemporânea.

Na sua evolução concomitante, a desigualdade fundamental entre os Estados e outros tipos de organização social (incluídas aquelas mafiosas) se referiu à capacidade destacada dos Estados de monopolizarem as formas de violência dentro do seu território. E, uma vez que tais organizações tornaram-se capazes de definir na sua soberania certas esferas de proibição, também passaram a ser responsáveis pela criação das áreas de exclusão e criminalização. Essa é a base do desenvolvimento do COT.

Os regimes de proibição globais são construídos, por sua vez, dentro da noção de mínimo denominador comum (“civilização”) das normas da sociedade internacional. Um importante fator para esse processo diz respeito aos interesses políticos e econômicos dos membros mais importantes do sistema internacional, ainda que fatores morais e emocionais – crenças religiosas, sentimentos humanitários, fé no universalismo, compaixão, consciência, paternalismo, medo,

preconceito e a compulsão por proselitismo – desempenhem papel importante na sua criação e evolução.

Por fim, a designação contemporânea de COT não deve encobrir a variedade de atividades que estão pressupostas. Historicamente o tráfico de escravos e a pirataria tiveram o status de COT, derivando daí que o crime é um conceito legal, definido socialmente pelas políticas de proibição construída pelo Estado individualmente ou por um grupo de Estados que compartilham determinadas normas. Isso não significa que seja possível realizar distinções binárias entre legal e ilegal, legítimo e ilegítimo, moral e imoral ou vilão e herói. É possível visualizar as ambiguidades deste fenômeno em situações extremas. Um bom exemplo são as Operações de Paz contemporâneas, nas quais há uma barganha entre normas estrangeiras e domésticas para a definição do lícito e do ilícito.

#### *Os Estados Unidos definem o COT: ameaça estrangeira*

Após a Guerra Fria, os governos estadunidenses de Bush e Clinton buscaram redefinir estratégias de segurança nacional nas quais o país deveria se pautar para responder às novas ameaças emergentes nas relações internacionais. Bush, ao apostar em uma manutenção de *status quo* como país hegemônico, acabou focando sua atenção no reforço e promoção de instituições, alianças e práticas criadas durante a Guerra Fria, o que dificultou ao país lidar com acontecimentos de uma diferente envergadura, caracteristicamente não estatal.

Na tentativa de responder a essas novas ameaças percebidas, Clinton propôs uma Grande Estratégia de expansão da ação estadunidense internacionalmente e engajamento seletivo que colocou no centro das atenções, especialmente a partir do segundo mandato, o fenômeno do COT, que viria a dominar parte da agenda sobre segurança nacional e internacional do país, com repercussões extensas ao longo do tempo. Este é o primeiro movimento da

*securitização* que definiu ameaças existenciais a diferentes objetos relacionados à segurança nacional dos Estados Unidos.

A expansão do COT foi incentivada tanto pela globalização das comunicações, dos transportes e do avanço e disseminação da tecnologia, quanto pela integração comercial e a liberalização política ao redor do mundo. Os dados a respeito da circulação de pessoas e bens para dentro dos Estados Unidos são importantes indicativos desta nova situação que propiciou ao COT uma inserção mais incisiva e significativa na sociedade estadunidense, seja do tráfico de drogas, de pessoas ou do terrorismo.

A identificação do COT e das suas ameaças teve duas características fundamentais. A primeira, mesmo com todas as ambiguidades da separação entre lícito e ilícito, dizia respeito à sua qualificação como ameaça estrangeira que precisava ser combatida fora e não dentro dos Estados Unidos. Isso remontava à criação estadunidense da noção de crime organizado durante a década de 1940-50, momento em que a qualificação da “criminalidade do outro” passou a vigorar de maneira cada vez mais expressiva, solidificando-se durante a administração Nixon. Por essa visão, o COT atuaria dentro dos Estados Unidos com o suporte de suas bases estrangeiras. Eram grupos como a Cosa Nostra americana, as empresas criminosas da Colômbia, as empresas criminosas mexicanas, os grupos e gangues asiáticas, o crime organizado da Eurásia, dentre outros.

Isso se expressava em uma série de documentos, pronunciamentos e ações estadunidenses, das quais é um exemplo a fala de um dos Diretores do NSC, Fred Rosa, para quem o COT tinha suas origens no exterior, mas estava presente em todas as principais áreas metropolitanas dos Estados Unidos. Rosa fazia um apelo para que os Estados Unidos entendessem isso “como uma nação”, para fazer ainda mais do que já estava em andamento para a coibição desse flagelo (THE WHITE HOUSE, 2000b).

### *Securitização do COT e o Imbricamento entre segurança pública e internacional*

Somado a essa noção de ameaça estrangeira, tão característica do COT, delineava-se uma importante redefinição relacionada ao imbricamento entre segurança pública e segurança internacional entendida como necessária para a compreensão das ameaças postas pelo fenômeno aos Estados Unidos. Isso ficava expresso por aquelas vinculadas especialmente ao setor militar, mas também ao setor econômico. Suas características não estatais, direcionada e partindo do âmbito doméstico dos Estados, identificavam o que estava sendo ameaçado nos Estados Unidos e a maneira como essa ameaça se apresentava. Dois tipos podiam ser visualizados: aquela ameaça que vinha diretamente do COT e a que lhe era derivada. A primeira afetava o cidadão estadunidense, as empresas e o próprio monopólio da violência e soberania do Estado. Ela vinha tanto do tráfico de drogas, armas e pessoas quanto do terrorismo e dos crimes comerciais e financeiros. A segunda destacava o COT como suporte para a agressão por parte de outros Estados. Eles utilizariam os serviços do COT para obterem recursos com o interesse de agredirem os Estados Unidos e a ordem internacional vigente.

Esse contexto obrigava à adaptação das formas organizacionais e departamentais estadunidenses herdadas da Guerra Fria. Era necessário criar novas abordagens na estrutura executiva dos Estados Unidos para lidar com essas ameaças transnacionais, não apenas como questões de segurança nacional ou problemas de *aplicação da Lei*, mas como ambas. Essa foi uma das mais importantes bases para a viabilização da *securitização* pela qual o COT passou durante a década de 1990.

### *Sociedade e Congresso estadunidense: base de apoio à securitização do COT*

O processo de *securitização* do COT nos Estados Unidos progrediu de maneira mais ou menos regular no decorrer da década de 1990, até tal fenômeno

criminal tornar-se parte das políticas de segurança nacional do Estado. O diálogo estabelecido entre governo e sociedade foi fundamental nesta trajetória. O primeiro movimento da *securitização*, caracterizado pela identificação das ameaças pelo órgão executivo, foi instigado ao mesmo tempo em que instigou outro movimento, este de apoio, que emanava da própria sociedade.

O diálogo entre as questões domésticas e internacionais, que ganhou expressão desde as eleições de 1992, favoreceu uma maior atenção ao COT, dadas suas características transnacionais. As atenções da população e das suas elites culturais, econômicas e políticas às atividades ilícitas transfronteiriças vinham crescendo desde a década de 1980. No entanto, há, a partir de 1993, e principalmente a partir de 1997, um aumento significativo da percepção desta ameaça. Pesquisas de opinião demonstram a grande preocupação do público estadunidense com a criminalidade em relação à sua vida cotidiana, em particular, mas também em relação à própria nação, de maneira geral. O mesmo pode ser dito de várias elites sociais, com destaque para a religiosa, a política da esfera municipal e, em um menor grau, a comercial e financeira.

Alguns grupos sociais tiveram particular importância na disseminação e legitimação da *securitização* ao atestarem ameaças, destacarem atores pretensamente perigosos, detalharem dinâmicas ilícitas, exporem atividades violentas etc. A mídia foi um desses grupos que, por meio de representações caricaturais e estereotipadas, apresentou o COT e sua realidade desconhecida da grande maioria. Nesse caminho ela importou e exportou imagens presentes nos discursos das políticas oficiais governamentais, sempre pautados na noção de conspiração estrangeira, base étnica e em um tom alarmista.

Outro grupo de destaque na legitimação e incentivo à *securitização* foi o dos especialistas do *sentido limitado* do COT, baseados em centros universitários, firmas de consultoria na área de segurança e *think tanks*. Mais importante do que a sua produção, convergente que era com os propósitos governamentais, foi a sua participação na construção da percepção dos congressistas estadunidenses sobre a ameaça existencial que o COT colocaria ao país. Essa função foi possível

graças à sua participação em audiências e testemunhos em comitês do Congresso ocorridos durante a década de 1990, com o objetivo de investigar a problemática da criminalidade transnacional. Fundamentados em conhecimento “científico”, tais especialistas do *sentido limitado* do COT tiveram influência sobre a posição de congressistas, quando estes decidiram formular leis, bem como aprovar orçamentos e políticas destinadas à coibição deste fenômeno criminal.

No decorrer das audiências no Congresso a percepção da ameaça entre os congressistas cresceu de proporção, bem como as vozes que solicitavam um envolvimento cada vez maior do governo, com medidas extremas, se necessário, para vencer esta “guerra” que estava sendo perdida “nas ruas” e “no exterior”. Assim, o terreno para o desencadeamento de medidas emergenciais estava aberto.

A solução apontada recorrentemente como a mais eficaz neste panorama dizia respeito à redefinição mais consistente das funções das estruturas governamentais de *aplicação da Lei*. Solicitava-se o aumento das prerrogativas para ações no estrangeiro pela ampliação da sua jurisdição. A cooperação com outros países era vista como um elemento fundamental, mas sempre tendo como base uma perspectiva nacional e programas de ação previamente definidos.

O Congresso, assim, teve papel não só de solicitante, mas também de propositor. A elaboração de projetos de lei diversos e, especialmente, a aprovação dos orçamentos de programas de política externa das agências federais, destinados à coibição do COT, demonstram essa postura ativa do Legislativo frente ao processo de *securitização*.

A sociedade e o governo estadunidenses estabeleceram um diálogo a respeito do processo que alocou o COT em uma esfera de segurança para o Estado. Nos últimos anos da década de 1990 esse processo já dava frutos, seja pela solicitação de poderes especiais às agências de *aplicação da Lei* estadunidense, seja pelo aumento de recursos e aprofundamento de políticas

destinadas à coibição de atividades ilícitas específicas, como o tráfico de drogas e pessoas.

### *Combate ao COT latino-americano como expressão da securitização*

Historicamente, as preocupações estadunidenses na região latino-americana pautaram-se em ameaças extracontinentais, sendo o comunismo internacional a sua última expressão. A postura unilateral e intervencionista do país no Continente desde a década de 1950 deve ser vista por este prisma. No entanto, o fim da Guerra Fria não representou uma mudança desta orientação, ainda que vários países da região fossem vistos pelos Estados Unidos neste novo momento como equilibrados economicamente, democraticamente estáveis e pacíficos. Os aspectos multilaterais que emergiram neste novo contexto foram parciais e limitados às áreas de interesse da potência continental e não respondiam a muitas das preocupações dos países latino-americanos, especialmente na área da segurança, em que o unilateralismo prevaleceu de maneira mais enfática.

Os Estados Unidos passaram a se aproveitar deste momento de poder incontestável, após a queda da URSS, para perseguir objetivos nacionais no continente. Assim, a diferença mais importante que se observou não foi em relação à orientação unilateral das ações estadunidenses, mas em relação ao seu conteúdo. A intervenção do país no Panamá para prender o seu presidente, Manuel Noriega, por envolvimento com o tráfico de drogas, incentivou a tese histórica da “soberania condicionada”, demonstrou o interesse na extensão extraterritorial da *aplicação da Lei* estadunidense e ainda indicou a mudança de foco das ameaças percebidas pelo país. A produção e o tráfico de drogas, atividade característica de grupos não estatais e transnacionais, foram avaliados como frutos de ingovernabilidade e passaram a ser a referência fundamental no relacionamento interamericano.

É por base nesta ameaça que os Estados Unidos agiram durante a década de 1990 pelo que Castañeda (1994:33) define ser “cooperação intrusiva”, ou seja, uma cooperação bilateral via programas e atividades militares, praticadas nos assuntos e ambiente doméstico destes países por pressões políticas, mas com anuência ou mesmo por solicitação.

A preocupação com o tráfico de drogas não foi, no entanto, uma novidade da década de 1990. Ela remontava à “guerra” às drogas, proclamada por Nixon na década de 1970, encampada de uma maneira mais enfática por Reagan na década de 1980 e chegando ao governo Bush, na década de 1990. O modelo seguido em todos esses momentos estruturava-se em torno de programas de substituição ou erradicação de cultivos, acordos de extradição, atividades de suporte policial e militar, pressão econômica sobre nações produtoras de drogas e leis de congelamento e penhora de propriedades.

A “guerra” às drogas, por ter precedido a “guerra” ao crime, foi responsável pela construção de vários mecanismos institucionais, nacionais e internacionais, que possibilitaram a ampliação dos esforços de *aplicação da Lei* no estrangeiro durante a década de 1990. Desses desenvolvimentos destacam-se a multiplicação de tratados de extradição, mecanismos bilaterais de assistência mútua para a obtenção de evidências no estrangeiro, o apoio à militarização do combate à criminalidade transnacional, a criação de agências específicas de combate às drogas em muitos países e a “americanização” das técnicas de investigação criminal ao redor do mundo. A maior contribuição da “guerra” às drogas ao combate ao crime foi, no entanto, a criação de uma justificativa – a importância de ameaças criminais ao Estado – para que os Estados Unidos pudessem pressionar países resistentes a incorporarem suas normas de proibição e formas de combate à criminalidade transnacional.

Mas, mesmo que a “guerra” às drogas tenha entrado no discurso governamental estadunidense muito antes do governo Clinton, é inegável que a ameaça percebida pelos Estados Unidos tornou-se maior durante o processo de securitização na década de 1990, dada a diversificação e o crescimento da

criminalidade transnacional, bem como o seu envolvimento com grupos insurgentes da região andina, como as FARC.

A securitização do COT, por sua vez, ampliou todas essas iniciativas e repercutiu no aumento expressivo dos recursos destinados ao combate às drogas pela DEA e pelo INCLE, via novos e antigos programas de cooperação bilateral na área técnica e militar com os países latino-americanos. Além disso, redefiniu o papel das agências de Inteligência estadunidenses para aproximarem-se de assuntos referentes à criminalidade, viabilizando a sua atuação cooperativa junto às agências de *aplicação da Lei*. A securitização do crime ainda gerou o aprofundamento da militarização do combate à criminalidade transnacional na América Latina pelo aumento de recursos destinados ao departamento de Defesa para este fim.

Todo este processo teve como principais significados a fusão entre as instituições, tecnologias e estratégias das missões de *aplicação da Lei* e de segurança nacional estadunidense, gerando o embaralhamento das divisões tradicionais entre segurança doméstica e internacional, uma redefinição de percepção que se espelhava nas posições do Executivo, do Legislativo, dos especialistas e do público dos Estados Unidos.

Em resumo, o processo de *securitização* do COT teve como consequência a elevação deste fenômeno criminal à categoria de ameaça existencial a diversos aspectos do Estado estadunidense e viabilizou poderes emergenciais às estruturas de proteção da nação para o seu combate. Essa configuração se deveu ao contexto de desenvolvimento das atividades criminosas internacionais, ao precedente histórico da “guerra” às drogas e às redefinições das funções de estruturas governamentais dos Estados Unidos responsáveis pela proteção doméstica e internacional da nação.

## Bibliografia

---

ALBRIGHT, Madeleine. U.S. Foreign Operations Budget. Statement before the Senate Appropriations Committee on Foreign Operations. May, 1999. *U.S. Department of State Dispatch*, June, 1999a.

\_\_\_\_\_. Fiscal Year 2000 Budget. Testimony before the Senate Foreign Relations Committee. February, 1999. *U.S. Department of State Dispatch*, March, 1999b.

\_\_\_\_\_. U.S. Efforts To Preserve America's Security. *U.S. Department of State Dispatch*, June, 1998.

\_\_\_\_\_. International Economic Leadership: Keeping America on the Right Track for the 21st Century. *U.S. Department of State Dispatch*, September 18, 1997.

ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. *Policing the Globe: criminalization and crime control in international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ANDREAS, Peter; PRICE, Richard. From War Fighting to Crime Fighting: transforming the American national Security State. *International Studies Review* 3, nº3 (Fall 2001):31-52.

ART, Robert J. Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement. *International Security*, Vol. 23, No. 3, Winter, 1998-1999, pp. 79-113.

AYERBE, Luis Fernando. *O Ocidente e o "Resto": a América Latina e o Caribe na cultura do Império*. Buenos Aires: Clacso, 2003.

\_\_\_\_\_. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

- BEARE, Margaret. Structures, strategies and tactics of transnational criminal organizations: critical issues for enforcement. *Paper presented at the Transnational Crime Conference*. Australian Institute of Criminology, Canberra, 9-10 March, 2000.
- BOULOUKOS, A., FARRELL, G. and LAYCOCK, G. Transnational organised crime in Europe and North America: towards a framework of prevention. In: AROMAA; LEPPA; NEVALA; OLLUS. (Eds.) *Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1995-1997*. HEUNI Report Series 40. Helsinki, Finland: United Nations, 2003.
- BRENNER, Elsa. How the Mob Is Affecting The County. *The New York Times*. June 23, 1996.
- BROOME, John. TRANSNATIONAL CRIME IN THE TWENTY-FIRST CENTURY. *Paper presented at the Transnational Crime Conference*. Australian Institute of Criminology. Canberra, 9-10 March 2000.
- BULLINGTON, Bruce. All about Eve: the many faces of United States Drug Policy. In: PEARCE, Frank; WOODWISS, Michael (ed.). *Global crime Connections: Dynamics and Control*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. The Cold War and its Aftermath. Vol. 71, No. 4, Fall, 1992. pp. 31-49.
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: UNB, 2002.
- BULMER-THOMAS, Victor; DUNKERLEY, James (ed.). *The United States and Latin America: the new agenda*. Institute of Latin American Studies, University of London, 1999.
- BUSH, George. *Address before the 45<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly*. October 1, 1990.

BUZAN, Barry. People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n.9, Outubro 2008.

\_\_\_\_\_. Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*. Vol.32,(1): 5-28, 1997.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARR, Edward. *Vinte anos de Crise (1919-1939)*. Brasília: Editora UNB, 2001.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America and the end of the Cold War: na essay in frustration. In: LOWENTHAL, Abraham F.; TREVERTON, Gregory F. (ed.). *Latin America in a New World*. An Inter-American Dialogue Book. Boulder: Westview Press, 1994.

CASTLE, Allan. *Trasnational Organized Crime and International Security*. Working paper. University of British Columbia. Institute of International Relations, nº19, november, 1997.

CHAWLA, Sandeep; PIETSCHMANN, Thomas. Drug Trafficking as a Transnational Crime. In: REICHEL, Philip (ed.). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

CICAD. Comissão Interamericana para o controle e abuso de drogas. *Estrategia Antidrogas en el Hemisferio*, 1996.

CLINTON, Bill. A Democrat lays out his plan. *Harvard International Review*. Vol. 14, Issue 4, Summer, 1992.

COCKAYNE, James; LUPEL, Adam. Introduction: Rethinking The Relationship Between Peace Operations And Organized Crime. *International Peacekeeping*, vol. 16, nº1, 2009.

COCKAYNE, James; PFISTER, Daniel. Peace Operations and Organised Crime. *Geneva Papers (Geneva Centre for Security Policy)*, n°2, International Peace Institute, 2008.

*CONGRESSIONAL BUDGET JUSTIFICATION FOR FOREIGN OPERATIONS* (CBJ). The White House. Fiscal Year 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.

COOK, Colleen W.; RUSH, Rebecca G.; SEELKE, Clare Ribando. *Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America*. Congressional Research Service (CRS) Report, March, 2008.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *The Prevention and Control of Organised Crime: A European Union Strategy for the beginning of the new Millennium*. Article 36 Committee, COREPER/Council Brussels, 3 March 2000.

EAGLEBURGER, Lawrence. Charting the course: US foreign policy in a time of transtion. U.S Department of State Dispatch, v.4, n.2, 1993.

EDWARDS, Adam; GILL, Peter. *Transnational Organised Crime: perspectives on global security*. London: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. The politics of 'transnational organized crime': discourse, reflexivity and the narration of 'threat'. *British Journal of Politics and International Relations*. Vol.4, n°2, June, 2002, pp.245-270.

ELVINS. Martin. Europe's response to transnational organized crime. In: EDWARDS, Adam; GILL, Peter. *Transnational Organised Crime: perspectives on global security*. London: Routledge, 2003.

FARER, Tom. *Transnational Crime in the Americas: An Inter-American Dialogue Book*. London: Routledge, 1999.

- FEARON, James D.; WENDT, Alexander. Rationalism v. Constructivism: a skeptical view. In: CARLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications, 2002.
- FELSEN; KALAITZIDIS. A Historical Overview of Transnational Crime. In: REICHEL, Philip (ed.). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.
- FINCKENAUER, James O. Meeting the Challenge of Transnational Crime. National Institute of Justice *Journal*, July 2000.
- FLOURNOY, Michèle A.; BRIMLEY, Shawn. *Finding Our Way: Debating American Grand Strategy*. Center for a New American Century. Solarium Strategy Series, June, 2008.
- FREEDMAN, Lawrence. International Security: changing targets. *Foreign Policy*, nº110, Special Edition. Spring, 1998, pp.48-63.
- \_\_\_\_\_. Order and Disorder in the new world. *Foreign Affairs*, vol. 71, nº1, 1991, pp.20-37.
- FRIMAN, Richard. Globalization's Poster Child: Transnational Organized Crime and the Triumph of Liberalism? *Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association*, Honolulu, Hawaii, 2005.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da História e o ultimo homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GALLANT, Thomas W. Brigandage, Piracy, Capitalism, and State Formation: Transnational crime from a Historical World-System Perspective. In: HEYMANN, MacC J. (comp.). *States and Illegal Practices*. Berg: Oxford and New York, 1999.
- GARLAND, David. The Limits Of The Sovereign State. *The British Journal Of Criminology*. Vol. 36, No. 4, Autumn 1996.

- GIBBS, Nancy; DICKERSON, John F.; EDWARDS, Tamala; MCALLISTER, J.F; SHANNON, Elaine. The FBI: Under The Microscope. *The Times*. Apr. 28, 1997.
- GRANADA, Camilo. La OEA y el crimen transnacional organizado. In: BERDAL; SERRANO. *Crimen Transnacional Organizado y seguridad Internacional. Cambio y Continuidad*. México: FCE, 2005.
- HAFTENDORN, Helga. The security Puzzle: theory-Building and discipline-building in international security. *International Studies Quarterly*, 35, 1991, pp.3-17.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. 2ªed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- HASS, Richard N. What to Do With American Primacy. *Foreign Affairs*, vol. 78, n.5, september/october, 1999.
- HELD, David & McGrew, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- HERZ, Mônica. Institutional Mechanisms for Conflict Resolution in South America. *Paper Presented at the International Studies Association Conference. New Orleans, February, 2010*.
- \_\_\_\_\_. Latin American Security System. *Puente@Europa*. Ano 3, No.2, Junio, 2005.
- \_\_\_\_\_. A política de segurança norte-americana para a América Latina após a Guerra Fria. *Estudos Avançados*, vol.16, nº46, São Paulo (set. dez.), 2002.
- HEYMANN, MacC J.; SMART, Alan. States and Illegal Practices: an overview. In: HEYMANN, MacC J. (comp.). *States and Illegal Practices*. Berg: Oxford and New York, 1999.

- HOFFMANN, Bruce. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, 1998.
- HUNTER, Robert. Starting at Zero: U.S. foreign policy for the 1990s. *The Washington Quarterly*, Volume 15, Issue 1, Winter, 1992. pp. 25-42.
- ICCA. *INTERNATIONAL CRIME CONTROL ACT*. The White House, July, 1998.
- ICCS. *INTERNATIONAL CRIME CONTROL STRATEGY*. The White House, May, 1998.
- ICTA. *INTERNATIONAL CRIME THREAT ASSESSMENT*. The White House, U.S. Government Agency Working Group, 2000.
- KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Stephen. International Organization and the Study of World Politics. *International Organization*, 52, 4, Autumn, 1998, pp. 645-685.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KISSINGER, Henry. *Does America need a Foreign Policy?* New York: Touchstone, 2002.
- KLARE, Michael T. The Era of Multiplying Schisms: World Security in the Twenty-First Century. In: KLARE, Michael T. *World Security: Challenges for a New Century*. 3<sup>rd</sup> edition, NY: St. Martin's Press, 1998
- KRAUSE, Keith. Broadening the agenda of security studies: politics and methods. *Mershon International Studies Review*, 40, 1996. pp. 229-254.
- KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar moment. *Foreign Affairs*, v.70, n.1, Winter, 1999/1. pp. 23-33.
- LAKE, Anthony. The U.S. Faces Key Foreign Policy Challenges. Bureau of Public Affairs. *U.S. Department of State. Dispatch*, Volume 7, Number 23, June 3, 1996.

- LAKE, Anthony. From Containment to enlargement. *The Disam Journal*, Winter, 1993/4. pp.68-78.
- LAYNE, Christopher. From Preponderance to Offshore Balance – America’s future grand Strategy. *International Security*, v.22, n.1, Summer 1997. pp. 86-124.
- LEE III, Rensselaer W. Transnational Organized Crime: an overview. In: FARER, Tom. *Transnational Crime in the Americas: An Inter-American Dialogue Book*. London: Routledge, 1999.
- MASSARI, Monica. Transnational Organized Crime between myth and reality: the social construction of a threat. In: ALLUM, Felia; SIEBERT, Renate (ed.). *Organized Crime and the Challenge to Democracy*. New York: Routledge, 2003.
- MATHEWS, Jessica Tuchman. Redefining Security. *Foreign Affairs*, 68, 1989, pp.162-177.
- MAYNES, Charles William. The New Decade. *Foreign Policy*, nº80, Twentieth Anniversary, Autumn, 1990. Pp. 3-13.
- MEARSHEIMER, John J. *A Tragédia das Grandes Potências*. Lisboa: Gradiva, 2001.
- MESSARI, Nizar. Existe um Novo Cenário de Segurança Internacional? In: José Maria Gómez. (Org.). *América Latina y El (Des)orden Neoliberal - Hegemonia, Contrahegemonia, Perspectivas*. 1a ed. Buenos Aires: CLACSO, 2004, p. 131-150.
- MIYAMOTO, Shiguenoli . A Segurança Internacional No Pós-Guerra Fria. In: Ladislau Dowbor; Paulo-Edgar Resende; Octávio Ianni. (Org.). *Desafios da globalização*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOKDAD, Ali H.; MARKS, James S.; STROUP, Donna F., GERBERDING, Julie L. Actual Causes of Death in the United States, 2000. *JAMA*, Vol 291, No. 10, march 2004.

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

NASSER, Reginaldo Mattar. *Os arquitetos da política externa norte-americana*. São Paulo: EDUC, 2010.

NMLS. *NATIONAL MONEY LAUNDERING STRATEGY FOR 2000*. Department Of Treasury, 2000.

NSS. *NATIONAL SECURITY STRATEGY FOR A NEW CENTURY*. The White House. December, 1999.

\_\_\_\_\_. *NATIONAL SECURITY STRATEGY OF ENGAGEMENT AND ENLARGEMENT*. The White House. February, 1996.

\_\_\_\_\_. *NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES*. The White House. March, 1990.

NYE, Joseph. What new world order? *Foreign Affairs*, v. 71, n.2, Spring, 1992. Pp.83-96.

\_\_\_\_\_. Redefining the National Interest. *Foreign Affairs*. Vol. 78, n.4, July/August, 1999. pp. 22-35.

NYE, Joseph; LYNN-JONES. Sean. International Security Studies: a report of a Conference on the state of the field. *International Security*, vol.12 (4), 1988, pp.5-27.

PARDO, Rafael. Colombia s Two-Front War. *Foreign Affairs*. July/August, 2000. Pp. 64-73.

PECEQUILO, Cristina. *A política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PEW RESEARCH CENTER. *Americas Place in the World II*. October, 1997.

\_\_\_\_\_. *As Year Ends ... Clinton Successes Repair Image*.  
December, 1993.

\_\_\_\_\_. *The People, The Press & Politics: 1990 - A Times Mirror Political Typology*. October 11, 1990.

POPPER, Karl. *Em busca de um Mundo Melhor*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

POSEN, Barry; ROSS, Andrew. Competing Visions for U.S. Grand Strategy  
*International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/97), pp. 5–53.

RAWLINSON, Patricia. Mafia, Media and Myth: Representations of Russian Organised Crime. *The Howard Journal*. Vol 37, No 4, november 1998.

REICHEL, Philip. *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

ROTHSCHILD, Emma. What is Security? *Daedalus*. Vol. 124, nº3 (Summer, 1995).

RUBIN, Robert E. *Remarks Of Secretary Rubin Announcement Of New Regulations To Crack Down On Money Laundering*. May 19, 1997.

RUBIO, Mauricio; ORTIZ, Román. Organized Crime in Latin America. In: REICHEL, Philip (ed.). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

RUGGIERO, Vincenzo. Transnational Crime: Official and Alternative Fears. *International Journal of the Sociology of Law*. Nº 28, 2000, pp. 187-199.

SALAZAR, Bernardo Pérez. Organizaciones Criminales transnacionales: “Espacios Ingovernados” y una doctrina que emerge. *Prolegómenos* -

*Derechos y Valores*. Bogotá, volume X, nº 20, Julho-Dezembro, 2007, pp. 17-26.

SCHLESINGER, James. New Instabilities, New Priorities. *Foreign Policy*, nº85, Winter, 1991/2. pp.3-24.

SCHOULTZ, Lars. U.S. Values and Approaches to Hemispheric Security Issues. In: SCHOULTZ, Lars; SMITH, William C; VARAS, Augusto (eds.). *Security Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*. University of Miami, North-South Center Press, 1994

SEELKE, Clare Ribando. Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs. *Congressional Research Service (CRS)*. April 30, 2010.

SERRANO, Mónica. Crimen Transnacional Organizado y seguridad Internacional. Cambio y Continuidad. BERDAL; SERRANO (comp.). *Crimen Transnacional Organizado y seguridad Internacional. Cambio y Continuidad*. México: FCE, 2005.

SERRANO, Mónica; TORO, Maria Celia. Del narcotráfico al crimen transnacional organizado em América Latina. In: BERDAL; SERRANO. *Crimen Transnacional Organizado y seguridad Internacional. Cambio y Continuidad*. México: FCE, 2005.

SHELLEY, LOUISE. The Unholy Trinity: Transnational Crime, Corruption, and Terrorism. *Broum Journal of World Affairs*. Volume XI, Issue 2, Winter/Spring, 2005.

\_\_\_\_\_. Transnational Organized Crime: the new authoritarianism. In: FRIMAN, Richard; ANDREAS, Peter. *The Illicit Global Economy and State Power*. Oxford: Rowmn & Littlefield Publishes, 1999.

\_\_\_\_\_. Transnational Organized Crime: an imminent threat to the nation state? *Journal of International Affairs*, 48, nº2, Winter, 1995.

- SHELLEY, Louise; PICARELLI, John; CORPORA, Chris. Global Crime Inc. In: CUSIMANO, Maryann (Ed.). *Beyond Sovereignty: issues for a global agenda*. Wadsworth/Thomson: Belmont, 2003.
- SHEPTYCKI, James. Against Transnational Organized Crime. In: BEARE, Margaret (ed.). *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*. Toronto: University of Toronto Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. Transnational Crime and Transnational Policing. *Sociology Compass*, vol.1 , issue 2, 2007.
- SMITH, Peter H. *Talons of the Eagle: dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- SMITH, Steve. The Increasing of Insecurity of Security Studies: conceptualizing Security in the last Twenty Years. In: CROFT, Stuart; TERRIFF, Terry (eds.). *Critical Reflections on Security and Change*. London: Frank Cass, 2000.
- STERLING, Claire. *A Máfia Globalizada: a nova ordem mundial do crime organizado*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1997.
- TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhagen aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, v.25, nº1, 47-80, 2003.
- TAYLOR, Ian. Los mercados liberals y la Republica de Europa: contextualización del crecimiento de crimen transnacional organizado. In: BERDAL; SERRANO. *Crimen Transnacional Organizado y seguridad Internacional. Cambio y Continuidad*. México: FCE, 2005.
- THE UNITED STATES. *Internet Integrity and Critical Infrastructure Protection Act of 2000*. 106th. S.2448.IS.

\_\_\_\_\_. *21st Century Law Enforcement and Public Safety Act*.  
106th. S.2783.IS.

\_\_\_\_\_. *21st Century Justice Act of 1999*. 106th. S.899.IS.

\_\_\_\_\_. *Foreign Money Laundering Deterrence and Anticorruption Act*. 106th. S.1663.IS.

\_\_\_\_\_. *Denying Safe Havens to International and War Criminals Act of 1999*. 106th. S.1754.RFH

\_\_\_\_\_. *International Trafficking of Women and Children Victim Protection Act of 1999*. 105th. S.600.IS.

\_\_\_\_\_. *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*. 106th.  
H.R.3164.EH.

\_\_\_\_\_. *To block assets of narcotics traffickers who pose an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy, and economy of the United States*. 106th. S.1171.IS.

\_\_\_\_\_. *Safe Schools, Safe Streets, and Secure Borders Act of 1998*. 105th. S.2484.IS.

\_\_\_\_\_. *International Crime and Anti-Terrorism Amendments of 1998*. 105th. S.2536.PCS

\_\_\_\_\_. *International Crime Control Act of 1998*. 105th. S.2303.IS.

\_\_\_\_\_. *International Organized Crime Control Act of 1993*. 103rd.  
S.1091.IS.

THE WHITE HOUSE. *Speaking out against Drug Legalization*. Department Of Justice. Drug Enforcement Administration, May 2003.

\_\_\_\_\_. Road Map for National Security: Imperative for Change. The Phase III Report of the U.S. Commission on National Security/21st Century, February 15, 2001.

\_\_\_\_\_. Office of the Press Secretary. FACT SHEET: Progress in Efforts to Combat International Crime. December 15, 2000a.

\_\_\_\_\_. Press Briefing By National Coordinator For Security Infrastructure Protection And Counterterrorism. December 15, 2000b.

\_\_\_\_\_. International Narcotics Control Strategy Report, FINANCIAL CRIMES AND MONEY LAUNDERING, March 1997.

\_\_\_\_\_. Remarks by the president to the UN General Assembly. Office of the Press Secretary. October, 22, 1995a.

\_\_\_\_\_. President's initiative on international organized crime and drug trafficking. Press Briefing of Gelbard, R.; Newcombe, R.; Ward, G.; Clarke, R, October 22, 1995b.

TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter (et al. eds.). *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La "guerra antidrogas" y el Comando Sur: Una combinación delicada. *Foreign Affairs – Latino América*. Vol. 10, nº 1, enero-marzo, 2010.

ULLMAN, Richard. The United States, Latin America and the world After the Cold War. In: LOWENTHAL, Abraham F.; TREVERTON, Gregory F. (ed.). *Latin America in a New World*. An Inter-American Dialogue Book. Boulder: Westview Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Redefining Security. *International Security*, vol.8, n1, 1983.

UNITED NATIONS. United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, 2000.

\_\_\_\_\_. United Nations Declaration on Crime and Public Security. RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY, Fifty-first session, 1997.

\_\_\_\_\_. *Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime*. 94th plenary meeting, 23 December, 1994.

U.S CODE. Title 50. War and National Defense. Chapter 35. *International Emergency Economic Powers*. <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/ieepa.pdf>. Acesso em 26/01/2011.

U.S CONGRESS. Threat Posed By The Convergence Of Organized Crime, Drug Trafficking, And Terrorism. *Hearing Before The Subcommittee On Crime. House Of Representatives*. December 13, 2000.

\_\_\_\_\_. Proposed Legislation: International Crime Control Act Of 1998. *105th Congress, 2nd Session*, Washington, 1998a.

\_\_\_\_\_. International Organized Crime Syndicates and their Impact on the United States. *Senate Foreign Relations Committee*. February 26, 1998b.

\_\_\_\_\_. The Threat From International Organized Crime And Global Terrorism. *Committee On International Relations. House Of Representatives*. October 1, 1997a.

\_\_\_\_\_. Renewal And Reform: U.S. Intelligence In A Changing World. *Committee On Intelligence. U.S. Senate*. October, 1997b.

\_\_\_\_\_. U.S. Foreign Policy Objectives in Latin America and the Caribbean. *House of Representatives. International Relations Committee*, Washington, DC, 1997c.

- \_\_\_\_\_. Colombian Anti-Narcotic Efforts. *Subcommittee on National Security, International Affairs and Criminal Justice*. July, 1997d.
- \_\_\_\_\_. U.S. Counter-Narcotics Efforts in the Caribbean. *Subcommittee on Crime. Hearing on San Juan, Puerto Rico*. April 3, 1997e.
- \_\_\_\_\_. The Growing Threat Of International Organized Crime. *Hearing Before The Subcommittee On Crime. House Of Representatives*. January 25, 1996a.
- \_\_\_\_\_. Global Organized Crime. *Hearing Before The Committee On International Relations. House Of Representatives*. January 31, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Statement of Louis Freeh about International Crime. *Senate Appropriations Committee. Subcommittee on Foreign Operations*, March 12, 1996c.
- \_\_\_\_\_. National Drug Control Strategy and Drug Interdiction. *Senate Caucus on International Narcotics Control*. September, 1996d.
- \_\_\_\_\_. International Aspects of U.S. National Drug Control Strategy. *Senate Caucus on International Narcotics Control and the House Coast Guard and Maritime Transportation Subcommittee*. Washington, September, 1996e.
- \_\_\_\_\_. Fighting Transnational Crime. *House Committee on International Relations*. Washington, DC, December 7, 1995.
- \_\_\_\_\_. International Organized Crime and its impact on the United States. *Hearing before the permanent subcommittee on investigations*. Senate. May, 1994.
- \_\_\_\_\_. The Threat Of International Organized Crime. *Hearing Before The Subcommittee On International Security, International Organizations And Human Rights. U.S. House Of Representatives*. November 4, 1993.

U.S GENERAL ACCOUNTING OFFICE (U.S GAO). International Crime Control: Sustained Executive-Level Coordination of Federal Response Needed. August, 2001.

VEILLETTE, Connie. Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2006 Assistance. *CRS Report for Congress*. January, 2006.

VIANO, Emilio C.; MAGALLANES, José; BRIDEL, Laurent (org.). *Transnational Organized Crime: myth, power, and profit*. North Carolina: Carolina Academic Press, 2003.

VARAS, Augusto. Post-Cold War Security Interests and Perceptions of Threat in the Western Hemisphere. In: SCHOULTZ, Lars; SMITH, William C; VARAS, Augusto (eds.). *Security Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*. University of Miami, North-South Center Press, 1994.

VILLA, Rafael Duarte. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In: CEPIK, Marco (ed.). *Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

\_\_\_\_\_. A securitização, o *overlapping* das guerras às drogas e ao terror na agenda de segurança dos Estados Unidos: Caso Colômbia. In: NASSER, Reginaldo (org.). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora Unesp: programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009.

VILLA, Rafael; REIS, Rossana. A segurança Internacional no pós-Guerra Fria: um balanço da Teoria Tradicional e das Novas Agendas de Pesquisa. *BIB*, São Paulo. nº62, 2º semestre, 2006, pp.19-51.

WÆVER, Ole. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: new "schools" in Security Theory and their origins between core and periphery*. Paper presented at International Studies Association Conference. Montreal, 17-20 march, 2004.

- WAGLEY, John R. *Transnational Organized Crime: Principal Threats and U.S. Responses*. Congressional Research Service (CRS) Report. March, 2006.
- WALT, Stephen. *International Relations: One World, Many Theories*. *Foreign Policy*, Spring, 1998.
- \_\_\_\_\_. The Renaissance of Security Studies. *International Security*, n35, 1991.
- WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WATSON, Adam. *A evolução da Sociedade Internacional*. Brasília: Editora da UNB, 2004.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UNB, 2004. Capítulo 1 *Conceitos Sociológicos Fundamentais*, pp.3-35.
- WERNER, Guilherme Cunha. *O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais*. Tese de Doutorado, USP, 2009.
- WILLIAMS, Phil. *Transnational Criminal Organization and International Security*. In: KLARE; CHANDRANI. *World Security: challenges for a new century*. NY: St. Martin's Press, 1998.
- WOODIWISS, Michael. *Transnational organized crime: the Strange Career of an American Concept*. In: BEARE, Margaret (ed.). *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*. Toronto: University of Toronto Press, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Transnational organized Crime : the global reach of an American concept*. In: EDWARDS, Adam; GILL, Peter. *Transnational Organised Crime: perspectives on global security*. London: Routledge, 2003.

ZABYELINA, Yuliya. Transnational Organized Crime in International Relations.  
*Central European Journal of International and Security Studies*. vol. 3, issue  
1, 2009.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. "Crime organizado": uma categorização frustrada.  
*Discursos Sediciosos – crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, nº 1, 1996,  
pp. 59-63.



APÊNDICE 1. DISTRIBUIÇÃO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DO DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS PARA O COMBATE AO COT NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA (1994-2000)

<b>PRINCIPAIS PROGRAMAS DE AÇÃO POR ANO</b>								
	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>ARGENTINA</b>	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET/FMF	IMET/FMF	IMET/FMF
<b>BAHAMAS</b>	IMET/INC	IMET/INC	IMET/INC	IMET/INC	IMET/INC	IMET/FMF/ INCLE	IMET/FMF/ INCLE	IMET/FMF/ INCLE
<b>BELIZE</b>	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET/FMF	IMET/FMF	IMET/FMF
<b>BOLÍVIA</b>	ESF/IMET/ FMF/INC	ESF/IMET/ FMF/INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	ESF/DA/CSD/ IMET/Plano Colômbia/INCLE	ESF/DA/CSD/ IMET/Plano Colômbia/INCLE	ESF/DA/CSD/ IMET/Plano Colômbia/INCLE
<b>BRASIL</b>	IMET/INC	IMET/INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC/CSD	DA/IMET/ INC/CSD	DA/IMET/ INC/CSD
<b>CHILE</b>	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET
<b>COLÔMBIA</b>	ESF/IMET/ FMF/INC	ESF/IMET/ FMF/INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	ESF/IMET/Plano Colômbia/INCLE	ESF/IMET/Plano Colômbia/INCLE	ESF/IMET/Plano Colômbia/INCLE

<b>COSTA RICA</b>	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET/CACEDRF	IMET/CACEDRF	IMET/CACEDRF
<b>CUBA</b>	-	-	-	-	-	ESF	ESF	ESF
<b>EL SALVADOR</b>	ESF/IMET	ESF/IMET	DA/IMET	DA/IMET	DA/IMET	DA/IMET/ESF/ CSD/CACEDRF	DA/IMET/ESF/ CSD/CACEDRF	DA/IMET/ESF/ CSD/CACEDRF
<b>EQUADOR</b>	FMF/IMET/ INC	FMF/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	CSD/ESF/NADR/ INCLE/DA/Plano Colômbia/IMET	CSD/ESF/NADR/ INCLE/DA/Plano Colômbia/IMET	CSD/ESF/NADR/ INCLE/DA/Plano Colômbia/IMET
<b>GUATEMALA</b>	ESF/IMET/ INC	ESF/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	ESF/DA/CSD/ IMET/INCLE/ CACEDRF	ESF/DA/CSD/ IMET/INCLE/ CACEDRF	ESF/DA/CSD/ IMET/INCLE/ CACEDRF
<b>GUIANA</b>	ESF/IMET/ FMF	ESF/IMET/ FMF	DA/IMET	DA/IMET	DA/IMET	DA/CSD/ IMET/FMF	DA/CSD/ IMET/FMF	DA/CSD/ IMET/FMF
<b>HAITI</b>	ESF/IMET/ FMF	ESF/IMET/ FMF	ESF/IMET/ DA/PKO	ESF/IMET/ DA/PKO	ESF/IMET/ DA/PKO	ESF/IMET/ FMF/PKO	ESF/IMET/ FMF/PKO	ESF/IMET/ FMF/PKO
<b>HONDURAS</b>	IMET	IMET	IMET/DA	IMET/DA	IMET/DA	IMET/DA/CSD/ CACEDRF	IMET/DA/CSD/ CACEDRF	IMET/DA/CSD/ CACEDRF
<b>JAMAICA</b>	FMF/IMET/	FMF/IMET/	DA/IMET/	DA/IMET/	DA/IMET/	ESF/FMF/IMET/	ESF/FMF/IMET/	ESF/FMF/IMET/

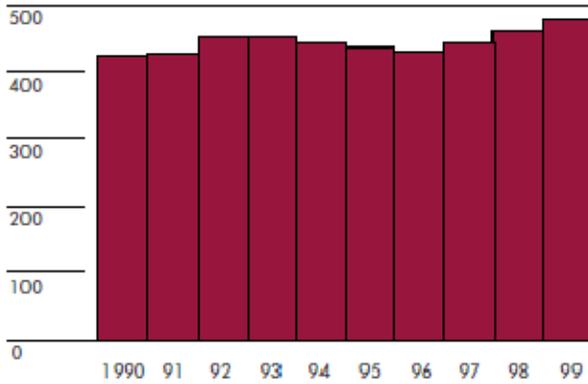
	INC	INC	INC	INC	INC	INCLE/DA/CSD	INCLE/DA/CSD	INCLE/DA/CSD
<b>MÉXICO</b>	IMET	IMET	IMET/INC/ DA	IMET/INC/ DA	IMET/INC/ DA	CSD/DA/ESF/ INCLE/IMET	CSD/DA/ESF/ INCLE/IMET	CSD/DA/ESF/ INCLE/IMET
<b>NICARÁGUA</b>	IMET	IMET	IMET/DA	IMET/DA	IMET/DA	IMET/DA/CSD/ ESF/CACEDRF	IMET/DA/CSD/ ESF/CACEDRF	IMET/DA/CSD/ ESF/CACEDRF
<b>PANAMÁ</b>	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET/FMF/ ESF/DA	IMET/FMF/ ESF/DA	IMET/FMF/ ESF/DA
<b>PARAGUAI</b>	IMET	IMET	IMET/DA	IMET/DA	IMET/DA	IMET/DA/ESF	IMET/DA/ESF	IMET/DA/ESF
<b>PERU</b>	ESF/IMET/ INC	ESF/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	DA/IMET/ INC	INCLE/ESF/DA/ CSD/NADR/PKO/ IMET/Plano Colômbia	INCLE/ESF/DA/ CSD/NADR/PKO/ IMET/Plano Colômbia	INCLE/ESF/DA/ CSD/NADR/PKO/ IMET/Plano Colômbia
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	IMET/FMF	IMET/FMF	IMET/DA	IMET/DA	IMET/DA	DA/FMF/IMET /ESF/CSD	DA/FMF/IMET /ESF/CDS	DA/FMF/IMET /ESF/CDS
<b>SURINAME</b>	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET
<b>TRINDADE E TOBAGO</b>	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET/FMF	IMET/FMF	IMET/FMF

<b>URUGUAI</b>	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET	IMET
<b>VENEZUELA</b>	IMET/INC	IMET/INC	IMET/INC	IMET/INC	IMET/INC	IMET/INCLE/ ESF	IMET/INCLE/ ESF	IMET/INCLE/ ESF
<b>COOP. REG. LAT. AM. CONT. NARC.</b>	INC	INC	INC	INC	INC	-	-	-
<p><i>FMF: Foreign Military Financing; IMET: International Military Education and Training; INC: International Narcotics Control, posteriormente transformado em INCLE: International Narcotics Control and Law Enforcement; ESF: Economic Support Fund; FMF: Foreign Military Financing; CSD: Child Survive and Diseases; DA: Development Assistance; NADR: Nonproliferation, Antiterrorism &amp; Demining; PKO: Peace Keeping Operations; CACEDRF: Central America and Caribbean Emergency Disaster Recovery Fund.</i></p>								

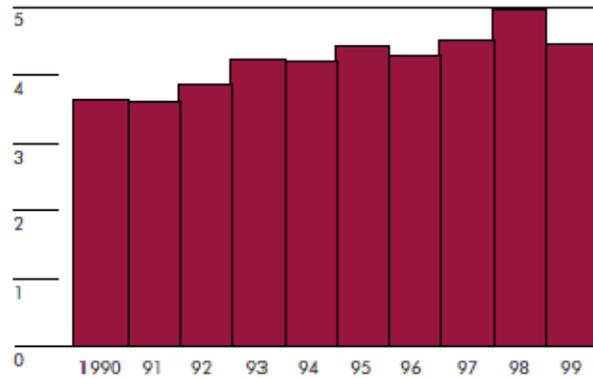
FONTE: CBJ, 1994; 1996; 1998.

ANEXO 1 - DADOS SOBRE AUMENTO DA CIRCULAÇÃO DE PESSOAS E MERCADORIAS NOS ESTADOS UNIDOS, 1990-1999

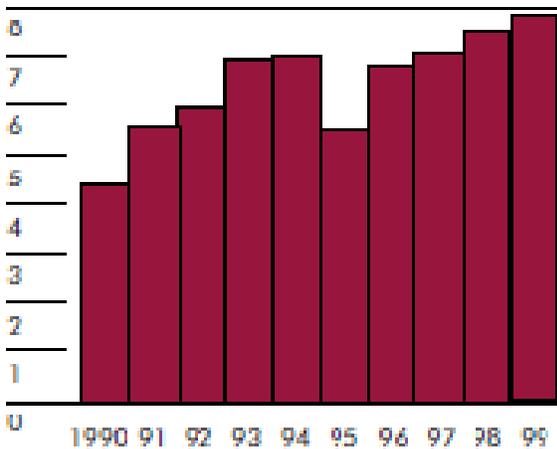
**Total de pessoas que entraram nos Estados Unidos**



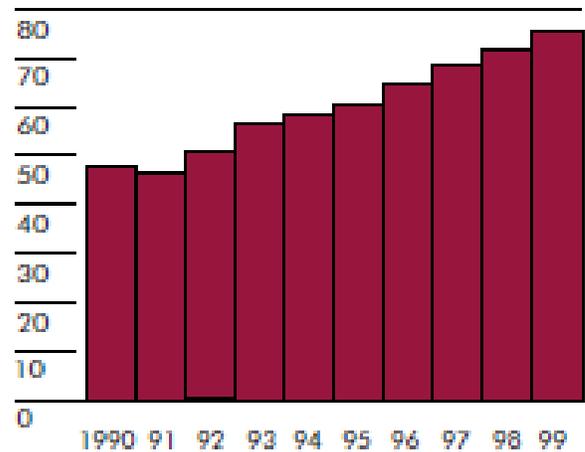
**Contêineres marítimos que entraram nos portos comerciais dos Estados Unidos**



**Voos comerciais internacionais que entraram nos Estados Unidos**

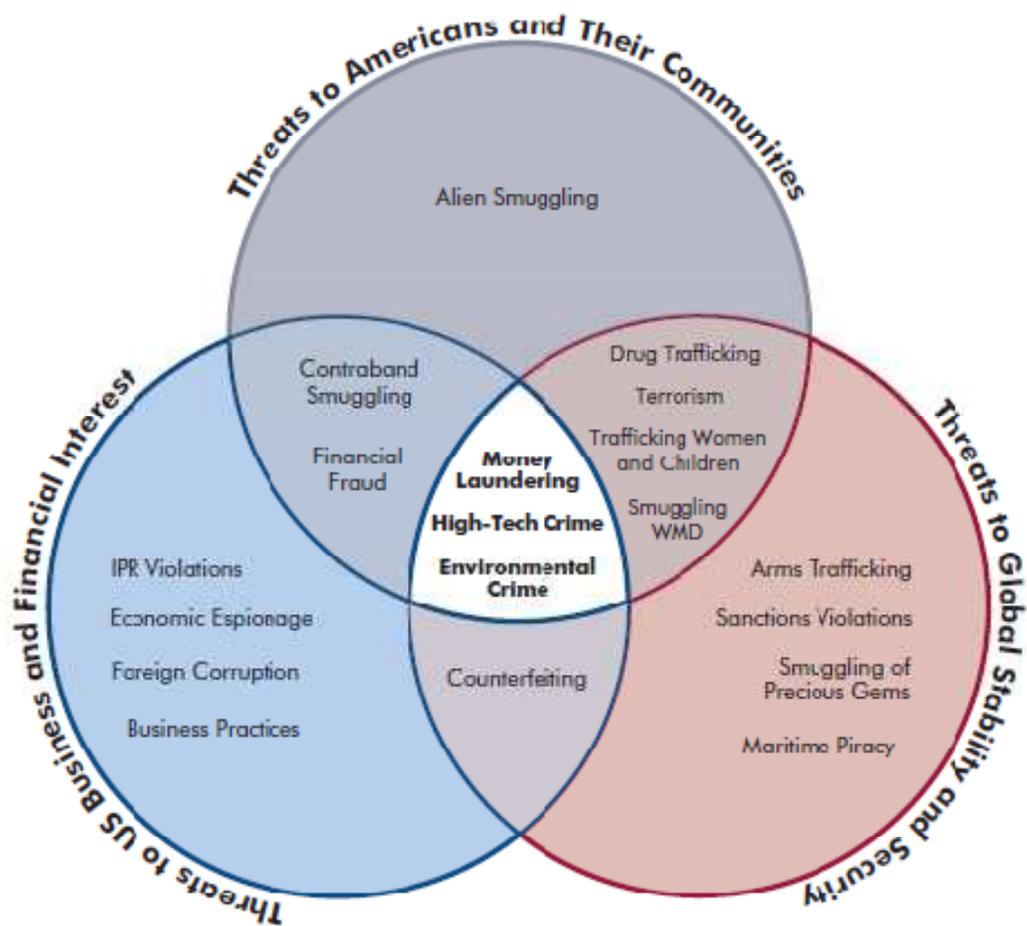


**Pessoas que entraram nos Estados Unidos por transporte aéreo**



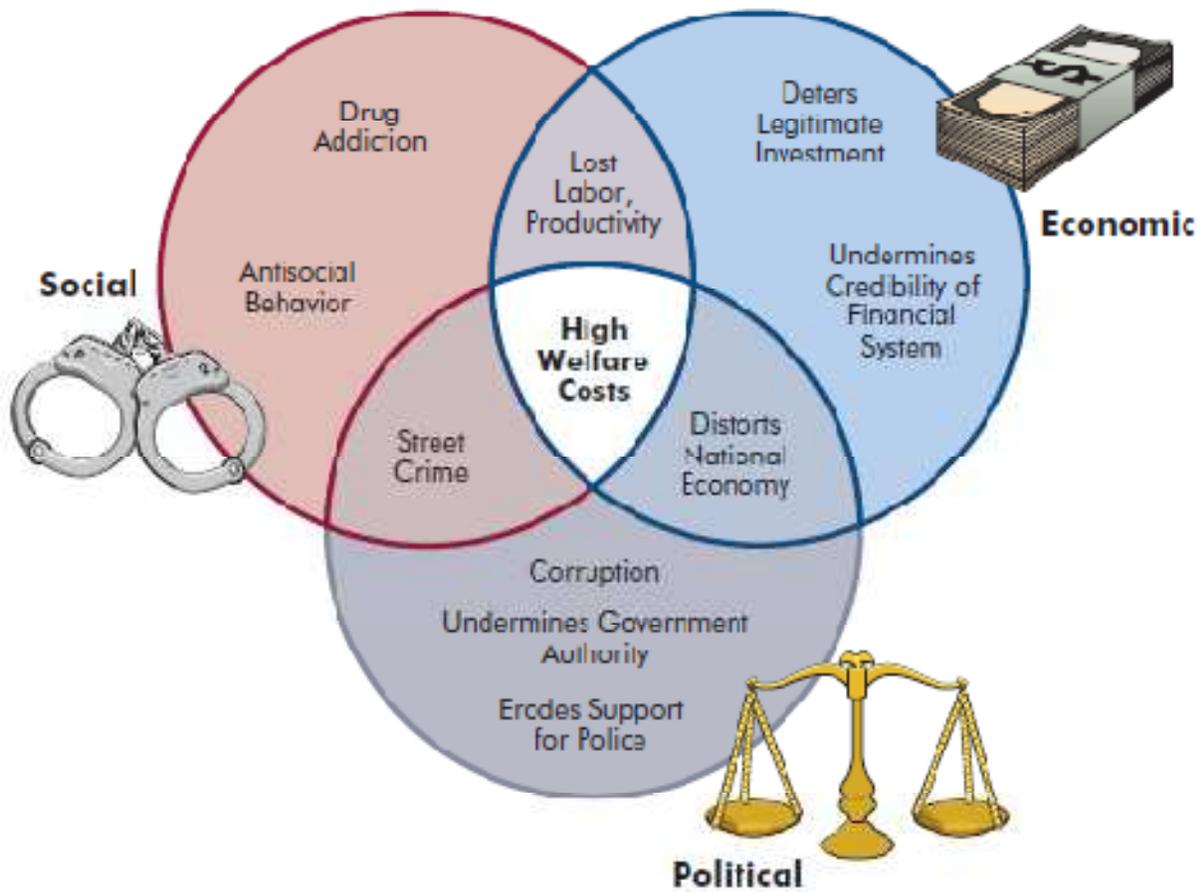
FONTE: ICTA, 2000.

ANEXO 2 - CRIMES INTERNACIONAIS QUE AFETAM OS INTERESSES DOS Estados Unidos, DE ACORDO COM O ICTA



FONTE: ICTA, 2000.

### ANEXO 3 - AMEAÇAS DO CRIME ORGANIZADO PARA A SOCIEDADE



FONTE: ICTA, 2000.

## ANEXO 4 - ENTIDADES FEDERAIS COM PAPÉIS SIGNIFICATIVOS NO COMBATE AO CRIME INTERNACIONAL

<b>Entidades federais</b>
Department of State
Department of the Treasury
Department of Defense
Department of Justice
Department of Agriculture
Department of Commerce
Department of Labor
Department of Transportation
Environmental Protection Agency (EPA)
Office of Management and Budget
United States Trade Representative
Office of National Drug Control Policy
Central Intelligence Agency
Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)
Securities and Exchange Commission
United States Air Force
United States Marine Corps
United States Navy
United States Army
Immigration and Naturalization Service (INS)
Internal Revenue Service (IRS)
Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF)
Secret Service

---

Drug Enforcement Administration (DEA)

---

Customs Service

---

Defense Intelligence Agency

---

National Security Agency

---

Federal Bureau of Investigation (FBI)

---

United States Coast Guard

---

Joint Chiefs of Staff

---

Federal Reserve

---

U.S. Agency for International Development (USAID)

---

NSC

---

FONTE: GAO, 2001:38.

ANEXO 6 – REPRODUÇÃO DE MEMORANDO DE CLINTON SOBRE PAÍSES  
CERTIFICADOS COMO LEGÍTIMOS COMBATENTES DAS DROGAS

**TEXT: CLINTON MEMO ON DRUG WAR CERTIFICATION**

**(Certification granted Mexico, denied Columbia) (440)**

**Washington** -- President Clinton has decided to certify Mexico as one of the countries "which have cooperated fully with the United States, or taken adequate steps on their own," in the fight against international narcotics trafficking.

In his February 28 determination, however, he denied certification to Colombia and five other countries. He decided that "it is in the vital national interest of the United States" to certify three "major illicit drug producing and/or transit countries" -- Belize, Lebanon and Pakistan.

Following is the text of the President's February 28 memorandum to Secretary of State Madeleine Albright containing his findings:

**(begin text)**

**THE WHITE HOUSE**  
**Office of the Press Secretary**

*February 28, 1997*

**MEMORANDUM FOR THE SECRETARY OF STATE**

**SUBJECT: Certification for Major Narcotics Producing and Transit Countries**

By virtue of the authority vested in me by section 490(b)(1)(A) of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended, ("the Act"), I hereby determine and certify that the following major drug producing and/or major drug transit countries/dependent territories have cooperated fully with the United States, or taken adequate steps on their own, to achieve full compliance with the goals and objectives of the 1988 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotics Drugs and Psychotropic Substances:

Aruba, The Bahamas, Bolivia, Brazil, Cambodia, China, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Haiti, Hong Kong, India, Jamaica, Laos, Malaysia, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Taiwan, Thailand, Venezuela, and Vietnam.

By virtue of the authority vested in me by section 490(b)(1)(B) of the Act, I hereby determine that it is in the vital national interests of the United States to certify the following major illicit drug producing and/or transit countries:

Belize, Lebanon, and Pakistan.

Analysis of the relevant U.S. vital national interests, as required under section 490(b)(3) of the Act, is attached. I have determined that the following major illicit drug producing and/or major transit countries do not meet the standards set forth in section 490(b) for certification:

Afghanistan, Burma, Colombia, Iran, Nigeria, and Syria.

In making these determinations, I have considered the factors set forth in section 490 of the Act, based on the information contained in the International Narcotics Control Strategy Report of 1997. Because the performance of each of these countries/dependent territories has differed. I have attached an explanatory statement for each of the countries/dependent territories subject to this determination.

You are hereby authorized and directed to report this determination to the Congress immediately and to publish it in the Federal Register.

***(signed) William J. Clinton***

**(end text)**

FONTE: United States Information Agency. Text: Clinton Memo on Drug War Certification, 02/1997.