



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISABELLE FERREIRA VIEIRA

**A AMEAÇA DE ATORES NÃO-ESTATAIS AOS ESTADOS NACIONAIS:  
Estudo de caso acerca das organizações narcotraficantes mexicanas entre 2006 e 2012**

FLORIANÓPOLIS, 2018

ISABELLE FERREIRA VIEIRA

**A AMEAÇA DE ATORES NÃO-ESTATAIS AOS ESTADOS NACIONAIS:  
Estudo de caso acerca das organizações narcotraficantes mexicanas entre 2006 e 2012**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

FLORIANÓPOLIS, 2018

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota **9,0** à aluna Isabelle Ferreira Vieira na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

---

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques

---

Mestre Lucas Rovaris Cidade

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Neita e Vladimir, pela base dada, que me permitiu adquirir a determinação e motivação necessária para iniciar e concluir esta importante etapa de minha vida.

À minha irmã, Amanda, pelo exemplo de organização, competência e disciplina. E pela lealdade, sempre.

Aos meus colegas e amigos capazes de tornar cada dia desta graduação um momento de alegria. À Carolina, pela cumplicidade e brilho no olho. À Aline, pela empatia e parceria. À Renata, pelo companheirismo e apoio. Ao Darlan e ao Claudemir, pela abertura e generosidade. À Mariana e ao Igor, pela descompressão. A participação de todos foi fundamental para a superação dos momentos mais difíceis da graduação.

À querida professora Patrícia Arienti, pelo apoio e confiança do início ao fim, responsáveis por me impulsionar a desenvolver habilidades extracurriculares que marcaram minha vida.

Ao projeto de extensão SiEM, através do qual eu conheci e tive oportunidade de trabalhar com pessoas maravilhosas, engajadas ao ambiente universitário e que compartilharam comigo a missão de levar a universidade para fora de suas grades e engajar adolescentes do Ensino Médio da Grande Florianópolis ao debate de importantes questões políticas e socioeconômicas.

À Marina, por estar presente todo este tempo e porque vai estar presente por muito mais tempo. Ao Vitor, à Carolina, à Heloisa e à Mariani, pelas alegrias diárias compartilhadas no período de execução da monografia e ao incentivo de sempre.

*“Será uma guerra sem quartel porque não há possibilidade de conviver com o narcotráfico.  
Não tem volta: são eles ou somos nós.”*

Felipe Calderón Hinojosa

## **RESUMO**

Assim como as ameaças de outros atores não-estatais, a ameaça dos grupos narcotraficantes transnacionais se confunde entre as fronteiras da segurança pública e nacional. Embora sejam atores cuja ação é fundamentalmente exercida dentro das fronteiras de um Estado, as características da cadeia produtiva do mercado das drogas bem como o tamanho da demanda por drogas levaram as organizações narcotraficantes transnacionais a funcionarem com operações altamente sofisticadas, capazes de constituírem algum nível de autoridade e controle nos espaços onde operam. A partir desse processo, elas também passaram a apresentarem-se como desafios para o combate e controle por parte dos Estados Nacionais, os quais encontraram resultados paradoxais às suas principais estratégias jurídicas e militares de proibição no consumo e comercialização das drogas. Reconhecendo o impacto do desenvolvimento de organizações narcotraficantes e o desafio que elas impõem aos Estados, este estudo busca entender as principais características da dinâmica de coexistência entre os dois agentes, em especial no tocante às questões de segurança pública e nacional. Através do estudo de caso do conflito entre as organizações narcotraficantes mexicanas e o Estado sob o governo de Felipe Calderón (2006-2012), pretende-se entender se as estratégias adotadas pelos Estados Nacionais no combate a ameaça desses grupos tendem a intensificar as dinâmicas de insegurança pública, transformando a questão do narcotráfico em um dilema de segurança nacional. Conclui-se que, apesar de ser verdadeira a afirmação de que as ações combativas dos Estados intensificam o processo de geração de insegurança pública, as organizações narcotraficantes transnacionais não são atores que ameaçam a segurança nacional dos Estados.

**Palavras-chave:** Organizações narcotraficantes transnacionais. Segurança pública. Segurança nacional.

## **ABSTRACT**

As well as threats from other non-state actors, the threat from transnational drug trafficking organizations is confused between the borders of public and national security. Although they are actors whose action is fundamentally exercised within the borders of a State, the characteristics of the drug's market supply chain as well as the size of the demand for drugs have led transnational drug trafficking organizations to work with highly sophisticated operations, capable of building authority and control. From this process, they also began to present themselves as challenges to the States, which found paradoxical results to their main legal strategies of prohibitionism in the drug consumption and commercialization and military combat. Recognizing the impact of the drug trafficking organizations and the challenge they impose on States, this study aims to understand the main characteristics of the coexistence dynamics between the two actors, especially with regard to public and national security issues. Through a case study of the Mexican state under Felipe Calderón's administration (2006-2012), it is intended to understand if the strategies adopted by the States in combating the threat of these groups tend to intensify the dynamics of insecurity, turning the drug trafficking issue into a national security dilemma. The findings reveal that, while the hypothesis that the States' combative actions intensify the process of generating public insecurity is true, transnational drug trafficking organizations aren't threatening the national security of the States.

**Keywords:** Transnational drug trafficking organizations. Public security. National security.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AFO - *Arellano Felix Organization*

BLO - *Beltrán-Leyva Organization*

CFO - *Carillo Fuentes Organization*

EZLN - Exército Zapatista de Libertação Nacional

FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FMI - Fundo Monetário Internacional

IEP - Instituto para Economia e Paz

LMF - *La Familia Michoacana*

MPI - *Mexico Peace Index*

ONU - Organização das Nações Unidas

PAN - Partido de Ação Nacional

PRI - Partido Revolucionário Institucional

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.2. Objetivos e hipótese .....	12
1.2. Metodologia.....	13
1.3. Estrutura da monografia.....	14
<b>2. DISCUSSÃO TEÓRICA ACERCA DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS TRANSNACIONAIS E SUA RELAÇÃO COM OS ESTADOS NACIONAIS .....</b>	<b>15</b>
2.1. A relação entre os Estados Nacionais e as organizações criminosas transnacionais.....	15
2.2. As organizações narcotraficantes transnacionais nas sociedades globalizadas: origens, conceitos e estrutura .....	20
2.2.1. Conceitos e estrutura das organizações narcotraficantes transnacionais .....	23
<b>3. A RELAÇÃO ENTRE AS ORGANIZAÇÕES NARCOTRAFICANTES E O GOVERNO MEXICANO.....</b>	<b>28</b>
3.1. Cartelização e corrupção: reconstrução histórica acerca da relação entre as organizações narcotraficantes e o Estado mexicano durante o século XX.....	28
3.2. “ <i>Sin trégua, ni quartel</i> ”: fundamentos da guerra às drogas de Felipe Calderón .....	35
3.3. Fragmentação, competição e diversificação: as novas características das organizações narcotraficantes.....	42
3.3.1. <i>Cartel de Tijuana ou “Arellano Félix Organization” (AFO)</i> .....	43
3.3.2. <i>Cartel de Sinaloa</i> .....	43
3.3.3. <i>Cartel de Juárez ou “Carrillo Fuentes Organization” (CFO)</i> .....	44
3.3.4. <i>Cartel do Golfo</i> .....	45
3.3.5. <i>Los Zetas</i> .....	46
3.3.6. <i>Beltrán Leyva Organization (BLO)</i> .....	46
3.3.7. <i>La Familia Michoacana (LFM)</i> .....	47
<b>4. REFLEXÃO ACERCA DO ESTADO MEXICANO PÓS CALDERÓN .....</b>	<b>49</b>
4.1. O efeito das operações de Felipe Calderón nos indicadores de (in)segurança pública mexicanos .....	50
4.2. Os cartéis mexicanos como problemas de segurança nacional .....	56
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>66</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Entre os anos de 2007 a 2013, o México viveu em um contexto de crise social que impactou seus indicadores relacionados à segurança pública. Não obstante estatisticamente os índices de violência no país estarem abaixo da média dos demais estados americanos, a percepção dos meios de comunicação de massa no interior e no exterior do país era de que a sociedade mexicana estava passando por um processo de deterioração holístico (HEINLE; MOLZAHN; SHIRK, 2015). Em uma pesquisa realizada no ano de 2009, pelo jornal Metro, os mexicanos foram questionados sobre o que eles acreditavam ser o principal problema do país. Economicamente, o México passava por uma severa crise e, ainda assim, o resultado da pesquisa mostrou que 40% da população acreditava que o crime era o principal problema, superando os 38% que haviam respondido que era a economia a maior preocupação (METRO, 2009). Isso aconteceu pois, embora as estimativas e percepções acerca da magnitude da crise tenham variado muito, não havia dúvidas que a criminalidade e a violência passaram a apresentar-se como desafios tanto para o Estado quanto para a população, uma vez que ficava cada vez mais clara a correlação entre o crime organizado e os principais indicadores de segurança pública. Por exemplo, entre os anos de 2007 e 2011, ocorreram cerca de 40.000 homicídios e 34.000 mortes relacionadas ao crime organizado no país (UNODC, 2014).

Nesse período, a violência no México teve duas características principais. A primeira diz respeito ao *spill over* no território nacional. Apesar de ter se mantido concentrada em regiões-chaves das rotas do narcotráfico, a violência passou por uma dispersão nessas regiões que a expandiu geograficamente, o que levou cerca de 80% dos homicídios do período ocorrerem em 168 cidades, ou 7% do total de municípios do país (SHIRK, 2016). Em função dessa incidência, cidades como Culiacán, Ciudad Juárez e Nuevo León tornaram-se alguns dos municípios mais violentos do mundo no período.

Ao expandir-se geograficamente, a violência também tornou-se mais complexa nas características de sua natureza. Os grupos narcotraficantes passaram a utilizar armas automáticas de alto calibre, além de torturar, mutilar e ameaçar publicamente seus alvos, os quais também mudaram de perfil. A segunda característica, nesse sentido, diz respeito ao fato de que o período apresentou também uma diversificação significativa no número de vítimas civis e *high profile* – como políticos e oficiais públicos –, o que indicou que a violência relacionada às drogas passou a impactar segmentos da sociedade nos quais outrora não repercutia. Conforme argumenta Shirk (2016),

“[...] enquanto não houve nenhum assassinato de prefeitos mexicanos entre os anos de 2000 até 2005, pelo menos 20 foram mortos desde então (incluindo seis apenas em 2010). Adicionalmente, dezenas de militares e centenas de policiais foram mortos em conflitos. Além disso, diversos políticos de alto escalão – incluindo governadores, legisladores e antigos candidatos à presidência – foram ameaçados por grupos narcotraficantes. Por fim, houve um crescente espectro de civis que foram afetados pela violência, com crescentes taxas de vitimizações entre minorias, mulheres, pessoas em recuperação de vício em uso de drogas ilícitas e imigrantes” (SHIRK, 2016, p. 6, *tradução nossa*).

Essas duas características levaram a temática da crise de segurança pública no México a ser amplamente estudada pelos analistas de segurança internacional e economia política, já que foram particularidades de um período em que observou-se a ruptura de uma tendência de anos de declínio dos índices de violência no país. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informação (INEGI), o número de homicídios havia caído significativamente durante os governos de Ernesto Zedillo (1994-2000) e Vicente Fox (2000-2006). A partir do ano de 2008, o indicador voltou a crescer dramaticamente, como mostra o gráfico abaixo (MÉXICO, 2015).

#### **Gráfico I – Homicídios a cada 100.000 habitantes no México entre os anos de 1995 e 2012**

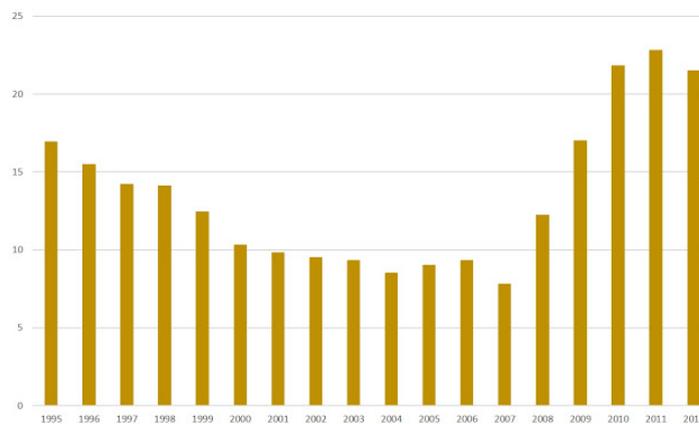


Gráfico I - Número de homicídios a cada 100.000 habitantes. Fonte: [Firearms Commerce in the US, Annual Statistical Update. \(BATF\)](#)

Desde o início de seu mandato, em 2006, Calderón colocou a segurança como prioridade em sua administração em razão do momento de instabilidade política pela qual o país passava. Essa instabilidade ocorreu por diversos motivos, dentre os quais podem ser citados:

- i. As controversas eleições de 2006, que dividiram a sociedade mexicana entre os eleitores de Calderón e os de Andrés Manuel López Obrador, e que causaram diversos protestos políticos na Cidade do México e no Congresso Nacional;
- ii. Uma greve de professores no estado de Oaxaca que escalou para um combate violento;

iii. A recolocação do Exército Zapatista de Libertação Nacional na posição de ameaça em função da reação do grupo às medidas de repressão policial sobre os comerciantes de flores em Texcoco.

Essa instabilidade política levou o presidente a priorizar a repressão aos grupos sociais envolvidos em cada um desses movimentos. Uma vez que o foco de Calderón era aumentar a centralização do poder do Estado, era fundamental naquele momento adquirir uma postura combativa frente a esses movimentos (FLORES, 2011).

Foi a partir dessa motivação que o presidente também passou a falar sobre as organizações narcotraficantes do país como grandes ameaças que deveriam ser combatidas frontalmente. A questão estava presente em seus discursos desde sua campanha e logo após a sua eleição e, logo no início de 2007, o presidente reuniu esforços militares acerca desse tópico. Na oportunidade, Calderón determinou um aumento de 24% no orçamento de segurança e o deslocamento de milhares de militares das forças nacionais para as regiões mais afetadas pela violência relacionada ao narcotráfico, além de firmar um acordo de apoio financeiro e bélico com o governo estadunidense, conhecido como Iniciativa Mérida.

Historicamente, esse não foi o primeiro momento em que a força militar mexicana envolveu-se ao combate aos grupos narcotraficantes e o comércio ilegal de drogas. Essa prática pode ser observada desde o início da guerra às drogas nos anos 1970. O ineditismo apresentado no período do governo de Calderón foi o rápido escalonamento das ações e políticas antidrogas no momento de afirmação democrática no país (DONELLY; SHIRK, 2009). A legislação interna e as próprias instituições jurídicas ainda eram insuficientes, tanto em recursos financeiros como pessoais, e sofriam bastante com a corrupção em diversos níveis. Com a falta de estrutura do aparato legal para proteção e manutenção da segurança interna, Calderón optou pela militarização das fronteiras do país para garantir sua estabilidade e reduzir a ameaça dos grupos narcotraficantes enquanto também agia internamente com reformas dentro das instituições jurídicas e criminais do país para garantir o processo de transição democrática do país.

É fato que as ações de Calderón sucederam conforme o esperado na medida em que conseguiram reduzir o impacto de alguns grupos criminosos e capturar líderes de centenas deles em operações específicas. O presidente também conseguiu iniciar melhorias estruturais no sistema legal do país e fazer algumas reformas constitucionais e legislativas que reforçaram o sistema policial e a corte nacional. Mas, a fotografia geral da situação do narcotráfico no país durante o seu governo foi de expansão dos grupos organizados, diversificação das suas

atividades criminosas – incluindo, por exemplo, sequestros e roubo a bancos – e aprofundamento da crise de segurança pública do país, o que levou analistas, políticos e a grande mídia internacional a entenderem que o México estava se tornando um Estado falido, incapaz de garantir a segurança nacional de seu território.

O objetivo principal da presente monografia é, portanto, avaliar se as estratégias de combate às organizações narcotraficantes exercidas durante o período do governo de Calderón (2006-2012) foram responsáveis pela elevação do status de problemática de segurança pública para segurança nacional, ameaçando a existência do Estado mexicano. Para isso, tem-se como objetivos específicos fazer uma revisão teórica da bibliografia acerca do desenvolvimento de organizações criminosas como agentes não-estatais capazes de ameaçar o poder de um Estado Nacional; descrever como aconteceu a evolução da relação entre as organizações narcotraficantes e o Estado no México; e, relatar quais foram as estratégias utilizadas por Calderón e quais foram os impactos nos principais indicadores de segurança pública. A hipótese defendida é de que as organizações narcotraficantes mexicanas não se configuraram como ameaças à segurança nacional do país, mas, de fato, se configuraram como atores capazes de desestabilizar o controle Estatal em regiões específicas do país.

## 1.2. Objetivos e hipótese

Para a discussão acerca do caso mexicano de conflito entre as organizações narcotraficantes e o Estado, tem-se como objetivo principal da monografia ponderar acerca da existência das organizações narcotraficantes mexicanas entre os anos de 2006 e 2012 e sua relação com o governo do México, a fim de entender se aquelas foram responsáveis por perda de soberania do Estado. Com o objetivo de fundamentar essa reflexão, os objetivos específicos são:

i. Fazer revisão da literatura relacionada à coexistência de atores não-estatais – como o crime organizado – com os Estados no contexto de mundo globalizado, com base nos estudos de Susan Strange (1996), e sustentado por outros autores;

ii. Relatar como foi historicamente desenvolvida a relação entre as organizações narcotraficantes mexicanas e o Estado e qual era o status dessa dinâmica quando o presidente Felipe Calderón assumiu o governo, em 2006;

iii. Caracterizar quais foram as ações executadas por Calderón para combater as organizações narcotraficantes e quais foram os resultados obtidos.

A hipótese que se pretende defender é que, embora as ações de Calderón tenham impactado no aumento do contexto de insegurança pública em algumas regiões do México, elas não elevaram as organizações narcotraficantes a ameaçarem a segurança nacional e soberania mexicanas.

## 1.2. Metodologia

A característica metodológica da presente monografia é o estudo de caso, uma vez que pretende-se explorar profundamente, de forma a buscar maior familiaridade com a temática e compreender as dinâmicas de conflito e disputa observadas especificamente sobre as organizações narcotraficantes mexicanas e o Estado durante o governo de Felipe Calderón. A partir deste estudo, objetiva-se avaliar qualitativamente o objeto da pesquisa de forma a relacioná-lo com o que já existe na literatura acerca do tópico. Para fazer este estudo aprofundado, serão utilizadas fontes primárias, como relatórios governamentais, discursos e legislações. Também serão utilizadas fontes secundárias, como publicações acadêmicas especializadas no tema das organizações narcotraficantes transnacionais mexicanas, assim como documentos disponibilizados pelos governos mexicano e estadunidense e por organizações internacionais, além de notícias referentes à temática.

Uma questão que estará presente de maneira indireta em toda execução do presente estudo de caso será o debate entre segurança pública e segurança nacional e, em função disso, é necessário tomar nota da fundamentação de alguns conceitos adotados ao longo do texto.

O primeiro conceito a ser definido é o de Estado Nacional. Para fins de entendimento ao longo da monografia, entende-se como Estado Nacional soberano uma entidade que cumpra aos seguintes requisitos:

- i. Possua uma base territorial definida;
- ii. Contenha uma população estável residindo nas suas fronteiras;
- iii. Apresente um governo que responda pela proteção da população e do território;
- iv. Tenha reconhecimento dos demais Estados dentro do sistema internacional.

O segundo conceito que será utilizado ao longo do trabalho é o de segurança nacional. A capacidade de um Estado de garantir a sua segurança nacional será compreendida a partir da reflexão de se ele é capaz de garantir os requisitos supracitados, fundamentais para a existência de um Estado Nacional. Assim, para analisar se as organizações narcotraficantes transnacionais mexicanas foram responsáveis por desafiar a segurança nacional do Estado, serão analisados os seguintes indicadores e dados, que misturam a natureza quantitativa e qualitativa da discussão:

- i. Dispersão territorial da incidência de crimes relacionados ao narcotráfico entre os anos de 2006 e 2012;
- ii. Crescimento populacional mexicano entre os anos 2006 e 2012;
- iii. Desenvolvimento das instituições governamentais e dos fundamentos democráticos entre os anos de 2006 e 2012;
- iv. Debate internacional acerca das condições de governabilidade mexicana.

O segundo conceito utilizado durante a monografia é o de segurança pública. A segurança pública refere-se à possibilidade dos indivíduos de gozar de seus direitos e liberdades fundamentais a partir do exercício da cidadania e o convívio harmônico dentro da sociedade (MINUSCOLI; ALMEIDA, 2016). A segurança pública é um estado que deve ser assegurado a partir da ação do Estado e suas instituições e, dessa maneira, para fins de análise na presente monografia, os indicadores utilizados serão:

- i. Homicídios;
- ii. Desenvolvimento do crime organizado;
- iii. Eficiência do sistema judiciário;
- iv. Encarceramento;
- v. Uso de armas de fogo pela sociedade;
- vi. Crimes violentos;
- vii. Corrupção.

### 1.3. Estrutura da monografia

A monografia está dividida em cinco capítulos, incluindo a presente introdução e a conclusão. O primeiro capítulo contém uma breve discussão acerca do objeto da pesquisa, bem como a descrição dos objetivos principal e secundários e a hipótese de trabalho. Além disso,

conta com a definição metodológica e descrição da estrutura dos demais capítulos. O segundo capítulo, por sua vez, traz uma discussão da literatura acerca da existência de agentes não-estatais e suas relações com os Estados Nacionais, tendo a argumentação de Susan Strange (1996) como principal arcabouço teórico e outros autores como leituras de apoio. O terceiro capítulo conta com uma abordagem descritiva sobre o desenvolvimento histórico das dinâmicas de relação entre o Estado mexicano e as organizações narcotraficantes, de forma que o leitor possa compreender qual era o status em que a relação entre esses agentes se encontrava no início do período de governo de Felipe Calderón, em 2006. O capítulo também descreve quais foram as principais ações e estratégias executadas por Calderón durante seu governo e quais foram as respectivas respostas dos grupos narcotraficantes. O quarto capítulo é essencialmente investigativo e contará com a observação de indicadores para discutir a hipótese central da monografia, bem como a análise a partir dos conceitos teóricos de Susan Strange (1996). Por fim, serão destacadas as considerações finais de todo o estudo executado.

## **2. DISCUSSÃO TEÓRICA ACERCA DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS TRANSNACIONAIS E SUA RELAÇÃO COM OS ESTADOS NACIONAIS**

Neste capítulo, existe uma discussão da literatura acadêmica referente às dinâmicas da relação entre os Estados Nacionais e as organizações criminosas transnacionais, segmento no qual se inserem as organizações narcotraficantes transnacionais. Para isso, a primeira seção busca detalhar a visão de Susan Strange (1996) apoiada por outros autores sobre a relação entre o Estado e atores não-estatais. A segunda seção trata sobre a origem, os conceitos e a estruturação das organizações narcotraficantes transnacionais.

### **2.1. A relação entre os Estados Nacionais e as organizações criminosas transnacionais**

Na literatura, é possível identificar duas maneiras distintas de se pensar a relação entre os Estados e as organizações narcotraficantes. De um lado, entende-se que o surgimento de grupos organizados transnacionais é uma ameaça ao poder dos Estados e deve ser fortemente repreendido; enquanto que, de outro, a perspectiva é de que, dado o contexto de globalização e

desenvolvimento destes atores, cria-se um estado de coexistência pacífica entre as organizações criminosas e os Estados que é capaz de garantir a sobrevivência de ambos.

A percepção de que o crime internacional é uma ameaça a ser priorizada na agenda de segurança dos estados é sustentada pela maioria das nações que de alguma forma são impactados pela ação das organizações criminosas transnacionais e pela Organização das Nações Unidas (ONU), que desde o início do século XX faz convenções com objetivo de discutir tanto as temáticas do desenvolvimento dos grupos criminosos transnacionais e do tráfico de drogas. Conforme sugerem Reinares e Resa (1999),

“Essa percepção sobre os desafios impostos pelas organizações criminosas, embora às vezes sejam exagerados pelas agências estatais e as organizações não-governamentais, cresceram [...] em função do efeito combinado da evolução observada desses fenômenos e da mudança de foco das relações internacionais já que a Guerra Fria acabou e o comunismo entrou em colapso” (REINARES; RESA, 1999, p.2, *tradução nossa*).

Segundo Williams (1994), existem três níveis em que as ameaças das organizações criminosas transnacionais devem ser analisadas dentro do sistema internacional: o individual, o estatal e o internacional.

O nível individual diz respeito às ameaças que as organizações geram para os indivíduos de uma sociedade. Por isso, está muito relacionado aos conceitos de Segurança Humana, já que

“A Segurança Humana não inclui apenas segurança física frente à violência e ao crime, mas também segurança econômica frente à pobreza extrema, marginalização social e a não-manutenção de bens públicos e sociais como infraestrutura, educação, saúde e legislação” (WILLIAMS, 1994 apud FELBAB-BROWN, 2012, p.2, *tradução nossa*).

Nesse nível, as organizações criminosas transnacionais geram impacto pois afetam diretamente problemas de segurança pública (ĐORĐEVIĆ, 2009), a partir de conflitos contra a polícia por manutenção de suas operações e conflitos entre grupos, motivados pela competitividade local. Ademais, as análises em nível individual discutem o fato de que as organizações possuem grande atratividade para recrutamento dos segmentos marginalizados da sociedade. As organizações narcotraficantes são especialmente significativas nesse ponto, já que o mercado de drogas é altamente lucrativo.

Em nível estatal, encontram-se as análises feitas acerca da característica dúbia da ameaça das organizações criminosas transnacionais, que são capazes afetar as condições de segurança

pública e internacional dos estados. Williams (1997) afirma que ao atuar ilegalmente dentro e fora dos Estados, os grupos encontram estratégias cada vez mais sofisticadas para contornar as legislações doméstica e internacional, e, quando fazem isso, ameaçam a soberania dos Estados. Essa sofisticação das suas estruturas permite também que as organizações criem redes de defesas bem planejadas, capazes de garantir que elas se recuperem e se reorganizem rapidamente no caso de conflitos com outras organizações ou com o governo (WILLIAMS; VLASSIS, 2001). Do ponto de vista dos Estados, Williams (1997) defende que, ao buscar controlar o desenvolvimento desses grupos, os Estados entram em uma dinâmica paradoxal, já que quanto mais intensa a repressão, mais os grupos são capazes de expandir suas redes e aumentar a eficácia das suas operações ilícitas. Ao impor dificuldades para a travessia nas rotas convencionais, o Estado incentiva os grupos a investirem no desenvolvimento de novas rotas, o que as leva a melhorar suas estruturas logísticas e conexões.

Outras análises encontram as organizações criminosas em contraposição ao poder dos Estados, com capacidades, instrumentos e poder suficientes para desestabilizar as instituições governamentais e gerar desequilíbrio econômico e democrático (STERLING, 1995). Dordevic (2009), nessa mesma linha, defende as organizações criminosas desmoralizam a identidade dos Estados onde se inserem pois desafiam a forma de governo, a política e o posicionamento dentro do sistema internacional. Outra fonte de desestabilização governamental vem da capacidade das organizações de entrarem nas instituições políticas para influenciarem na tomada de decisão política (REINARES & RESA, 1999).

Castle (1997), discutindo as ameaças em nível Estatal das organizações criminosas, sustenta que elas não devem ser consideradas pelo ponto de vista de um Estado Nacional, mas sim de forma local e específica, já que o impacto socioeconômico da criminalidade afeta apenas alguns países. Falando especificamente sobre as organizações narcotraficantes, ele afirma que “enquanto o mercado de cocaína na América envolve a América Latina, Central, América do Norte e Caribe, o impacto é, fundamentalmente, sentido nos países consumidores e produtores” (CASTLE, 1997, p.11, *tradução nossa*). Ele defende que a violência em grande escala é rara e o principal impacto é econômico no curto prazo, enquanto que, no longo prazo, é possível que os grupos afetem os processos e instituições democráticas e a soberania dos Estados.

Por fim, existem os impactos em nível internacional que as organizações criminosas transnacionais podem causar. Williams (1994) e Dordevic (2009) argumentam que esses grupos foram responsáveis por projetar internacionalmente questões de segurança interna. Dordevic

(2009) ressalta que o enfraquecimento dos Estados leva a criação de grupos criminosos. Estes, por sua vez, possuem redes internacionais. Finalmente, conectados, os grupos são responsáveis por projetar as ameaças regional e internacionalmente.

Williams (2012), Shelley (2003) e Felbab-Brown (2012), analisando a ameaça internacional por outro prisma, argumentam que, em verdade, é a relação com grupos insurgentes que eleva a escala de alcance da coação das organizações. Sobre as organizações envolvidas no mercado das drogas, Rodrigues (2012), corroborando com a visão supracitada, destaca que dado o rápido e lucrativo retorno no mercado das drogas incentiva os grupos insurgentes a entrarem no narcotráfico para garantir recursos necessários para as suas atividades. Esse é o caso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), envolvida com o narcotráfico colombiano, por exemplo.

A visão de que as organizações criminosas transnacionais coexistem com os Estados destaca que a relação direta entre esses dois agentes é fundamental para que haja uma nutrição mútua e desenvolvimento de ambos. Essa visão também destaca a importância da sociedade civil especialmente para as organizações envolvidas em tráfico de produtos e serviços ilícitos, uma vez que, além de se posicionar como mercado consumidor potencial para os produtos e/ou serviços oferecidos, a sociedade civil é também força de trabalho. A despeito disso, essa perspectiva não ignora o fato de que a sociedade é também vítima da violência gerada pelas organizações. Conforme resume Tokátlian (1999),

“[o crime organizado] se insere em uma profunda, complexa e dinâmica matriz na qual a sociedade é, ao mesmo tempo – por diversos motivos e de modo ambivalente –, vítima de suas demonstrações violentas de força e beneficiária dos bens e serviços que provê” (TOKÁTLIAN, 1999, p.169, *tradução nossa*).

Ao considerar que há uma relação de dependência mútua, os autores que defendem essa perspectiva argumentam que o crime transnacional é consequência da atuação Estatal. Fundamentalmente, considera-se que, uma vez que os objetivos dos Estados e das organizações são distintos, eles não podem ser analisados de forma contraposta dentro das relações internacionais. Sobre este ponto, Strange (1996) argumenta que, embora tenham estratégias de criação e exercício de autoridade semelhantes – a partir do estabelecimento de um poder estrutural que pune a desobediência e reconhece a obediência – os Estados têm o objetivo de garantir suas sobrevivências a partir da proteção de suas fronteiras, governo e população, enquanto que as organizações criminosas possuem como objetivo o aumento do lucro que obtêm, de forma que não buscam criar ou servir a um Estado (STRANGE, 1996). Assim,

“Se as organizações criminais sucedem na criação de autoridade nas jurisdições onde operam, e são capazes de controlar suas diversas operações de maneira lucrativa, é lógico assumir que, diferente de agir como forças desestabilizadoras, elas se comportam como qualquer outro negócio lucrativo e buscam suportar o *status quo* administrativo sob o qual elas prosperam. A história do crime organizado nos Estados Unidos sugere que o *laissez-faire* e relações simbióticas entre organizações criminosas e as autoridades governamentais [...] podem ser tão comuns quanto qualquer relação conflituosa” (CASTLE, 1997, p.2, tradução nossa).

De acordo com esse paradigma analítico, a definição jurídica do que é legal e ilegal dentro de um Estado ganha proporções maiores do que nas demais correntes teóricas. Isso acontece pois entende-se que, a partir do momento em que um Estado declara que determinada atividade é ilegal, automaticamente ele abre espaço para que, de forma ilegal, seja possível obter lucros a partir dessa atividade. A jurisdição criminal entra em um processo paradoxal na medida que, ao mesmo tempo em que uma atividade é reprimida legalmente, ela também é mantida pelas leis dos estados (CEPIK; BORBA, 2012). Dessa maneira, o potencial lucrativo de uma organização criminal torna-se proporcional à intensidade com a qual é feita a repressão Estatal, uma vez que, quanto maior o risco de uma atividade ilegal, mais caro o produto ou serviço das organizações criminosas (*idem, ibidem*).

Nesse ponto, Tokátlian (1999) alerta que, a partir do momento em que um Estado é cúmplice de grupos criminosos, a criminalidade é ampliada exponencialmente. Von Lampe (2008), por sua vez, fala sobre a capacidade que as organizações criminais possuem de penetrar e se relacionar nas instâncias e elites políticas. De fato, a relação entre as organizações criminais com o mundo lícito e as relações políticas estabelecidas por elas objetivam a manutenção do *status quo* da ordem existente, uma vez que não trata-se de um envolvimento predatório mas sim parasitário, no sentido de que “o crime organizado não atua no sentido de dominar ou destruir a estrutura social, mas sim de aproveitar-se dela” (CEPIK & BORBA, 2011, p.386). De acordo com essa hipótese, Strange (1996) traz o termo de “*state-mafia symbiosis*” para argumentar acerca deste envolvimento entre Estado e organizações criminosas, capaz de garantir a manutenção de relativa paz dentro das nações em que observam-se estes fenômenos.

Segundo Strange (1996), existem duas condições intuitivas que podem desestabilizar a relação simbiótica entre o Estado e as organizações criminosas e, dessa forma, gerar um conflito de segurança nacional capaz de falir um Estado. São elas: o enfraquecimento de algum dos atores ou o fortalecimento do ator não-estatal ser tamanho que o Estado passa a considerar esse ator como ameaça à sua sobrevivência e substitui a dinâmica de coexistência pela supressão, o que permanentemente inviabiliza a reestruturação da simbiose entre os atores (STRANGE,

1996). A supressão do Estado a um ator não-estatal, ao levar ao fim uma relação de coexistência simbiótica, leva a um estado de conflito cujo resultado tende a prejudicar ambos os atores.

## 2.2. As organizações narcotraficantes transnacionais nas sociedades globalizadas: origens, conceitos e estrutura

As organizações narcotraficantes transnacionais não são atores cujo aparecimento e desenvolvimento podem ser analisados de forma isolada. Elas estão essencialmente envolvidas com padrões de consumo relacionados às culturas, práticas sociais, dinâmicas econômicas e construções políticas. A temática das drogas apareceu pela primeira vez nos fóruns internacionais no início do século XX, na Conferência de Xangai em 1909 por demanda do governo dos Estados Unidos, que temia o alastramento do surto da população chinesa, que estava viciada em ópio. A partir de então, o tópico passou a ganhar cada vez mais espaço com resoluções de cunho proibitivo até que houve um ponto de inflexão que gerou mudanças significativas no paradigma do consumo e comércio de drogas no mundo: o início da guerra às drogas, movimento liderado por Richard Nixon – presidente estadunidense – a partir de 1971, durante o período da Guerra Fria, que incentivou a estruturação dos grupos narcotraficantes, que conseguiam obter cada vez mais lucros dentro de um mercado que passou a ser altamente arriscado.

Os anos 80 foram especialmente críticos para o aumento das organizações narcotraficantes, pois, além do aumento da demanda pelas drogas – incentivados pela onda de iniciativas de proibição ao consumo e comercialização dos produtos –, houve também uma ampliação das possibilidades de avanço transnacional, a partir das facilidades criadas pelo processo de globalização pelo qual a sociedade passava, e também pelo surgimento de novos mercados, antes excluídos da cadeia de produção e consumo global. Sobre esse tópico, é possível citar a análise de Phil Williams (2001), que argumenta que existem dois níveis a partir dos quais os grupos criminosos transnacionais devem ser analisados: o macro e o micro. A nível macro, ele sugere que o cenário internacional de final e pós-Guerra Fria foi catalisador do desenvolvimento da característica transnacional das organizações narcotraficantes; e, a nível micro, que foram o aumento da demanda e as crescentes regulações domésticas também responsáveis por esse processo.

Na mesma linha, mas falando acerca das organizações criminosas de forma geral, aparecem as análises de Susan Strange (1996) e Yulia Zabyelina (2009), que concordam com a influência destes fatores no surgimento das organizações transnacionais criminosas:

- i. A mudança de paradigma sobre a transmissão de informação, que permitiram que as organizações criminosas pudessem ampliar suas conexões e redes;
- ii. A crescente interdependência política e econômica entre as nações, resultantes da onda de acordos internacionais de características multilaterais, que acabaram desenvolvendo a capacidade de barganha por parte das organizações criminosas tanto nos Estados em que estavam localizadas, como naqueles que se envolviam com a cadeia produtiva de seu produto ou serviço;
- iii. A globalização e o aumento no trânsito de pessoas e mercadorias, que facilitou o acesso e o trânsito de mercadorias ilícitas entre as fronteiras dos Estados;
- iv. A liberalização do comércio mundial, responsável pelo aumento da interdependência econômica entre os Estados e, conseqüentemente, às organizações criminosas localizadas nesses Estados;
- v. A criação de um sistema financeiro internacional, a partir das instituições do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Bretton Woods, em 1945, responsável por reforçar o movimento de liberalização do comércio mundial, bem como por inserir países de periféricos – nos quais as organizações criminosas fundamentalmente localizavam-se – nas relações comerciais dos países centrais;
- vi. A facilitação nos sistemas de transporte, que naturalmente facilitou a estruturação de rotas de trânsito de produtos ilegais;
- vii. O surgimento das cidades globais, que incentivaram a comunicação e trocas transnacionais, que atraiu a população dos países periféricos;
- viii. A intensificação do movimento migratório, em especial em direção aos países industrializados, que também aumentou o fluxo proveniente dos países periféricos;
- ix. A diluição do poder dos estados para com agentes não-estatais que passaram a ser capazes de controlar parte da fronteira dos estados em que se localizam.

De forma resumida, os autores buscaram evidenciar que a intensificação das trocas políticas, econômicas e comerciais entre os estados acabou catalisando a capacidade das organizações criminosas de agir de forma transnacional. Indo mais além na discussão desse ponto, Cepik e Borba (2012) argumentam que

“Nos limites que a legalidade impõe, a tecnologia disponível em um momento histórico tem sido incorporada ao inventário das capacidades funcionais, uma vez que não há restrição factível do desenvolvimento tecnológico às atividades lícitas. Em outras palavras, a relação da

globalização econômica e da tecnologia com o crime organizado é constituinte da contradição histórica entre, de um lado, a pretensão de controle político-territorial exclusivo e, de outro, a ambição por lucros extraordinários por meio do aproveitamento oportunista da lei, das fronteiras e dos mercados” (CEPIK & BORBA, 2012, p.380).

Para além das discussões generalistas sobre o aparecimento e desenvolvimento dos grupos criminosos transnacionais, há estudos mais específicos sobre o surgimento e as características das organizações narcotraficantes transnacionais, partindo de hipóteses que argumentam que existem fatores econômicos e sociais que geram a criminalidade. Dentre eles, podem ser citados: Von Lampe (2008, apud CEPIK; BORBA, 2012), e Juan Gabriel Tokátlian (1999). Esses analistas buscam entender como, por exemplo, a desigualdade social dos países estava relacionada ao recrutamento de jovens para atividades ilícitas, como o tráfico de drogas. Segundo eles, grupos marginalizados – como desempregados, ex-detentos e imigrantes – acabam exercendo funções de trabalho relevante dentro dessas organizações. Patrick Stewart (2006), corroborando com essa percepção, destaca que é a incapacidade de muitos Estados de prover condições básicas para a sua população – como estabilidade política, desenvolvimento social e econômico – que fomenta a criação dos grupos criminosos transnacionais. Tokátlian (1999) ainda vai mais além, apontando que é a própria estrutura do sistema capitalista que desenvolve as atividades ilícitas dentro dos países, destacando que “o ambiente no qual se manifesta a criminalidade organizada é o conjunto de incentivos materiais, de conflitos sociais e de práticas políticas que fazem parte do modelo capitalista” (TOKÁTLIAN, 1999, p. 168, *tradução nossa*).

O debate específico sobre as organizações narcotraficantes ainda conta com outro elemento que não necessariamente é aplicável para todos os outros debates acerca de organizações criminosas transnacionais: a criação de leis que restringiram ou proibiram o consumo recreativo das substâncias e o seu comércio como incentivadores do mercado ilícito (RODRIGUES, 2012; TOKÁTLIAN, 1999). Tokátlian (1999) afirma que o crescimento do narcotráfico organizado transnacional surgiu como efeito das estratégias de proibição domésticas e internacionais

“[o narcotráfico transnacional] é efeito de uma estratégia de proibição deliberada, é um sintoma e não uma causa, é uma consequência efetiva de uma vontade e decisão implícitas ou explícitas e não um dado neutro, espontâneo e natural. Por isso, tanto a proibição como sua contrapartida – a criminalidade – constituem, enquanto expressão social, cultural, discursiva e histórica, realidades políticas inevitáveis” (TOKÁTLIAN, 1999, p. 167, *tradução nossa*).

### 2.2.1. Conceitos e estrutura das organizações narcotraficantes transnacionais

A despeito do debate sobre o surgimento das organizações criminosas e, especificamente, das organizações narcotraficantes, durante muito tempo não havia um consenso sobre o que é o conceito de organização criminosa transnacional. Como fica evidente, trata-se de um tópico altamente complexo em termos de análise dentro das relações internacionais pois conecta tópicos das frentes econômica, social, política e social, de forma que permite que cada disciplina apresente concepções distintas acerca do seu significado (TOKÁTLIAN, 1999), o que dificulta a adequação de uma definição única capaz de adequar-se a todo tipo de organização criminosa transnacional.

Transnacionais são, conceitualmente, atividades realizadas entre nações. Samuel Huntington (1975) define que as organizações transnacionais são aquelas que possuem estruturas hierárquicas com comando central, atuam de maneira especializada em alguma atividade e desenvolvem-se a partir de suas fronteiras nacionais por meio do uso do sistema bancário internacional (HUNTINGTON, 1975 apud WERNER, 2009). Dessa maneira, o crime transnacional, grosso modo, é uma dimensão do crime organizado e, analiticamente, essas duas facetas devem ser tratadas de forma distinta. No entanto, haja vista o crescimento das organizações criminosas transnacionais, a Organização das Nações Unidas (ONU), na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, ocorrida em Palermo em 2003, criou um conceito para o termo que passou a ser utilizado como referência pelos analistas e políticos. Esse conceito fundamenta que:

“Organizações criminosas devem representar grupos estruturados com três ou mais pessoas, existentes por um período de tempo e agindo em conjunto com o objetivo de cometer um ou mais crimes ou ofensas estabelecidas em acordo nesta Convenção para obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou material. Uma ofensa é transnacional por natureza se: (i) é cometida em mais de um estado; (ii) é cometida em um estado mas parte substancial de sua preparação, planejamento, direção ou controle é feita por outro estado; (iii) é cometida em um estado mas envolve um grupo organizado criminoso que possui operações em mais de um estado; ou (iv) é cometida em um estado mas possui efeitos substanciais em outro” (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, 2003, p.5 e 6, *tradução nossa*).

Na oportunidade, houve ainda a discriminação de 18 categorias de crimes organizados transnacionais, a saber: lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de drogas, corrupção e suborno, infiltração nos mercados legítimos, falência fraudulenta, fraudes a seguros, crimes *online*, roubo

de propriedade intelectual, tráfico ilícito de armas, terrorismo, uso ilícito de aeronaves, pirataria marítima, uso de terras, tráfico de pessoas, comércio ilegal de órgãos humanos, roubo e comércio de obras de arte e objetos culturais, crimes contra o meio ambiente e outras ofensas cometidas por grupos criminosos organizados que atuem de forma transnacional (ONU, 2003 apud WERNER, 2009).

A presente monografia utilizará o conceito apresentado pela ONU citado. É reconhecido que, de fato, muitos crimes transnacionais relacionam-se com outro de uma forma ou outra. No caso do narcotráfico, objeto do trabalho, é sabido que há uma relação próxima senão direta ao tráfico de armas e lavagem de dinheiro, por exemplo. Conforme destaca Procópio (1999),

“As estruturas do narcotráfico estabelecem relação de simbiose com outras atividades ilegais, servindo assim como estímulo ou elemento de indução ao surgimento de variadíssimas organizações, bandos ou grupos criminosos que procuram exercer controle sobre os negócios da droga mesclados à economia informal” (PROCÓPIO, 1999, p. 81).

Em análise mais aprofundada acerca do conceito de narcotráfico, objeto deste trabalho, existe também o conceito de organizações narcotraficantes transnacionais. O tráfico de drogas responde à produção, distribuição e comercialização de substâncias psicoativas sujeitas às leis proibitivas de caráter nacional e internacional (UNODC, 2003 apud CEPIK & BORBA, 2012). Assim como são as organizações criminosas transnacionais, os grupos narcotraficantes também são complexos, multidimensionais e multidisciplinares, uma vez que existem em e atuam sobre as questões de direito, saúde, economia e política nacional e internacional. Como destaca Santana (1999), o narcotráfico

“Invade a diplomacia, políticas interna e exterior, economia de subsistência, o debate acadêmico e a atividade policial. Ocupa manchetes da imprensa de maneira cotidiana e abre perguntas fundamentais no campo da cultura, psicologia social e criminologia. Põe em questão os alcances da soberania nacional e os limites dos direitos e liberdades individuais. Cada uma das fases do processo – que vai desde a produção de drogas ilícitas até o seu consumo e a lavagem de dinheiro – abre uma multiplicidade de problemas de controle e regulação, todos sujeitos a divergências de opinião” (SANTANA, 1999, p.99).

Conforme o que foi apresentado até então, pode-se concluir que o narcotráfico, assim como o crime organizado transnacional, é resultado de problemas sociais e econômicos que atingem a população de algum estado, o que induz o segmento mais marginalizado da sociedade a desenvolver-se nesses grupos. Beneficiado também pelas facilidades no trânsito de pessoas, mercadorias e informações trazidos pelo processo de globalização, são atividades que surgem

a partir da determinação de que alguma atividade é ilegal. Essa combinação de fatores leva ao surgimento e expansão das organizações transnacionais criminosas.

No que diz respeito à estrutura desses grupos, cabe ressaltar uma mudança de paradigma dos grupos novos em relação aos antigos. Inicialmente, a estrutura era “hierárquica e piramidal” (OLIVEIRA, 2007, p.20), de forma que existia uma liderança centralizadora responsável pela tomada de decisão referente às ações de ponta a ponta da organização. Exemplos dessa estrutura eram os grandes cartéis colombianos de Medellín e Cali, liderados respectivamente por Pablo Escobar e os irmãos Gilberto e Miguel Rodríguez Orejuela e que se responsabilizaram por todos os níveis operacionais de seus cartéis. Essa estrutura permitiu que a estratégia do governo colombiano em parceria com os Estados Unidos de desestabilizar os cartéis por meio da captura de seus líderes fosse efetiva e, de fato, acabasse com os grupos. Após o processo de globalização supracitado e transnacionalização, houve uma mudança em suas estruturas operacionais. Como caracteriza Werner (2009), os grupos passaram “a se formar ao redor de estruturas de redes difusas de atuação econômica, aspecto fundamental para a compreensão das suas principais dimensões e de manifestações como o terrorismo e a corrupção” (WERNER, 2009, p.19, *tradução nossa*). Alguns benefícios dessa nova forma de organização, como argumenta Williams (2001), são:

- i. A alta flexibilidade e adaptabilidade a mudanças;
  - ii. O desenvolvimento de capacidade de envolver-se a atividades lícitas;
  - iii. A possibilidade de apresentarem-se de formas distintas, não respondendo a um padrão relacionado ao tamanho, objetivos de grau de abertura;
  - iv. Criação de núcleos de comando em diferentes localidades responsáveis por estudar e relacionar o ambiente em que se inserem, de forma a manter a qualidade operacional do cartel.
- Com essa estrutura de redes, os cartéis passaram a ganhar capacidade de influenciar política, jurídica e economicamente os Estados em que operavam. Oliveira (2007) argumenta que, na nova estrutura, as organizações passaram a focar em sustentar e aumentar sua influência sobre os civis e as dinâmicas políticas locais para garantir suas próprias seguranças e projetar suas capacidades de dominação social. Susan Strange (1996), nesse ponto, argumenta que as organizações criminosas transnacionais passaram a construir sua autoridade e seus mecanismos de controle da mesma forma que os Estados – a saber, pela ameaça do uso da violência – mas que em termos de objetivos, funcionavam de maneira distinta, buscando atingir seus próprios objetivos econômicos, como uma grande corporação. Tokátlian (1999) também faz essa reflexão argumentando que doméstica e internacionalmente os novos cartéis trabalhavam para

garantir o aumento dos “seus ganhos, sua influência e segurança” (TOKÁTLIAN, 1999, p.170, *tradução nossa*).

Susan Strange (1996) e Phil Williams (1994) defendem que este novo modelo de organização é responsável pela crescente incapacidade dos Estados de combaterem os grupos criminosos transnacionais. Williams (2001) argumenta que a estrutura de rede aumentou a capacidade de ação das organizações por desenvolverem o potencial de coexistência dentro e fora do escopo de ação do Estado, interna e externamente. O motivo para isso é bem resumido por Arquilla e Reinfeldt (2001), que defendem que

“Um grupo organizado em rede irá provavelmente operar nas rachaduras e áreas cinzentas da sociedade, atacando pontos nos quais as linhas de autoridade se entrecruzam e os paradigmas operacionais de políticos, funcionários públicos, soldados, policiais e atores relacionados se tornam vagos e confusos” (ARQUILLA; REINFELDT, 2001, p.14, *tradução nossa*).

Tokátlian (1999) argumenta que, em geral, as organizações criminosas transnacionais assumem uma estrutura híbrida que combina hierarquias com estruturas de redes voltada à manutenção das estruturas existentes e o bom andamento dos diversos níveis operacionais, de forma a atingir a praticidade e o sucesso operacionais. Williams (2001) entende que essa articulação das organizações fortalece suas conexões e ampliam suas capacidades de ação, o que incentiva também os fluxos de informações e mercadorias, além de reduzir o custo operacional de transações criminosas.

Em termos das interações entre as organizações criminosas transnacionais, a ONU apresentou um modelo de análise que define três níveis a partir dos quais os grupos podem ser estudados: no nível I, referentes às dinâmicas domésticas das organizações; o nível II é o recorte em que se analisam os *clusters* regionais; e, por fim, no nível III é feita a análise da cadeia de produção completa (ONU, 2002, p. 8 e 9). Cabe destacar aqui que, essencialmente, a característica da atuação dos grupos transnacionais é internacional, o que implica que as suas ações e resultados afetam as diversas nações envolvidas nas suas cadeias de produção.

Geopoliticamente, Cepik e Borba (2012) ressaltam que a internacionalização das organizações criminosas tem levado os seus principais núcleos para os países periféricos do hemisfério sul, já que a lucratividade do mercado ilícito de drogas é substancial e previsível. Além disso, outra questão que justifica esse movimento é o fato de que nos países periféricos os poderes jurídico e policial são menos estruturados, o que facilita a coordenação e operacionalização das ações desses grupos (CEPIK & BORBA, 2012).

Ainda sobre características geopolíticas do novo modelo de estrutura das organizações criminosas transnacionais, destaca-se o fato de que há discrepância no tocante aos locais que produzem e os que consomem as drogas: em geral, a produção é feita em países periféricos enquanto que o consumo é fundamentalmente de países centrais. Isso demanda que cada etapa da cadeia produtiva seja feita em locais e por grupos distintos, de forma que a integração entre eles é reforçada. Analiticamente, Rodrigues (2012) argumentam que existem dois setores nos quais a interação entre as organizações envolvidas em uma mesma cadeia produtiva acontece. O primeiro setor inclui as fases de produção, distribuição e comercialização da droga e, nele, em função da competitividade do produto, os grupos envolvidos são passíveis de entrarem em conflito uns contra os outros, o que gera um estado de violência na sua relação. O segundo setor, por sua vez, compreende as fases de refinamento da droga e venda a redes atacadistas de distribuição do primeiro setor e é essencialmente responsável pela geração de lucro das organizações. Em termos de estrutura, as organizações do primeiro setor funcionam, em geral, de maneira descentralizada, ao passo de que as do segundo são hierarquizadas e centralizadas (RODRIGUES, 2012). Apesar disso, em função da característica ilícita do mercado das drogas, os grupos narcotraficantes atuam de forma flexível, dinâmica e violenta pois precisam responder rapidamente às mudanças de demanda e contextos socioeconômico e político do país (PROCÓPIO, 1999). Dessa maneira, não é possível traçar padrões de previsibilidade relacionados ao desenvolvimento das ações destes grupos.

A revisão da literatura apresentada demonstra que a questão do surgimento das organizações narcotraficantes transnacionais está intimamente conectado ao desenvolvimento das estratégias de combate ao consumo e comércio das drogas internacionalmente – liderado principalmente pelos Estados Unidos – e pelas novas dinâmicas de globalização pela qual o mundo passou na segunda metade do século XX. Além disso, mostra que houve uma mudança em suas estruturas a partir dos seus desenvolvimentos transnacionais que garantiu que elas adquirissem uma nova organização que desafia os Estados no combate de suas ameaças. Estruturalmente, a teoria apresentada sinaliza que o surgimento dos atores não-estatais foi responsável por criar uma dinâmica de relação simbiótica entre Estados e organizações criminosas que é capaz de garantir certa estabilidade política até o ponto em que um dos atores tem seu poder enfraquecido ou quando o ator não-estatal torna-se poderoso demais a ponto de mudar a percepção do Estado sobre o risco que ele impõe à sua governança.

### **3. A RELAÇÃO ENTRE AS ORGANIZAÇÕES NARCOTRAFICANTES E O GOVERNO MEXICANO**

Este capítulo apresenta a construção histórica, social e política entre a relação do governo mexicano com as organizações narcotraficantes, entendendo-a sob o prisma doméstico, com o objetivo de fundamentar a caracterização aprofundada dessa relação durante o período do governo de Felipe Calderón, entre os anos de 2006 e 2012. Para isso, é preciso entender como foram desenvolvidos os dois elementos que fundamentam a discussão sobre a relação de causa e efeito na crise de segurança pública mexicana observada no período: as organizações narcotraficantes e a economia da droga, e as políticas combativas do Estado. Em outras palavras, é necessário entender como e por quê o estado mexicano, durante o governo de Calderón, enfrentou a ameaça dos grupos narcotraficantes, o que será feito através do estudo de como esse enfrentamento desenvolveu-se historicamente na primeira seção; quais foram os aspectos responsáveis pela diferenciação da estratégia de combate de Calderón às dos governos anteriores, bem como quais foram os reflexos dessas estratégias no surgimento da severa crise de segurança pública pela qual o México passou a partir de 2007 na segunda seção; e, por fim, quais foram os desdobramentos no que diz respeito à organização e estratégias dos grupos narcotraficantes na garantia de suas sobrevivências na última seção. A análise dessas respostas será essencial para a compreensão crítica acerca do conflito que será desenvolvida no capítulo seguinte.

#### **3.1. Cartelização e corrupção: reconstrução histórica acerca da relação entre as organizações narcotraficantes e o Estado mexicano durante o século XX**

A venda e consumo de drogas, como a maconha e o ópio, apareceram ao final do século XIX e início do século XX dentro do Estado mexicano. No entanto, foi apenas a partir de 1910, com o crescente fluxo de imigração chinesa para as indústrias mineradora e ferroviária mexicanas, que o consumo de drogas passou a aparecer mais significativamente, em especial nas regiões de Sinaloa e Sonora (TORO, 1995). As iniciativas de proibição, dessa maneira, também começaram a aparecer nesse mesmo período. A primeira delas aconteceu na Ciudad de México, quando o governador Luis Curiel (1877-1880), durante seu governo – a exemplo decisão pioneira no continente americano da cidade estadunidense de São Francisco de banir o

consumo de ópio em 1875 – promulgou uma lei que restringia a venda de morfina e ópio à prescrição médica (ASTORGA, 2016).

Na época, o ópio era cultivado na região noroeste do México e, não obstante, o maior volume de consumido no país era proveniente de importações de países da Europa, da Ásia e dos Estados Unidos, já que a demanda sistemática por ópio puro e de alta qualidade não era suprida pela oferta nacional. Dessa maneira, desde o início do aparecimento do mercado das drogas no México, o país inseriu-se como parte da cadeia produtiva global das drogas, apesar de, nesse momento, encontrar-se essencialmente na posição de consumo medicinal. Segundo estatísticas oficiais do país, por exemplo, entre 1888-89, a importação de ópio do país passou de 800 quilogramas ao ano para 12,9 toneladas entre os anos de 1910-1911. Essa tendência foi observada até o final da segunda década do século XX, período em que o consumo de ópio era fundamentalmente medicinal e, dessa forma, não apresentava-se como uma ameaça para o governo mexicano. Cabe destacar aqui que, embora a principal demanda fosse por ópio, outras substâncias como heroína e cocaína também faziam parte do consumo medicinal da população mexicana, mas os números relacionados a estes produtos são irrelevantes nesse momento.

O primeiro ponto de inflexão que modificou os padrões de venda e consumo dessas substâncias foi a onda proibicionista contra o uso e comércio de narcóticos nos Estados Unidos, principalmente a partir da terceira década do século XX, que levou o México a posicionar-se como uma nação exportadora de drogas. Esse movimento começou a ser ensaiado em 1909, quando o então presidente estadunidense Theodore Roosevelt promulgou o Ato de Exclusão do Ópio, para proibir a importação de ópio para uso recreativo. Em 1914, com o Ato de Direito Narcótico de Harrison, Woodrow Wilson restringiu o comércio de ópio e coca permitindo que só indivíduos legalmente autorizados pudessem produzir, importar e manufaturar essas substâncias. Em 1920, ainda, o presidente decretou o Ato de Proibição Nacional, que regulamentou a manufatura, venda e transporte de licores alcoólicos e proibiu o consumo, produção e venda de bebidas tóxicas. Por fim, em 1922, Warren Harding declarou o Ato de Importação e Exportação de Drogas Ilícitas, que proibiu a importação de folhas de ópio e coca. Essas iniciativas foram “um incentivo para os mexicanos (e outros) a mandarem drogas para os Estados Unidos e tomarem vantagens dos altos preços, [pois] efetivamente criaram um mercado lucrativo para os narcóticos nos Estados Unidos” (WERNER, 2001, *tradução nossa*).

Enquanto esse movimento aumentava a demanda pelas substâncias nos Estados Unidos, no México, existia um sistema político não democrático, baseado na governança de apenas um

partido durante a maior parte do século XX, o PRI – ou Partido Revolucionário Institucional – . De acordo com diversos analistas de política internacional, como Astorga (2001), Snyder & Duran Martinez (2009) e Shirk (2010), as dinâmicas de governabilidade desse sistema criaram um estado que estes autores chamaram de *Pax Mafiosa*, no qual o governo permitiu o envolvimento de organizações narcotraficantes no tráfico de drogas ilícitas na fronteira entre os Estados Unidos e o México. Essa dinâmica baseava-se em instituições corruptas que, recebendo capital e sob a garantia de que as organizações não utilizariam violência flagrante ou comercializariam drogas dentro do México, asseguravam a proteção nas fronteiras do país e nos confrontos contra outros grupos (PATENOSTRO, 1995; VALLE, 1995; ANDREAS, 1998; GUERRERO, 2009). O objetivo era garantir que, mesmo permitindo a execução de atividades ilícitas dentro do país, o governo mexicano tivesse controle sobre ela. Conforme sugere Rios (2013):

“Vender drogas para os Estados Unidos era um risco ilegal que as autoridades mexicanas estavam dispostas a tolerar (e a lucrar), mas a venda de drogas no México e demonstrações públicas de violência eram crimes que afetavam diretamente os cidadãos mexicanos e eram inaceitáveis. O tráfico de drogas internacional era considerado um negócio, enquanto que a venda doméstica de drogas era vista como um crime” (RIOS, 2013, p. 146).

Podem ser citadas duas questões principais que foram determinantes para a explicação da postura do governo mexicano em relação ao narcotráfico no período: primeiramente, o volume de drogas consumidas era relativamente baixo, o que não dava ao governo o senso de urgência em relação a possibilidade do fortalecimento das organizações serem ameaças ao seu poder; e, em segundo lugar, o fato de que era extremamente difícil combater corporações com tanto dinheiro e capacidade corruptiva como eram as organizações narcotraficantes. A opção pela descrita dinâmica de trocas foi feita com o objetivo de atingir relativa estabilidade para o país, garantindo que tanto os índices de violência internos quanto o mercado de drogas doméstico estivessem sob o controle Estatal.

Uma nova – e mais intensa – inflexão aconteceu no México a partir do final da Segunda Guerra Mundial, período no qual a demanda por substâncias entorpecentes, como o ópio, aumentou substancialmente em função do consumo por parte das tropas estadunidenses envolvidas no conflito. Em 1948, pela primeira vez, o governo mexicano lançou uma campanha para erradicar áreas de cultivo de opiáceos. O exército nacional do então presidente Miguel Alemán Valdés buscou reduzir os cultivos nos estados de Baja California, Sonora, Sinaloa, Durango e Chihuahua numa área total de 11.000 quilômetros (VELASCO, 2010 *apud* TORO,

1995). Mesmo após o conflito e, em especial nas décadas de 1960 e 1970, dois novos movimentos deram continuidade ao aumento de demanda estadunidense: a onda *hippie*, manifestação sociocultural promotora da paz e que também perseguia o hedonismo e experiências novas; e a desarticulação da Conexão Francesa e militarização da Rota do Caribe, que eram as principais rotas responsáveis pelo carregamento de drogas para os Estados Unidos provenientes de Marselha e dos países sul-americanos, respectivamente.

A essas duas tendências somaram-se à pressão estadunidense para que o México reforçasse a militarização e proteção das fronteiras do país com os Estados Unidos e erradicasse os cultivos de droga em todo o território nacional, de forma a tentar controlar o consumo da própria população. Assim, em 1977, sob a liderança de José Lopez Portillo, o governo mexicano lançou uma campanha em parceria com Jimmy Carter para encontrar alternativas mais agressivas no combate ao desenvolvimento das organizações narcotraficantes do país. Conforme citado anteriormente, o narcotráfico internacional não era tido como problemático para o México até então, dada a lucratividade da cadeia produtiva, e isso impediu que o governo percebesse o quanto as organizações desenvolveram-se e ganharam poder sobre alguns estados do norte do país, como Sinaloa (TORO, 1995), e começavam a ameaçar a ordem e imposição de leis nesses locais.

A agressividade militar da campanha de erradicação empreendida garantiu muitos resultados na erradicação de áreas de cultivo no curto prazo, mas logo as organizações narcotraficantes encontraram outras regiões seguras nas serras mexicanas para manter suas operações, uma vez que, no período, suas estruturas já eram complexas e preparadas o suficiente para reorganizarem-se conforme fosse necessário. Como argumenta Velasco (2010), o único resultado real dessa operação foi forçar as organizações narcotraficantes a buscarem regiões mais seguras e inacessíveis e criar o movimento que Toro (1995) chamou de cartelização, que expulsou do mercado das drogas os traficantes menores e fortaleceu os grupos mais fortes e organizados, os quais, ao recriar suas cadeias de produção e distribuição das drogas, desenvolveram seus procedimentos de corrupção e métodos de violência. A cartelização do mercado das drogas no período foi responsável para que, ao final da operação de erradicação dos cultivos, a área produtora de drogas no país fosse maior do que antes de seu início (VELASCO, 2010).

A partir de então a capacidade e o potencial corruptivo das organizações narcotraficantes, bem como sua infiltração no governo dos estados e capacidade produtivas,

transformaram o fenômeno num desafio para o Estado – tanto no combate quanto nas projeções de impacto -. Velasco (2010) exemplifica esse fato com o descobrimento da organização *El Búfalo* em 1984, em Chihuahua, que mostra a diferença entre a percepção da capacidade produtiva dos grupos narcotraficantes da época e a realidade. A descoberta mostrou que apenas essa organização produzia o que o governo estimava de total produzido por todas as existentes.

Ao final da década de 1980 e na década de 1990, houve a consolidação dos cartéis mexicanos a partir da reorientação das rotas dos cartéis colombianos, que passaram a contar com as rotas mexicanas para transportar as drogas para os Estados Unidos. Nesse momento, as organizações mexicanas adquiriram vantagens comparativas e geográficas em relação aos outros países que exportavam drogas para os Estados Unidos e, pela primeira vez, em 1987, o presidente Miguel de la Madrid declarou que o narcotráfico era um problema de segurança nacional mexicano, ideologia seguida por seu sucessor Carlos Salinas de Gotari (TORO, 1995).

A partir da década de 1990, organizações como o Cartel de Tijuana, Juárez, Sinaloa e do Golfo passaram a operar com infraestruturas altamente complexas e caras na fronteira estadunidense. Os cartéis colombianos já estavam enfraquecidos em função dos custos da infraestrutura de transporte das drogas até os Estados Unidos e da repressão interna que estavam sofrendo, ao passo que os mexicanos passaram a agregar valor às suas operações em função de, além de exportarem seus próprios cultivos, também fazerem parte da cadeia produtiva colombiana, sendo responsáveis pelo transporte e distribuição da mercadoria. De acordo com Boyer (2001), em meados de 2000, pela necessidade dos grupos colombianos de utilizarem do território mexicano para transporte das drogas exportadas, eles precisavam abdicar de cerca de 50% a 75% do valor do montante vendido. Em verdade, desde 1997 a rota do Pacífico estava sob controle dos grupos narcotraficantes mexicanos, financiados por magnatas relacionados aos governos estaduais. Conforme sugere Velasco (2010), situações como a da Companhia de Transporte Marítimo Mexicano, que era controlada pela família Hank Rohn e que, por sua vez, era associada a Amado Carrillo Fuentes, chefe do cartel de Juárez, eram cada vez mais comuns dentro do território mexicano.

Dado o contexto de cartelização e corrupção relacionada ao narcotráfico nos estados mexicanos, em meados da década de 2000, haviam treze organizações narcotraficantes no país que começavam a desafiar o controle do governo nas fronteiras do México. Dentre elas, são as principais: a Organização Arellano Félix (OAF ou Cartel de Tijuana), Organização Carrillo Fuentes (OCF ou Cartel de Juárez), Organização Cárdenas Guillén (OCG ou Cartel do Golfo),

Organização Guzmán-Palma (OGP ou Cartel de Sinaloa), e Zambada García. O Mapa I abaixo mostra como essas organizações estavam dispostas dentro do território mexicano. Percebe-se que elas ocupavam quase toda a fronteira norte do país, bem como disputavam também um extenso território no interior mexicano.

**Mapa I - Áreas de influência das organizações narcotraficantes mexicanas em 2007**



*Mapa I - Áreas de influência geográfica das organizações narcotraficantes no ano de 2007. Fonte: <https://goo.gl/xto2TW>*

Dessa forma, até 2006, ano em que o governo de Calderón foi iniciado, as organizações narcotraficantes desenvolveram-se internamente a ponto de garantir que as estratégias de combate e contenção conduzidas pelo governo mexicano não fossem capazes de destruir completamente suas operações. A solução encontrada, que envolveu a horizontalizar a cadeia produtiva e suas estruturas transnacionais, criou um modelo de organização narcotraficante que passou a contar com uma estrutura de gestão interna e expansão altamente complexas, confiáveis e previsíveis. Sobre essas características, Velasco (2010) argumenta:

“[as organizações] contam com Diretores Executivos, quadros operativos equipes tecnológicas, ciclos de financiamento e alianças estratégicas com outras organizações. (...) contam com programas de expansão, recrutamento, controladoria interna, impostos, lavagem de dinheiro, controle de qualidade, entre outros mecanismos próprios de uma grande corporação ou empresa internacional” (VELASCO, 2010, p.21, *tradução nossa*).

De fato, não era em vão a preocupação do governo mexicano encontrar o modelo ideal de combate a essas organizações. O problema agravou-se a partir dos atentados de 11 de Setembro, ocorridos nos Estados Unidos, que respingaram no México exigindo que o país protegesse cada vez mais suas fronteiras de tráfico ilegal – tanto de pessoas, quanto de mercadorias – de modo a reduzir a percepção de perigo do governo e população estadunidenses em relação aos imigrantes do país.

O presidente Vicente Fox (2000-2006), por exemplo, executou operações mais agressivas do que os governos anteriores no combate às organizações. A estratégia utilizada foi de capturar os líderes das principais organizações com o objetivo de enfraquecê-las. No entanto, ela acabou fomentando o conflito inter e entre organizações, em especial entre o cartel de Sinaloa e do Golfo, que disputavam a região de Nuevo Laredo. Esse conflito levou o cartel de Sinaloa a se dividir em duas facções distintas nos anos seguintes, uma liderada por Joaquín Guzmán Loera (El Chapo) e outra por Ismael Mayo Lambada. Em termos práticos, dessa forma, a postura adotada por Fox incentivou o acirramento dos níveis de violência interno e, ao final do seu governo, em 2006, a incapacidade do governo mexicano de controlar os principais índices de segurança internos. O Gráfico II abaixo, por exemplo, mostra a evolução de sete indicadores relacionados à segurança pública entre os anos de 2003 e 2012. Nele, é possível perceber que, a partir de 2005, os indicadores de Corrupção Policial, Crimes Organizados e Crimes com Armas de Fogo passaram a crescer de forma significativa. Correlacionados, esses indicadores constroem o *Mexico Peace Index* (MPI), que faz parte da série de índices nacionais produzidos pelo *Institute for Economics And Peace* (IEP) e tem o objetivo de mensurar quantitativamente a pacificidade nacional do México. A saber, os estados cuja situação de violência era mais crítica no período eram: Baja California, Chihuahua, Quintana Roo, Sinaloa, Guerrero, Durango, Tamaulipas-Nuevo León e Michoacán.

**Gráfico II – Crescimento dos números a cada 100.000 habitantes dos indicadores relacionados à segurança pública mexicana entre os anos de 2003 e 2012**

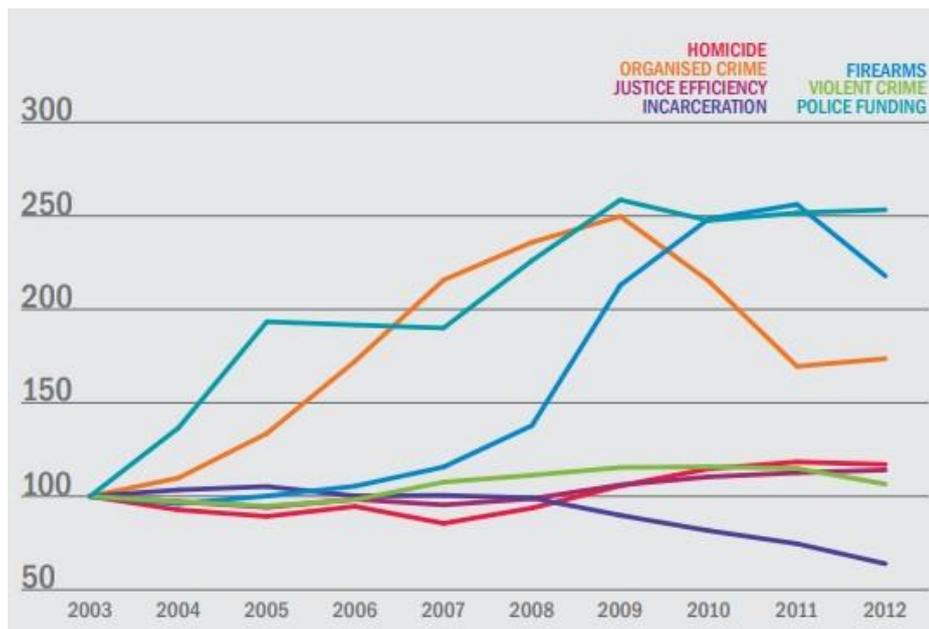


Gráfico II - Crescimento do número a cada 100.000 habitantes dos indicadores relacionados à segurança pública mexicana entre 2003 e 2012. Fonte: <https://goo.gl/ZyHPu5>

### 3.2. “Sin tréguas, ni cuartel”: fundamentos da guerra às drogas de Felipe Calderón

A eleição de Vicente Fox em 2000 e de Felipe Calderón no ano de 2006 construíram um momento de inflexão na política nacional mexicana que, naturalmente, foi capaz de alterar todo o posicionamento governamental em relação ao combate ao narcotráfico organizado. Os dois presidentes faziam parte do PAN, partido que representava os setores liberais da sociedade mexicana desde 1939, ano em que foi fundado e suas eleições acabaram com um período de 71 anos de hegemonia do PRI, partido socialdemocrata mexicano.

Durante os governos do PRI, como foi descrito na seção anterior, o combate aos cartéis de droga era altamente ineficaz pela característica corrupção das instituições governamentais, que eram formadas, fundamentalmente, por apenas um partido. O movimento político do PAN tinha como objetivo principal trazer os valores liberais democráticos para dentro do México, de forma a tornar as instituições mais transparentes e reforçar o livre comércio nacional. A vitória de Felipe Calderón, nesse sentido, foi um marco significativo no processo de democratização do país, iniciado ao final da década de 1980 e com mais força a partir de 1996, quando passou o México por uma reforma político-eleitoral partir da influência e pressão de grupos civis relacionados ao PAN. Tratou-se de uma vitória em uma disputada eleição, cuja legitimidade foi muito questionada pelos eleitores de López Obrero, candidato do PRI.

Em termos de ideologia política, os governos de Vicente Fox e Felipe Calderón buscavam fortalecer os ideais liberal democráticos com mais transparência, descentralização e focando na defesa dos direitos humanos, que eram preceitos fundamentais do PAN e que iam de encontro aos conceitos de autodeterminação e soberania defendidos pelo PRI. Na política externa, a mudança do paradigma político do partido gerou um impacto na aproximação aos países centrais, em especial aos Estados Unidos, e afastamento de governos revolucionários na América Latina. Um fato que ilustra bem esse movimento foi o crescente afastamento, entre os anos de 2001 a 2004, do governo cubano, liderado por Fidel Castro. A visão do então presidente mexicano era de que o regime de Cuba era autoritário e incompatível com os valores interamericanos, e culminou no voto favorável para a condenação de Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU e subsequente rompimento das relações diplomáticas entre os dois países.

Ao passo de que estes governos mexicanos buscavam a aproximação aos países centrais, também objetivavam posicionarem-se como moderadores de conflitos e interesses dos países latino-americanos. Isso porque a visão do PAN era de que os governos priistas haviam negligenciado as relações políticas, econômicas e diplomáticas com os países da América Latina. De fato, para além de estar alienado aos projetos de integração latino-americanas – como Mercosul, CAN, Reuniões de Presidentes da América do Sul – o México compartilhava apenas cerca de 5% do seu comércio exterior com países dessa região.

Grosso modo, o rumo e objetivos políticos dos governos de Fox e Calderón não diferenciam-se. A diferença principal entre os dois foi a importância dada pelo governo de Calderón às questões de segurança e repressão de grupos sociais. Durante toda sua campanha, Calderón evidenciou a importância que dava a combate ao narcotráfico organizado, movimento que ele chamou de *guerra sin tregua ni cuartel*, o que significava que seu governo não daria treguas ou mediria esforços. Ademais, a pretensão política do presidente de lançar uma disputa frontal com as organizações narcotraficantes era uma estratégia importante para a nova política externa mexicana pois aproximava ainda mais dos interesses estadunidenses, que já combatiam o narcotráfico latino americano desde os anos 70, quando iniciaram a guerra às drogas dentro da Colômbia. Historicamente, a parceria entre esses dois governos no âmbito do combate ao consumo e tráfico de drogas era considerada ineficaz por desconfianças dos dois lados: do lado estadunidense, pela percepção de ineficiência e corrupção das instituições mexicanas; e, do lado do México, pela reticência em relação a natureza da guerra às drogas postulada pelos Estados Unidos, que combatia o tráfico ao invés do consumo (TORO, 1999). Internamente, a iniciativa

também foi uma estratégia para aumentar a legitimidade do seu governo por meio do controle das forças militares, dadas às pressões dos diversos movimentos sociais já citados, bem como a desconfiança em relação ao resultado das eleições que o colocaram na presidência.

Embora sua campanha tenha sido fundamentalmente sustentada por outros aspectos, como a geração de empregos e a estabilização da economia, Calderón não hesitou em priorizar a questão da segurança pública relacionada ao narcotráfico assim que foi eleito. Em verdade, ele via o combate ao narcotráfico como um caminho para que o país crescesse economicamente, pois entendia que, reprimindo esses grupos, ele tornaria o país mais seguro e, conseqüentemente, mais propenso a receber investimentos internacionais. Um dia após assumir a posse do governo mexicano, por exemplo, ele destacou que a principal demanda na sociedade e o principal dever do estado era garantir a segurança da população. Segundo ele:

“Os mexicanos não podem e nós não permitiremos que poderes *de facto* [narcotráfico] diariamente ameacem a sociedade e desafiem a autoridade do estado. O problema do narcotráfico e do crime organizado precisa ser enfrentado com ações energéticas, uma legislação apropriada e mais e melhor coordenação entre os responsáveis pela segurança pública e nacional. Essa vai ser uma grande batalha que vai levar anos, demandar muitos esforços, recursos financeiros e, como eu disse, provavelmente sacrificar vidas de mexicanos, mas é uma batalha que nós estamos determinados a lutar, os mexicanos irão vencer e nós permaneceremos unidos.” (CALDERÓN, 2006 apud LENDO; RESINA, 2014 p. 15, *tradução nossa*)

Foi com esse discurso, que reforçava a necessidade de lutar pela segurança e pela legalidade dentro da sociedade mexicana que, apenas dez dias após iniciar seu mandato, o presidente lançou a Operação Michoacán, na qual juntaram-se membros da Polícia Federal, do Exército e da Marinha mexicana para eliminar as plantações e apreender os líderes do cartel *La Familia Michoachana*, que surgiu a partir da separação do cartel do Golfo, ainda em 2006. Essa operação conjunta foi o primeiro passo do que viria se tornar a guerra ao narcotráfico implementada por Calderón durante seu governo para garantir que o que naquele momento era um problema de segurança pública virasse uma questão de segurança nacional. O objetivo era “dar suporte às autoridades do estado [Michoacán] para combater o narcotráfico e o crime e, acima de tudo, garantir a segurança da população de Michoacán” (CALDERÓN, 2006, Lançamento da Operação Michoacán). Menos de um mês depois, no início de 2007, foi lançada a Operação Baja California, na qual envolveram-se combatentes das Secretarias de Defesa, de Segurança Pública, da Marinha e da Polícia Federal com o objetivo de capturar os líderes do cartel de Tijuana. A ação de criar distintas operações conjuntas para atacar diferentes

organizações tornou-se característica da campanha permanente contra o narcotráfico do presidente (SHIRK, 2011).

Não obstante, no período, o México não possuía recursos suficientes para sustentar essas operações em todas as regiões afetadas pelo narcotráfico, nem financeiros nem pessoais. Para avançar em seus planos, Calderón buscou apoio externo para suas iniciativas e, resultado disso, celebrou um acordo com os Estados Unidos cujo foco era o apoio financeiro para fortalecimento das instituições estatais capazes de combater os grupos organizados. Os Estados Unidos, naquele momento, eram conhecidos por terem apoiado o governo colombiano em operações que foram capazes de enfraquecer os cartéis de Medellín e Cali e, por isso, era de interesse próprio implementar campanhas parecidas no México. Esse acordo ficou conhecido como Iniciativa Mérida, e foi fundamental para a execução da campanha de operações conjuntas que se deu ao longo dos cinco anos do governo de Calderón.

A Iniciativa Mérida foi a principal iniciativa de aproximação entre os governos mexicano e estadunidenses relacionados ao mercado das drogas depois de anos de desconfianças mútuas sobre esse tópico. Nela, o México se responsabilizava pelo combate do narcotráfico organizado e da corrupção dentro de suas instituições, ao passo que os Estados Unidos se comprometeram a controlar a demanda doméstica de drogas e o tráfico ilícito de armas de fogo e dinheiro para o México, além de colaborar com as instituições mexicanas por meio de treinamentos militares, armamentos e recursos financeiros direcionados à estruturação e execução das operações de Calderón. Esses recursos eram enviados em parcelas, que priorizavam as necessidades mais latentes do momento. Entre os anos de 2008 e 2010, por exemplo, a ajuda estadunidense – liderada por George Bush – foi principalmente direcionada à aquisição de equipamentos e treinamentos para as forças de segurança federais – tanto os militares, quanto os policiais – e consistiu em:

- (i) Uma transferência de US\$590,5 milhões para compra de aeronaves e helicópteros;
- (ii) Assistência nas operações de combate às organizações narcotraficantes, controle de fronteiras e contenção de grupos terroristas;
- (iii) Apoio para ações voltadas ao desenvolvimento da segurança pública e cumprimento de leis;
- (iv) Desenvolvimento das leis e das instituições Estatais.

Quando houve a troca de liderança dos Estados Unidos e Obama assumiu a presidência, em 2011, os países revisitaram a Iniciativa Mérida para reciclar a estratégia do período. A partir dessa reestruturação, os presidentes acordaram que, naquele momento, os esforços bilaterais eram necessários para o desenvolvimento das instituições mexicanas, transferência de tecnologia, desenvolvimento econômico e programas sociais dentro das comunidades mais afetadas pelo narcotráfico. O novo direcionamento do acordo era voltado à construção, reforço da lei e a proteção dos direitos humanos. Com o Gráfico III abaixo, é possível notar a diferença do comportamento da alocação de recursos da Iniciativa Mérida a partir desse momento. O eixo horizontal traz os anos - desde 2008 até 2018 - e as colunas sinalizam o montante consolidado de dólares transferidos por objetivo: em cinza escuro, referente ao financiamento militar; em cinza claro, para iniciativas de controle de consumo interno e na legislação; e, em azul, para apoio econômico. Nota-se que de 2011 em diante o financiamento militar deixou de ter relevância frente às iniciativas de apoio econômico e de desenvolvimento do aparato legal e de controle interno do consumo de narcóticos.

**Gráfico III – Alocação dos recursos financeiros da Iniciativa Mérida entre os anos de 2008 até 2016, com projeções para os anos de 2017 e 2018 (em milhões de dólares)**

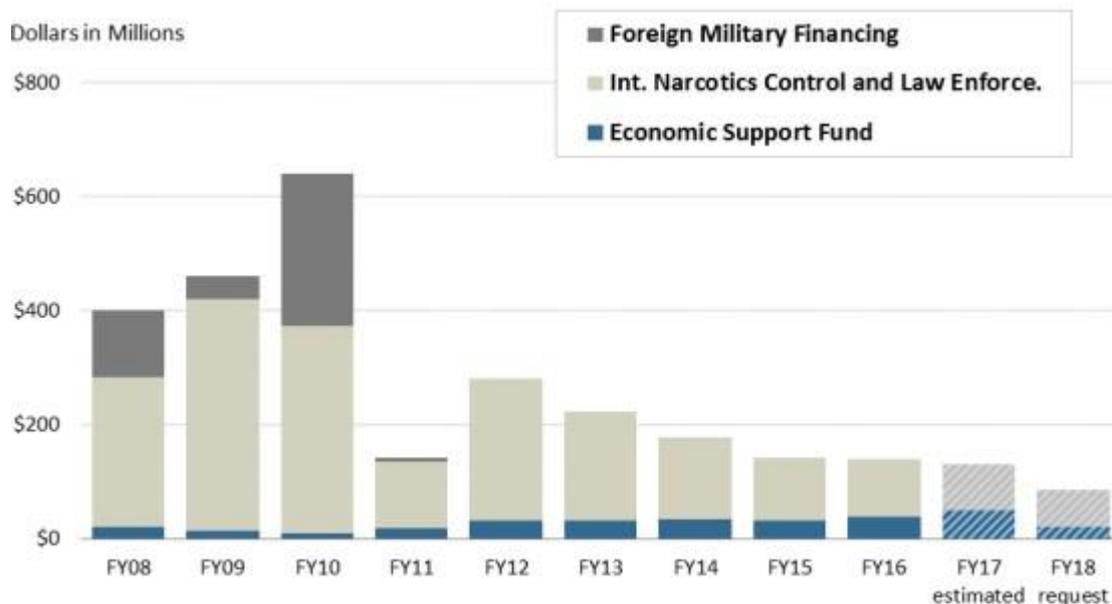


Gráfico III - Alocação de recursos da Iniciativa Mérida ao longo dos anos de 2008 e de 2018 em milhões de dólares. Fonte: <https://goo.gl/Ugs3VK>

De forma resumida, é possível entender os objetivos da Iniciativa Mérida a partir destes quatro pilares:

- i. **Rompimento da capacidade operacional dos grupos narcotraficantes organizados**, que consistia no investimento para instrumentalização e treinamento das tropas envolvidas no combate de organizações narcotraficantes;
- ii. **Institucionalização da lei e proteção dos direitos humanos**, cujo objetivo era atacar as impressionantes taxas de impunidade para crimes como homicídios, que atingia cerca de 80%, por meio da redução da corrupção nas suas instituições oficiais;
- iii. **Reestruturação da fronteira entre os países**, de modo a desenvolver a qualidade do tráfego legal de pessoas e mercadorias ao passo em que se reforçassem a segurança nas áreas mais críticas para o fluxo ilegal;
- iv. **Desenvolvimento de comunidades fortes e resilientes nos locais mais afetados**, para garantir que haveria desenvolvimento social e iniciativas de promoção de segurança nas regiões mais impactadas pelos conflitos envolvendo organizações narcotraficantes.

A Iniciativa Mérida foi, portanto, o suporte que garantiu a Calderón recursos suficientes para enfrentar o narcotráfico como desejava. A estratégia permanente do país contou com os seguintes planos: enfrentamento militar, reforma dos setores judiciários, criminal e penal, e controle interno da demanda por narcóticos. A consequência esperada desses planos era desestruturar as operações das organizações narcotraficantes a partir da queda das suas lideranças, fim da demanda e das facilidades das instituições.

Durante os primeiros dois anos após a celebração do acordo, o governo mexicano dedicou atenção e recursos às ações que poderiam limitar ou acabar com o financiamento e estrutura das operações dos grupos narcotraficantes. Em agosto de 2010, por exemplo, Calderón impôs uma lei para limitar o volume de dólares que os mexicanos poderiam gastar ou depositar por mês. Dois anos depois, em 2012, o congresso do país aprovou nova lei para combater a lavagem de dinheiro, que exigia relatórios mais aprofundados de grandes indústrias e aumentava a pena pelo crime.

A reestruturação das instituições estatais para acabar com a corrupção também era prioridade. Quando Calderón tomou posse, o México passava por um momento de corrupção endêmica, abusos de poder, baixíssimos níveis de confiança pública e a péssima relação com os membros do judiciário nacional haviam dizimado a capacidade da polícia mexicana de combater o crime. Internamente, a instituição era problemática no tocante às condições de trabalho e plano de carreira, o que, por sua vez, prejudicava a capacidade de atrair e reter novos membros. Em função disso, a Polícia Federal mexicana passou por um ajuste relacionado aos critérios de entrada, treinamentos e equipamentos. Ademais, foi criada uma base de dados

nacional, que permitiria a todos os membros da polícia o compartilhamento de informações e inteligência. As polícias estaduais e municipais também passaram por uma reforma sob o governo de Calderón. Primeiramente, logo em 2009 elas passaram a ser supervisionadas pelo sistema nacional de segurança pública e terem de cumprir uma série de procedimentos de certificação. Para atingir os novos critérios de qualidade, também relacionados a treinamentos e armamentos, eles receberam subsídios federais que, totalizados, atingiram o valor de US\$24 milhões (SEELKE & FINKLEA, 2017).

Além destas mudanças, outras reformas em instituições oficiais mexicanas também foram executadas com objetivo de reduzir a corrupção relacionada ao mercado das drogas. Até então, o sistema judicial do país era extremamente criticado internacionalmente e desacreditado internamente por ser extremamente ineficiente e corrupto em função de demora em investigações e julgamentos, altas taxas de detenções preventivas e incapacidade de manter as detenções (FERREIRA; HEINLE; SHIRK, 2015). Em verdade, mesmo com o início das operações contra as organizações narcotraficantes e as apreensões de seus membros, o sistema judiciário não conseguiu executar processos efetivos para garantir a prisão dos apreendidos, em especial nos casos de captura de políticos *high profile* acusados de colaborarem com o crime organizado. Nos dois últimos anos do governo de Calderón, o Departamento de Justiça mexicano estruturou e implementou um programa de treinamentos para cerca de 9.000 promotores de justiça, investigadores e peritos forenses cuja certificação passou a ser fundamental para o desenvolvimento de carreira desses profissionais.

É possível perceber o impacto nos resultados obtidos com as operações para captura das lideranças dentro das organizações narcotraficantes. Até 2012, a partir dos incentivos recebidos por meio da Iniciativa Mérida, foram lançadas operações militares nas seguintes regiões: Nuevo León-Tamaulipas (2008), Chihuahua (2008), Sinaloa (2008) e Quintana Roo (2009). Todas as operações duraram até o final do governo de Calderón e respondiam pela mesma estratégia de combate: capturar ou matar os líderes das organizações. Nessas operações, foram deslocadas em média 20.000 tropas por ano e, como resultado, obteve-se a prisão de 41.023 suspeitos de envolvimento com o mercado das drogas e a morte de 2.321 membros de organizações (GRAYSON, 2013). Além disso, ao longo dos quatro anos em que as operações mantiveram-se ativas, garantiram a captura de diversos líderes de cartéis. A Tabela 1 a seguir lista o número dos líderes mortos ou capturados entre os anos de 2007 e 2011.

**Tabela I – Número de líderes capturados por organização ao longo dos anos de 2007 a 2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Los Zetas</b>	3	1	1	3	10	10
<b>Golfo</b>	1	3	12	2	3	0
<b>AFO</b>	1	2	3	1	0	0
<b>La Familia Michoacán</b>	0	1	0	0	0	0
<b>BLO</b>	0	3	3	3	1	0
<b>Juarez</b>	0	1	2	0	0	0
<b>Sinaloa</b>	0	0	2	0	5	2
<b>Acapulco</b>	0	0	0	1	0	0
<b>Guadalajara</b>	0	0	0	1	1	0
<b>Jalisco</b>	0	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>13</b>

Tabela 1 - Número de líderes capturados por organização ao longo dos anos de 2007 a 2012. Tabela feita pela autora. Fonte: <https://goo.gl/TR56mW>

A tabela indica que, desde o primeiro ano do início das operações antidrogas o governo conseguiu capturar lideranças dos grupos, ainda que de maneira tímida em 2007. A partir do reforço de recursos provenientes da Iniciativa Mérida, o volume de apreensões aumentou significativamente, atingindo um total de 83 líderes de 10 organizações diferentes ao final de 2012. Esses resultados foram muito superiores aos atingidos por campanhas e governos anteriores. No início de 2009, por exemplo, o governo mexicano havia divulgado uma lista com os 37 líderes mais procurados das organizações narcotraficantes e, ao final de seu governo, mais de 20 haviam sido presos ou mortos, número que superou em duas vezes os resultados obtidos pelos dois governos anteriores (MAGALONI; DÍAZ-CAYEROS ROBLES; CALDERÓN, 2015).

### 3.3. Fragmentação, competição e diversificação: as novas características das organizações narcotraficantes

Com o fenômeno de cartelização, as organizações narcotraficantes mexicanas garantiram suas sobrevivências a partir acordos ilegais com as corruptas autoridades estaduais do país. A partir do governo de Calderón, com as reformas institucionais que buscaram reduzir as suas capacidades corruptivas, esperava-se que os grupos perdessem a capacidade e os recursos necessários para a manutenção de suas operações. Assim, com as operações militares focadas em desestabilizar as organizações narcotraficantes, o presidente esperava impedir qualquer possibilidade de ação delas e vencer o problema do narcotráfico para a segurança pública do país. No entanto, houve algumas respostas inesperadas dadas pelos principais grupos narcotraficantes que não apenas garantiu a manutenção de alguns já existentes, como

impulsionou a criação de outras organizações e a diversificação das atividades criminais executadas por elas. Nesta seção, serão descritas as estratégias de sobrevivência utilizadas pelas sete principais organizações mexicanas do período, o que será fundamental para o capítulo analítico da presente monografia.

### *3.3.1. Cartel de Tijuana ou “Arellano Félix Organization” (AFO)*

O Cartel de Tijuana é a organização que, historicamente, controlou a rota de transporte de drogas entre o estado mexicano de Baja California com o sul da Califórnia, região estadunidense. Ela foi criada por um antigo policial de Sinaloa, Miguel Angel Felix Gallardo, que uniu seus treze sobrinhos a uma rede com outros líderes, como Rafael Caro Quintero, Amado Carrillo Fuentes e Joaquín “El Chapo” Guzmán. A AFO foi uma das principais organizações mexicanas, que ficou conhecida por controlar brutalmente o tráfico em Tijuana nos anos 90 e até meados dos anos 2000.

Com as suas operações militares, Calderón conseguiu capturar e executar cinco irmãos Arellano Félix, sobrinhos de Miguel Angel, até o ano de 2008. Nesse mesmo ano, Tijuana tornou-se uma das cidades mais violentas no México e a AFO, sem seus principais líderes, dividiu-se em duas facções que competiam entre si pelas rotas de tráfico na região, uma liderada por Eduardo Teodoro “El Teo” García Simental – que aliou-se ao Cartel de Sinaloa – e outra por Fernando “El Ingeniero” Sanchez Arellano, sobrinho os irmãos Arellano Félix.

Em 2010, García Simental também foi preso e o Cartel de Sinaloa ganhou ainda mais controle da rota que transportava drogas de Tijuana para San Diego. Apesar de estar enfraquecida e ter muita concorrência no local, a AFO conseguiu manter o controle do local a partir de acordos celebrados entre Sanchez Arellano e os líderes de Sinaloa, nos quais estes pagavam àquele para a utilização das rotas.

### *3.3.2. Cartel de Sinaloa*

O Cartel de Sinaloa é um dos mais antigos e estáveis cartéis do México. Ele surgiu na década de 80 quando o Cartel de Guadalajara, após envolver-se em um episódio de tortura e assassinato de agentes estadunidenses e serem reprimidos pelos militares mexicanos, dividiu-se em diversos grupos menores, dentre os quais surgiu o Cartel de Sinaloa, liderado por Héctor Luiz Palma Salazar e Joaquín “El Chapo” Guzmán. Até o ano de 2012 ele controlava entre 40%

e 60% de todo o tráfico de drogas do país. Fora do México, o cartel está presente em cerca de outros 50 países, na América, Europa, África Ocidental e Sudeste Asiático e, dentro do país, ele controlava pelo menos cinco estados: Baja California, Sonora, Sinaloa, Durango e Chihuahua.

Em 2008, com a queda da AFO, o Cartel de Sinaloa começou a expandir-se e a competir por rotas nas regiões da Ciudad de Mexico e do estado de Micoachán, além de dar continuidade ao seu avanço nos estados de Baja California e Chihuahua, majoritariamente controlados pelos cartéis de Tijuana e de Juárez. Dado o tamanho do mercado do cartel e a expansão territorial que atingiu no período, o Cartel de Sinaloa passou por uma fase de sofisticação do seu armamento e estratégias de transportes de mercadorias. O cartel passou a utilizar instrumentos como túneis, catapultas, submarinos, barcos rápidos e semi submersíveis que dificultavam o controle e combate por parte do governo mexicano. Em função disso, conseguiu sobreviver aos confrontos militares do governo de Calderón, tornando-se uma organização fragmentada e diversificada, em termos de armamento e rotas.

### 3.3.3. *Cartel de Juárez ou “Carrillo Fuentes Organization” (CFO)*

O Cartel de Juárez surgiu na década de 70 em Ciudad Juárez, no estado de Chihuahua, que faz fronteira com El Paso, cidade do Texas, nos Estados Unidos. Na época, era liderado por Pablo Acosta Villarreal, mas foi sob a liderança de Amado Carrillo Fuentes, iniciada em 1993, que o cartel cresceu exponencialmente, chegando a controlar cerca de 50% de todo tráfico de drogas do país. Quando faleceu, em 1997, seu irmão, Vicente Carrillo Fuentes assumiu seu lugar.

Em 2008, o Cartel de Juárez rompeu as relações com o Cartel de Sinaloa, ao qual era aliado desde 2002, em função do seu avanço na região de Chihuahua. A rivalidade e competitividade entre as duas organizações levou a diversos conflitos armados em Ciudad Juárez, situação que tornou a cidade uma das mais violentas do mundo no período. Em verdade, até o ano de 2011 os cartéis de Sinaloa e Juárez travaram uma guerra territorial e Ciudad Juárez passou por uma onda de violência que envolvia homicídios, extorsões, sequestros e assaltos – ao ponto de atingir um indicador de dez homicídios por dia. Entre os anos de 2008 e 2012, a cidade chegou ao alarmante número de 10.000 mortes relacionadas às disputas entre as organizações narcotraficantes. Esse violento contexto também foi responsável pela onda de migrações internas no país. Entre 2006 e 2010, por exemplo, mais de 15% das migrações

internas relacionadas ao narcotráfico vieram de Ciudad Juárez, número que representa mais de 1% da população mexicana.

Embora em suas operações Calderón tenha obtido sucesso na captura de alguns líderes do cartel, elas não foram suficientes para enfraquecer permanentemente o grupo. Em meados do ano 2011, o *Nuevo Cártel Juárez*, remanescente das disputas territoriais dos anos anteriores, voltou a ameaçar publicamente a polícia local. Apesar disso, as taxas de homicídio em Ciudad Juárez caíram significativamente no ano de 2012 em comparação aos anos anteriores. Essa queda atribui-se tanto à ação policial local quanto ao programa de recuperação socioeconômica lançado por Calderón, que ficou conhecido como *Somos Todos Juárez*. Em uma análise alternativa, atribui-se à preponderância do Cartel de Sinaloa para a relativa paz no local, a despeito da manutenção da presença do Cartel de Juárez.

#### 3.3.4. *Cartel do Golfo*

Localizado na cidade de Matamoros, no estado de Tamaulipas, e com operações em outros estados na região do Golfo mexicana, o Cartel do Golfo é uma organização transnacional com agentes localizados nas Américas Central e do Sul. Fundado em 1984 por Juan García Abrego, nos anos 2000, era o principal competidor de Sinaloa na disputa pelas principais rotas de tráfico do país.

O Cartel do Golfo possui um histórico de relação com instituições estatais mexicanas que garantiu suas operações ao longo dos anos. Ainda nos anos 80, por exemplo, Juan García Abrego desenvolveu alianças com o Cartel de Cali, da Colômbia e com a Polícia Federal mexicana. Quando foi capturado em 1996, imaginou-se que a aliança do cartel com a polícia também terminaria. No entanto, seu sucessor, Osiel Cárdenas Guillén conseguiu corromper a elite militar mexicana, contratando seus membros como assassinos envolvidos com as operações do cartel. Esse grupo de militares corruptos ficou conhecido posteriormente como Los Zetas, quando organizaram-se efetivamente como uma organização e passaram a fazer parte do Cartel do Golfo. Em 2000, a organização era considerada uma das mais poderosas do país e, mesmo com a apreensão de Cárdenas em 2003, ele conseguiu dar continuidade a sua liderança do cartel da prisão até ser extraditado para os Estados Unidos em 2007.

Durante as operações do governo de Calderón, diversas lideranças do Cartel do Golfo e do Los Zetas foram apreendidas ou mortas – como Antonio “Tony Tormenta” Cárdenas

Guillén, irmão de Cárdenas e líder da organização desde da extradição de Osiel –, o que gerou um conflito interno que culminou na separação dos grupos, em 2010. As disputas entre as duas organizações pelas rotas na região do Golfo foram caracterizadas pelo governo mexicano como “as mais violentas na história do crime organizado no México” (GUTIERREZ, 2014).

### 3.3.5. *Los Zetas*

O Los Zetas foi um grupo criado a partir da corrupção em massa de agentes militares mexicanos em 1996 pelo Cartel do Golfo. Embora eles fizessem parte do cartel, o objetivo principal da organização não era o contrabando de drogas, mas sim a violência organizada. O *core* do grupo, nesse sentido, era gerar receita de crimes como roubo de combustíveis, extorsões, tráfico humano e sequestros. Embora tenha iniciado suas atividades na região do Golfo, o grupo se expandiu e, até 2011, já operava no estado de Chihuahua – em Ciudad Juárez – e em outros países nas Américas Central e do Sul. Em comparação com outros grupos organizados, o Los Zetas era mais agressivo e utilizava de estratégias de intimidação para manter o controle nos territórios em que estava alocado. O grupo utilizava de mensagens em mídias sociais e exibição de corpos e pedaços de corpos em lugares públicos para amedrontar os civis mexicanos e ameaçar os militares e polícias locais, além das organizações contra as quais competiam pelas rotas.

Durante o governo de Calderón, diversos líderes do Los Zetas foram apreendidos e mortos, em especial a partir de 2010, quando o grupo se separou do Cartel do Golfo e passou a envolver-se mais em conflitos em cidades que já possuíam outras organizações narcotraficantes envolvidas no gerenciamento de rotas locais. No entanto, dada a complexidade estrutural que a organização construiu, tendo sedes em diversos locais do país e fora do México, as ações foram insuficientes para controlá-los e, nos anos de 2011 e 2012, o grupo atingiu o ápice da sua dominância.

### 3.3.6. *Beltrán Leyva Organization (BLO)*

A organização Beltrán Leyva surgiu em 2008, quando separou-se do Cartel de Sinaloa, localizada no estado de Sonora. A separação das duas organizações ocorreu em função da apreensão dos irmãos Beltrán Leyva, líderes do cartel, a partir de informações concedidas por

El Chapo, liderança do Cartel de Sinaloa. Desde então, os grupos travaram disputas territoriais em Sonora pela administração das rotas locais.

Durante o governo de Calderón, o grupo foi diversas vezes atacado e, por isso, acabou se dividindo em várias facções que agiam em diferentes regiões do país. Em 2009, por exemplo, Arturo Beltrán Leyva foi morto e Carlos Beltrán Leyva foi preso. O único irmão remanescente, Héctor Beltrán Leyva uniu parte da antiga BLO para criar o Cartel do Pacífico Sur, enquanto Edgar “La Barbie” Valdez Villarreal, outra liderança da organização, criou o Cartel Independente de Acapulco, que durou apenas um ano e acabou com a sua prisão em 2010. Mesmo sem a ameaça do Cartel de Acapulco, diversas organizações menores surgiram a partir da BLO, como os *Guerreros Unidos* e *Los Rojos*, que operavam na região de Guerrero, disputando as rotas locais. Por estarem em um local que não havia uma organização hegemônica, a região passou a ser marcada por disputas entre facções e uma brutal competição inter cartel, o que levou Guerrero a estar na posição de estado com as maiores taxas de homicídios e sequestros no país nos anos seguintes do governo de Calderón (2013 e 2014).

### 3.3.7. *La Familia Michoacana (LFM)*

O Cartel La Familia Michoacana surgiu na década de 80 como uma produtora e distribuidora de maconha, mas ao longo da década de 90, conforme foi criando laços com o Cartel do Golfo, e passou a se organizar como um cartel. Assim como o Cartel do Golfo, a organização utilizava dos serviços do Los Zetas. No entanto, a partir de 2006, ela rompeu a parceria em razão da declaração das lideranças da LFM que o objetivo da organização era garantir a segurança da população de Michoacán, protegendo-a de outros grupos narcotraficantes, inclusive o Los Zetas. A partir de então, a organização ficou conhecida por utilizar métodos de violência extrema e simbólica, além de táticas militares avançadas, obtidas a partir da troca de experiências com Los Zetas nos anos anteriores. Por outro lado, em frente à sociedade local, a LFM tinha o objetivo de construir uma imagem populista e, por isso, os membros da organização com frequência faziam doações de comida, medicamentos, materiais educativos e outros serviços sociais para as comunidades rurais mais pobres do estado.

As operações militares de Calderón obtiveram resultados positivos na disseminação da organização. No ano de 2010, em novembro, a LFM solicitou formalmente uma trégua com o governo mexicano e anunciou que iria parar suas atividades. No mês seguinte, um dos líderes

fundadores da organização, Nazario “El Más Loco” Moreno González foi dado como morto, mas, na verdade, ele estava desenvolvendo um novo grupo que emergiu no ano seguinte e ficou conhecido como *Knights Templar*. A LFM, nesse período, seguiu operando mesmo após a captura de José de Jesús Méndez Vargas “El Chango”, que assumiu a organização após a saída de “El Más Loco” Moreno González.

Ainda que altamente fragmentada, células da LFM seguiram operando no tráfico de drogas, sequestros e extorsões nos estados de Guerrero e Mexico, em especial nas comunidades suburbanas da Ciudad de Mexico. Já no estado de Michoacán, a organização perdeu espaço para a *Knights Templar*.

Como mostram as descrições acima, a resposta dos cartéis mexicanos ao combate militar de Calderón gerou dois movimentos endêmicos: a fragmentação, que levou os grandes cartéis a se dividirem em grupos menores ou em violentas facções, conforme observou-se no caso do aparecimento dos *Guerreros Unidos* e *Los Rojos*, a partir do BLO; a competição, resultado da ausência dos cartéis hegemônicos que eram capazes de controlar as regiões onde se localizavam suas rotas, como foi o caso da separação entre o Cartel do Golfo e Los Zetas; e, por fim, a diversificação, que diz respeito às novas características dos grupos que surgiram e que não necessariamente eram responsáveis por toda a cadeia produtiva das drogas mexicanas, e dos remanescentes, que criaram novas alternativas de ameaçar o governo e os demais cartéis, como ocorreu no caso do Cartel de Sinaloa.

Esses resultados, imprevisíveis no início da campanha lançada por Calderón, tiveram grande impacto nos indicadores de segurança pública mexicanos que, por sua vez, ressonaram na percepção da grande mídia nacional e internacional, em outros Estados e na comunidade acadêmica, que passaram a sugerir que o México estava se tornando um Estado falido. Em 2009, após o governo estadunidense questionar em relatórios de governo se o México se configurava como um Estado falido, Calderón deu uma entrevista argumentando veementemente que quaisquer dúvidas sobre esse tópico eram incoerentes pois o seu governo não havia perdido parte alguma do território mexicano (FELIPE...,2009). A despeito disso, as discussões acerca do tópico não cessaram, e até o final de seu governo, sua capacidade de controlar as regiões mais atingidas pelo crime relacionado ao narcotráfico - em especial a região norte do país - foi questionada inúmeras vezes.

#### 4. REFLEXÃO ACERCA DO ESTADO MEXICANO PÓS CALDERÓN

Conforme foi descrito no capítulo anterior, Felipe Calderón lançou operações de combate às organizações narcotraficantes que possuíam características muito distintas dos governos anteriores – em especial no tocante ao volume de recursos alocados e objetivos estratégicos –, além de apresentarem um fato novo: a alocação das forças militares do país para combate do que até então era tratado como problema da segurança pública mexicana. As escolhas feitas por Calderón nas diretrizes de suas campanhas antidrogas diziam respeito a organizações que respondiam pela marcante característica de terem passado por um processo de cartelização nos anos anteriores, o qual garantiu que muitas fossem hegemônicas em seus estados – como em Michoacán e Sinaloa – e, suportadas pelos acordos junto às corruptas instituições dos estados mexicanos, conseguiram desenvolver operações complexas, estruturadas e altamente lucrativas. Para o combate dos grupos com essa característica, Calderón utilizou a estratégia de enfraquecer ou impedir os seus funcionamentos operacionais a partir da apreensão e/ou morte dos principais líderes. A expectativa era de que, sem as figuras das lideranças para comandar as ações dos grupos, estes ficassem desestabilizados e rendidos ao governo. Como consequência, sem as disputas entre as organizações por rotas de tráfico e sem os conflitos entre a polícia e os grupos, esperava-se melhorar os níveis de segurança do país, que já mostravam-se problemáticos durante o governo de Vicente Fox.

É fato que, historicamente, a captura de lideranças – conhecida como decapitação – é uma prática comum para o desmantelamento de organizações ilegais, em especial no caso de grupos terroristas. No entanto, a efetividade dessas campanhas é altamente discutível já que, em muitas vezes, a violência inter grupos desestabiliza um cenário de relativa paz em que as organizações criminosas são capazes de coexistir junto do Estado, compartilhando a função de garantir os níveis de segurança pública e social. No caso mexicano, esse foi precisamente o movimento observado: o país saiu de um contexto de coexistência pacífica entre o Estado mexicano e as principais organizações narcotraficantes – citadas no capítulo anterior – que cartelizaram o mercado da droga, para uma situação de fragmentação das organizações, o que acabou espalhando o problema da violência relacionada ao narcotráfico a outras regiões e aumentando em quase 300% o seu efeito em todo o país.

Neste capítulo, a estratégia de Calderón será analisada a partir do ponto de vista apresentado por Susan Strange detalhado na revisão teórica desta monografia, de forma a compreender como o impacto da estratégia de decapitação das organizações narcotraficantes

na catalisação do problema da violência relacionada ao narcotráfico no país. A partir disso, será discutida a transição das organizações narcotraficantes mexicanas de agentes não estatais, cuja relação com o Estado é simbiótica e capaz de manter um estado de relativa paz, a grupos que desestabilizam a segurança nacional do México.

#### 4.1. O efeito das operações de Felipe Calderón nos indicadores de (in)segurança pública mexicanos

Como ficou evidente no capítulo anterior, as principais organizações narcotraficantes mexicanas responderam de maneiras distintas à estratégia de contenção utilizada por Calderón. Grosso modo, essas respostas podem ser resumidas com três movimentos: a fragmentação das organizações, a competição entre as novas facções pelas rotas que deixaram de ser controladas por organizações hegemônicas e a diversificação, tanto no que diz respeito ao local em que estavam presentes como às estratégias de combate, ameaças e armamentos utilizados. Estes resultados foram inesperados pois, durante seu governo, Calderón tinha como exemplo de sucesso o caso colombiano de neutralização dos cartéis de Medellín e Cali, na década de 90, baseados nessa mesma estratégia, além do apoio estadunidense. Não obstante, mais crítico do que o caráter impremeditado desses movimentos foi o impacto que causaram nos principais indicadores de segurança pública do país. A excessiva confiança na replicação de um modelo de combate às organizações narcotraficantes, essencialmente orientado ao combate militar, apresentou-se como um problema por intensificar uma situação de conflito que previamente já apresentava sinais de instabilidade.

O mercado das drogas mexicano apresentava algumas características que merecem atenção na análise de quais foram as razões pela ineficiência das operações de Calderón. São eles: (i) as organizações narcotraficantes do país possuíam estruturas e operações altamente sofisticadas e heterogêneas; (ii) o país já contava com um alto volume de cartéis que atuavam de maneira hegemônica em quase todos os pontos da fronteira com os Estados Unidos; e (iii) a característica hegemônica dos cartéis transformou os seus desenvolvimentos em movimentos independentes entre si, permitindo que todos chegassem a um status de capacidades de poder e ameaça muito parecidos, garantindo que o risco mútuo de um conflito inter grupos mantivesse a paz nessas regiões, como uma balança de poder.

Combinadas, essas características causaram um movimento em escala que atingiu quase todas as organizações que tiveram seus líderes apreendidos ou mortos. De maneira

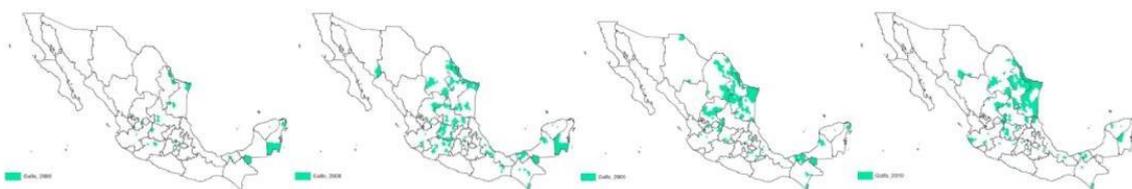
generalista, ele pode ser descrito da seguinte forma: dada o alto nível de desenvolvimento e sofisticação das organizações narcotraficantes, ao terem suas lideranças principais apreendidas, foram separadas ou enfraquecidas. As novas facções, surgidas por grupos dissidentes e lideradas pelos tenentes – que outrora eram secundários nas organizações principais – passaram a agir de forma competitiva entre si, pois deixou de haver um poder hegemônico no controle dessas rotas. A competitividade aumentou o volume de conflitos inter grupos que, por sua vez, impactou a segurança pública de onde estavam localizados. Os cartéis hegemônicos foram substituídos por facções menos estruturadas e descentralizadas, o que tornou impossível manter a antiga balança de poder. As organizações que, por outro lado, conseguiram sobreviver ao combate estatal, diversificaram suas estratégias de transporte e combate, como foi o caso do cartel de Sinaloa, e se tornaram ainda mais desafiadoras para controle do Estado.

Para compreender melhor o impacto das operações antidrogas do governo de Felipe Calderón, foram selecionados alguns dados que mostram como ocorreram as mudanças nos principais aspectos que a ação das organizações narcotraficantes impactaram, que ajudam a comprovar a descrição feita anteriormente. Abaixo, são apresentados mapas que mostram o avanço territorial de algumas das principais organizações narcotraficantes do México entre os anos 2006 e 2012.

#### **Mapa II - Evolução geográfica do Cartel de Tijuana nos anos 2006, 2008, 2009 e 2010**



#### **Mapa III - Evolução geográfica do Cartel do Golfo nos anos 2006, 2008, 2009 e 2010**



#### **Mapa IV - Evolução geográfica do Los Zetas nos anos 2006, 2008, 2009 e 2010**



**Mapa V - Evolução geográfica do Cartel La Familia Michoacana entre os anos 2006, 2008, 2009 e 2010**



**Mapa VI - Evolução geográfica do Cartel de Juárez entre os anos 2007, 2008, 2009 e 2010**



**Mapa VII - Evolução geográfica do Cartel de Sinaloa entre os anos 2006, 2008, 2009 e 2010**



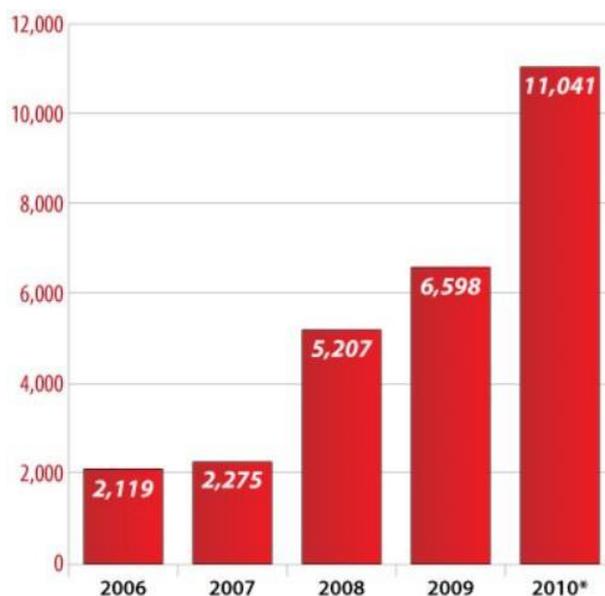
**Mapa VIII - Evolução geográfica do Cartel Beltrán-Leyva entre os anos 2006, 2008, 2009 e 2010**



Conforme fica claro nos mapas acima, todos os cartéis expandiram-se territorialmente durante o governo de Calderón, mesmo sob a pressão das operações militares de controle empreendidas pelo presidente. Diferentemente do que se pensava que aconteceria, os cartéis, ao encontrarem dificuldades impostas pelo governo para utilizar suas rotas e estratégias

convencionais, inovaram na busca de alternativas para dar continuidade às suas operações. A partir desse movimento, as rotas criadas em regiões de litígio impactaram nos índices de violência nacional, já que incentivaram conflitos entre os cartéis que competiam pelas rotas. Os conflitos criados, por sua vez, tiveram grande impacto em um dos principais indicadores de segurança pública observáveis: o número de homicídios. O Gráfico IV abaixo mostra o crescente valor absoluto no número de homicídios relacionados ao narcotráfico, e evidencia que o acirramento da violência entre cartéis teve significativo impacto para a sociedade civil.

**Gráfico IV – Crescimento do número absoluto de mortes relacionadas ao narcotráfico no México entre os anos 2006 e 2010**

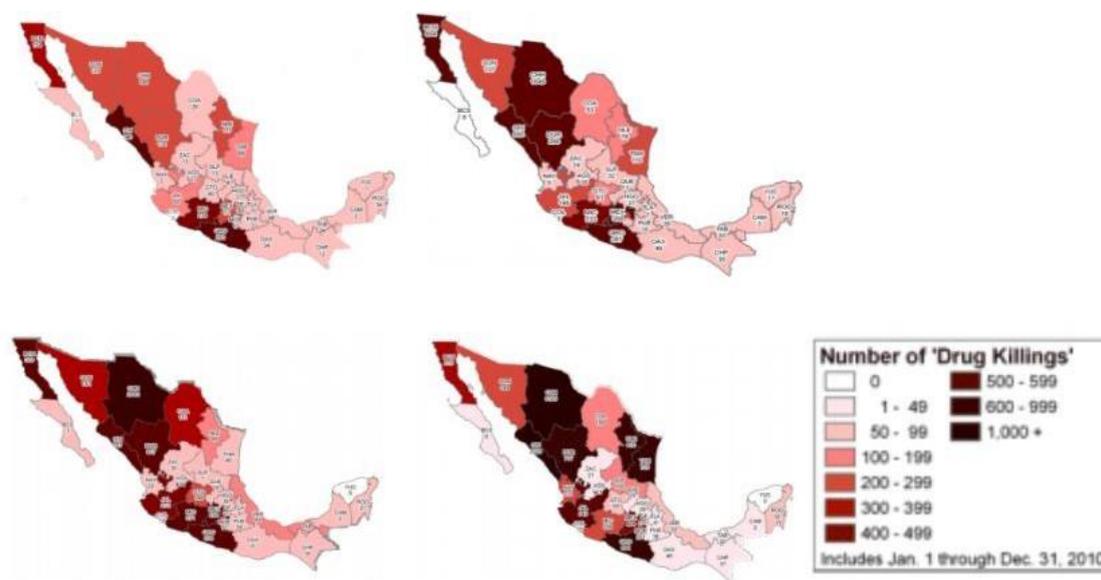


*Gráfico IV - Crescimento do número absoluto de mortes relacionadas ao narcotráfico no México entre os anos 2006 a 2010. Fonte: <https://goo.gl/MGEyz2>*

Indo além nesse ponto, vale ressaltar que, embora a violência relacionada ao narcotráfico tenha aumentado em números absolutos, ela estava altamente concentrada em locais específicos. O Mapa IX abaixo mostra o desenvolvimento da concentração local da violência dentro do México entre os anos de 2007 e 2010. As regiões que apresentam

indicadores mais críticos de violência são: Baja California, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Nuevo León, Tamaulipas e Guerrero. Sintomaticamente, como mostraram os mapas de avanço das áreas de influência das organizações narcotraficantes, essas áreas coincidem com as regiões cujas rotas começaram a ser disputadas pelas principais organizações. Baja California, por exemplo, passou a ser disputada pelos cartéis de Tijuana, Los Zetas, La Familia Michoacana e Sinaloa. Já as regiões de Chihuahua, Durango e Sinaloa eram concorridas fundamentalmente pelos cartéis Juárez e Sinaloa e, por fim, Nuevo León e Tamaulipas estava sob litígio dos cartéis do Golfo e Los Zetas.

**Mapa IX – Desenvolvimento da incidência geográfica de mortes relacionadas ao narcotráfico no México entre os anos de 2007 e 2010**



Mapa IX - Desenvolvimento da incidência geográfica de mortes relacionadas ao narcotráfico no México entre os anos de 2007 a 2010. Fonte: <https://goo.gl/6egmkq>

Dado este novo contexto de competitividade entre as organizações narcotraficantes, uma das novas estratégias dos cartéis para construir autoridade e ameaçar tanto as forças do estado quanto os demais cartéis foi a perseguição a vítimas *high profile* como prefeitos e profissionais da mídia. O Gráfico V abaixo mostra como, principalmente a partir do ano 2008, houve uma

elevação substancial e relevante no número de prefeitos e ex-prefeitos mortos pelas organizações narcotraficantes.

**Gráfico V - Número absoluto de prefeitos e ex-prefeitos mortos por ano entre os anos 2005 e 2016 no México**



*Gráfico V - Número absoluto de prefeitos e ex-prefeitos mortos por ano entre os anos 2005 e 2016 no México.*  
*Fonte: <https://goo.gl/Mp5qt7>*

Com essa estratégia, além disso, as organizações narcotraficantes objetivavam garantir que seriam agentes capazes de envolverem-se às instituições estatais para pressioná-las de forma a garantir que elas continuassem suas operações de forma pacífica dentro do Estado, o que, é claro, não era possível, uma vez que a resposta militar de Calderón estava impondo uma situação de grande conflito. Pode-se fazer um paralelo entre essa estratégia à de Calderón na

captura de líderes dos cartéis, no sentido de que o objetivo era demonstrar que as organizações estavam preparadas e possuíam capacidade de infiltração na política mexicana suficiente para conseguir desestabilizar lideranças políticas regionais.

Com base na observação dos indicadores expostos, torna-se evidente a relação entre a campanha antidrogas de Calderón com o aumento do impacto dos cartéis no México, que levou à piora de índices de segurança pública e, como consequência, ao aumento da percepção de insegurança do país e da possibilidade do México ser um Estado falido. Os conflitos entre cartéis e a diversificação das suas atividades – incluindo a perseguição por vítimas *highprofile* – mantiveram a segurança pública como principal preocupação do estado. Se a tendência apresentada pelos indicadores selecionados fosse cumprida, significaria que os cartéis continuariam em dispersão territorial, de forma fragmentada, tornando-se organizações cada vez mais descentralizadas e severas, com capacidade de diversificação de estratégias de criação de autoridade e combate e que possivelmente levariam o Estado mexicano a enfrentar uma situação parecia com a que Calderón encontrou no início de seu governo – quando haviam organizações hegemônicas operando dentro do país –, mas com um volume, ao menos, duas vezes maior.

#### 4.2. Os cartéis mexicanos como problemas de segurança nacional

Após compreender o impacto das atividades dos cartéis mexicanos nos indicadores de segurança pública do país, esta seção apresentará o impacto nos indicadores de segurança nacional, com o objetivo de verificar se, de fato, as organizações foram capazes de desestabilizar a existência ou ameaçar a soberania do México a partir das operações de Calderón. Os dados apresentados até então sinalizam que, de fato, os cartéis foram responsáveis pela criação de um ambiente de insegurança pública que jamais havia sido visto na história do estado mexicano. Além disso, mostram também que o governo mexicano de Calderón enfrentou dificuldades no enfrentamento dessas organizações a partir da escolha de uma estratégia que, ao final, observou-se que foi extremamente contraproducente.

Para fazer esta análise serão discutidos os seguintes indicadores e dados: (i) o desenvolvimento de poder e autoridade dos cartéis no território mexicano, a partir do qual será possível entender se elas colocaram em risco a governabilidade do Estado em alguma região; (ii) crescimento populacional, que diz respeito à capacidade de um Estado de ter uma população

estável dentro do seu território; (iii) as características básicas das novas organizações narcotraficantes, para entender se houve uma mudança de paradigma estratégico que as levaria a agir de forma predatória em vez de parasitária dentro do Estado; e, por fim, (iv) a percepção da comunidade internacional sobre o estado de violência mexicano, a fim de entender se, de alguma maneira, o seu reconhecimento foi afetado em função da problemática das drogas.

No que diz respeito ao desenvolvimento do poder e autoridade dos cartéis mexicanos, cabe resgatar o movimento observado ao longo do século XX no país, quando as organizações desenvolveram-se ao ponto de tornarem-se hegemônicas em algumas regiões e, até mesmo, a criarem um movimento populista – como foi o caso de La Familia Michoacana – o que, de fato, ameaçava o respaldo do Estado na região. Para além das já citadas vantagens competitivas que o México possuía em relação aos cartéis dos demais países com quem competia, tratava-se de um momento cuja demanda por drogas do principal mercado mexicano – o estadunidense – era muito alta. Em função do movimento *hippie*, da desestruturação de rotas convencionais, e das iniciativas proibicionistas que os Estados Unidos – principal, mas não unicamente – estavam empreendendo, existia uma tendência de expansão, extremamente favorável ao crescimento e a lucratividade do mercado da droga, que naturalmente incentivou o crescimento das organizações. Dessa maneira, a venda de drogas era feita em larga escala por cartéis que, por sua vez, conseguiam crescer exponencialmente a despeito da existência de outros pois o mercado era muito grande para um pequeno número de ofertantes.

A partir do dismantelamento dos grandes cartéis hegemônicos e duplicação no número dos principais cartéis ativos durante o governo do Calderón, viu-se acabar o contexto de hegemonia dentro do mercado das drogas mexicano. Se, de um lado, o aumento da competitividade entre as organizações desafiou o governo no seu combate, ele também levou à diminuição das condições de lucratividade para os próprios cartéis, como acontece com qualquer corporação de *commodities* que passa de um contexto oligopolista para um competitivo. Além disso, como parte da diversificação das atividades das novas organizações, observou-se que algumas delas viraram facções ou grupos cujo *core* deixou de ser o tráfico das drogas e passou a ser alguma atividade relacionada, como os *Los Rojos*, que surgiram a partir da difusão do La Familia Michoacana e operavam como o *Los Zetas* em 2006, quando agiam como um braço de inteligência do cartel do Golfo. Essas características contribuíram para que, ao final do governo de Calderón, não fosse possível identificar um volume poderes hegemônicos capazes de influenciar a capacidade do Estado de controlar suas fronteiras, que diminuiu de cinco em 2006 para dois – cartéis do Golfo e de Sinaloa – ao final do governo de

Calderón. Isso impediu que o aparecimento dos novos cartéis ameaçasse as fronteiras do Estado mexicano.

Acerca do crescimento populacional mexicano no período, que colabora com a sustentação do argumento de que o crime organizado não teve impacto – ao menos no curto prazo – nesse indicador. Embora seja possível observar no Gráfico VI abaixo, não houve queda observável nos valores absolutos referentes à população mexicana. Houve, no entanto, queda na taxa de crescimento da população, identificada no Gráfico VII. Na literatura analisada, não há referências a ondas imigratórias ou impacto no crescimento populacional relacionado à violência das drogas. Entende-se que, também, esse efeito só seria possível de ser analisado a partir de uma análise referente a um período de tempo mais extenso, que não cabe à presente monografia. Para fins dessa análise, entende-se que não é possível identificar correlações diretas entre os fenômenos de desenvolvimento de organizações narcotraficantes e o crescimento populacional mexicano.

**Gráfico VI - Crescimento populacional absoluto mexicano entre os anos de 1965 até 2015**

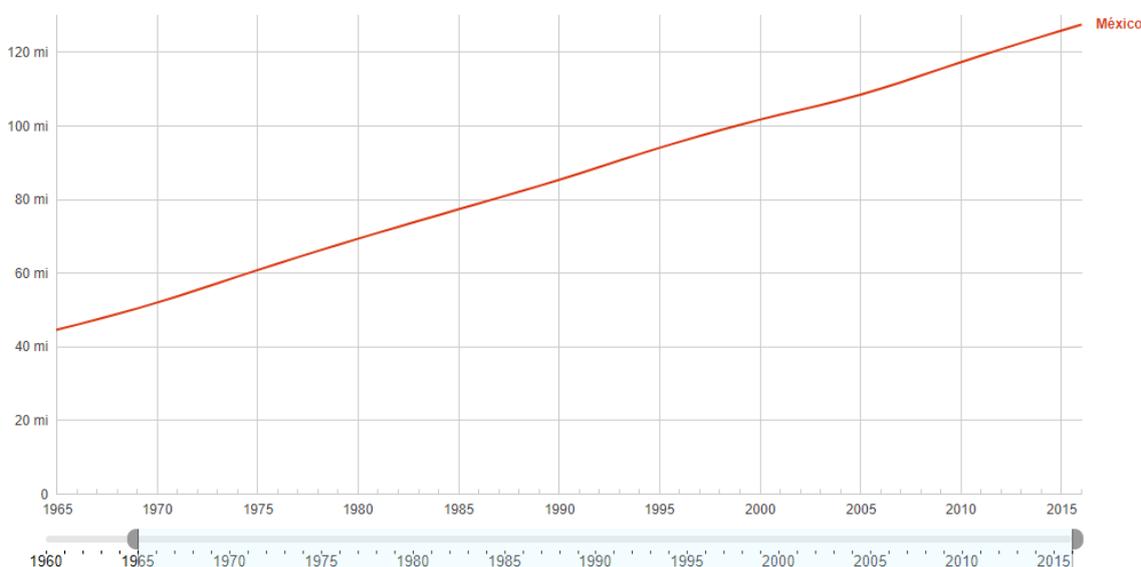


Gráfico VI - Crescimento populacional absoluto mexicano entre os anos de 1965 até 2015. Fonte: <https://goo.gl/TcUsM3>

## Gráfico VII - Taxa de crescimento populacional mexicano entre os anos de 1965 até 2015

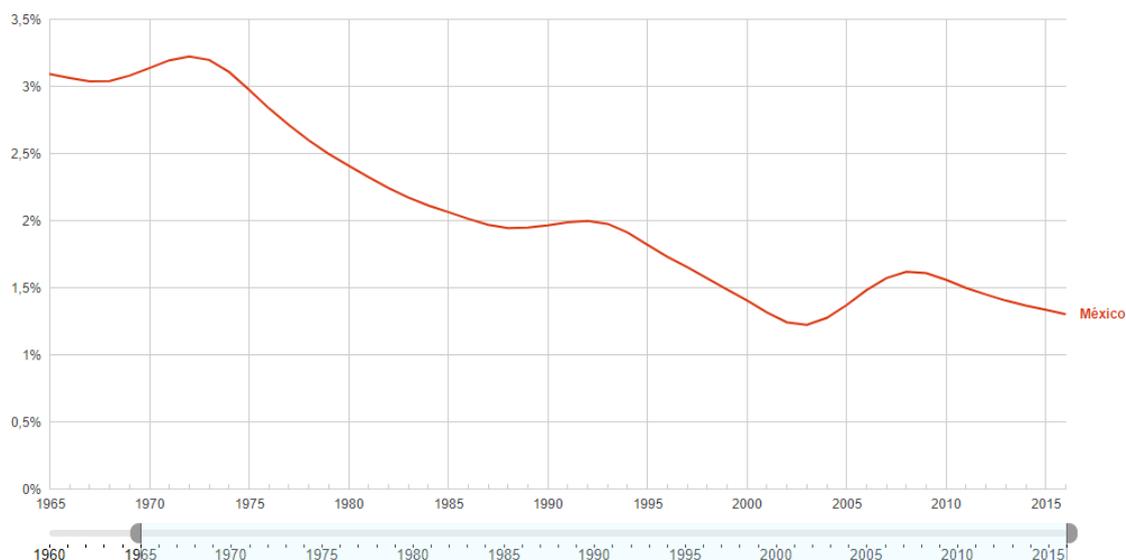


Gráfico VII - Taxa de crescimento populacional mexicano entre os anos de 1965 até 2015. Fonte: <https://goo.gl/TcUsM3>

Outra análise que se busca fazer para entender o impacto à segurança nacional dos novos cartéis é referente a uma possível mudança de paradigma estratégico das organizações, que as levaria a agir de forma predatória e não parasitária dentro de um Estado. Essa mudança não foi observada. Como ficou evidente nas descrições e análises anteriores, os novos cartéis ou facções seguiram agindo no gargalo do que é ilegal para o Estado, mesmo que tenham mudado o *core* de suas ações. O objetivo dessas organizações seguiu sendo obter lucratividade de mercados ilícitos cuja demanda é latente dentro da sociedade mexicana e internacional. Assim, os benefícios e lucratividade que podem obter são profundamente atrelados à ação do Estado, de forma que um, de fato, não possa existir sem o outro.

Por fim, o último dado a ser analisado é a percepção tanto da comunidade internacional como da grande mídia que o estado de insegurança pelo qual o México passou durante o período de Calderón era de que o Estado estava falido. Embora este tenha sido um questionamento que acompanhou todo o governo de Calderón, cabe retomar aqui o fato de que o presidente não agiu unicamente sob o prisma militar e parte de sua estratégia contava com o desenvolvimento das instituições internas mexicanas. Em função disso, e a despeito de todo o contexto de insegurança pública pelo qual o México passava, observou-se melhoras em índices relacionados à estrutura de suas instituições e desenvolvimento econômico e político que mostram que o

Estado foi fortalecido durante o período, o que invalida a argumentação de que o México estaria falido.

O Gráfico VIII abaixo mostra o Índice de Corrupção mexicana ao longo dos anos 2006 até 2011. Ele mostra que o país passou por uma significativa melhora nas condições de corrupção, cenário que esteve muito relacionado ao desenvolvimento das organizações narcotraficantes mexicanas ao longo do século XX. Conforme foi descrito ao longo do trabalho, as operações militares eram apenas uma das frentes pela qual Calderón objetivou enfrentar os cartéis. O fortalecimento das instituições, bem como o desenvolvimento do aparato jurídico nacional também fez parte da estratégia do presidente. Calderón buscou agir de forma a atacar dois principais problemas: a autonomia judicial e a justiça de transição, que está altamente relacionada aos processos de democratização e consolidação democrática. Dentre as ações executadas pelo presidente, encontram-se fatores como a exigência de padrões mais altos para os profissionais, revisão judicial, análise de precedentes judiciais e punição por abusos de poder nos governos anteriores. A mais importante, no entanto, diz respeito ao desenvolvimento do sistema de justiça criminal, que estava altamente relacionado ao narcotráfico pois contava com uma estratégia de desenvolver a capacidade de investigação e procuração de grupos narcotraficantes organizados.

**Gráfico VIII - Desenvolvimento do índice de corrupção mexicana entre os anos de 2006 e 2011**



*Gráfico VIII - Desenvolvimento do índice de corrupção mexicana entre os anos de 2006 e 2011. Fonte: <https://goo.gl/W7MsVP>*

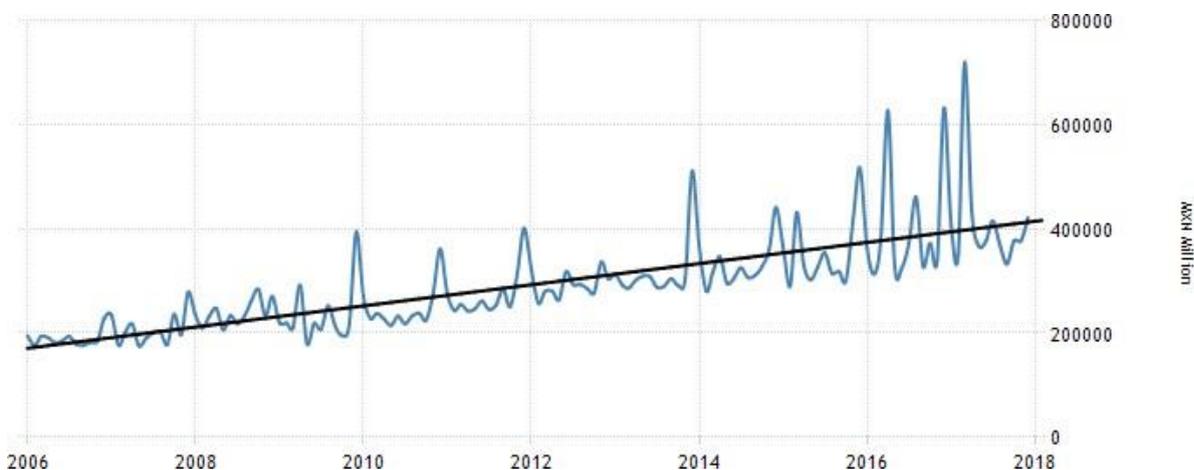
O escopo das mudanças institucionais promovidas por Calderón contou com três objetivos principais: (i) criar procedimentos criminais (como julgamentos orais, criação de sentenças alternativas e mecanismos alternativos de resolução de litígios); (ii) melhores e mais

estratégias de proteção para os réus; e (iii) reformas policiais e das procuradorias para fortalecer a segurança pública, melhorar as investigações e desenvolver a capacidade de combater o crime organizado. Calderón conseguiu mais efetividade em suas estratégias de reformas institucionais pois contou com um apoio multipartidário no congresso mexicano, que embora tenha imposto dificuldades pelas severas críticas relacionada aos recursos alocados, garantiu que fosse uma mudança democrática e que, portanto, fortaleceu o Estado.

Outro indicador a ser observado é o que diz respeito às Receitas Governamentais, apresentadas no Gráfico IX abaixo. Eles mostram que, ao longo dos anos 2006 e 2012, o México teve um aumento nas suas receitas que – guardadas as análises a serem feitas referentes às estratégias utilizadas para aumento desse valor, que não são objeto dessa monografia – significam que o Estado conseguiu melhorar seu faturamento e, por consequência, se fortalecer. Complementando essa análise, o Gráfico X mostra que além das receitas, os gastos governamentais também aumentaram no período, o que indica uma melhoria na capacidade de investimento Estatal e reforça a percepção de que o Estado estava se desenvolvendo como instituição.

### **Gráfico IX - Crescimento do indicador de receitas governamentais mexicanas entre os anos de 2006 a 2017, em milhões de pesos mexicanos**

*Gráfico IX - Crescimento do indicador de receitas governamentais mexicanas entre os anos de 2006 a 2017 em milhões de pesos mexicanos. Fonte: <https://goo.gl/xAg4h8>*



**Gráfico X - Crescimento do indicador de despesas governamentais mexicanas entre os anos de 2006 a 2017, em milhões de pesos mexicanos**



Gráfico X - Crescimento do indicador de despesas governamentais mexicanas entre os anos de 2006 a 2017 em milhões de pesos mexicanos. Fonte: <https://goo.gl/xAg4h8>

Assim, pode-se concluir que, embora os desafios de segurança pública impostos pelas organizações narcotraficantes e suas novas estruturas de fato sejam significativos dentro do México, eles não mudaram a dinâmica do relacionamento simbiótico com o estado mexicano que já existia antes. O legado do governo de Calderón foi uma nova faceta dessa relação, com novos atores e novas dinâmicas, mas que essencialmente responde aos mesmos padrões que eram observados antes.

As reflexões feitas neste capítulo permitem compreender que, embora as operações militares de Felipe Calderón tenham impactado no desenvolvimento dos cartéis mexicanos e, conseqüentemente, nos indicadores de segurança pública do país, elas não afetaram os indicadores de segurança nacional e, a despeito da problemática de insegurança interna, o país conseguiu desenvolver as capacidades do Estado de governar seu território.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desenvolvimento contemporâneo do Estado mexicano está intimamente atrelado ao aparecimento e desenvolvimento dos cartéis e do mercado das drogas. Ao mesmo tempo que o fenômeno de globalização e liberalização do mercado foi responsável por expandir as fronteiras comerciais e geográficas da população do país, foi responsável também por produzir espaços de desenvolvimento de mercados ilícitos. Como duas faces opostas de um mesmo movimento que foi, essencialmente, positivo. A globalização não encontra barreiras dentro do ilícito e foi capaz de beneficiar tanto o legal quanto o ilegal. Em termos de sociedade, seus efeitos foram tão inconsistentes quanto benéficos.

Embora se questione o impacto dos mercados ilícitos dentro das sociedades, o fato que deve ser destacado é que o ilícito apenas existe no espectro do que o Estado define que é lícito.

Reflexão lógica é pensar que tudo que é considerado ilícito já existe e é consumido ou praticado dentro de um grupo, e as definições do Estado não são capazes de mudar esse movimento. O ilegal, nesse sentido, torna-se livre dentro do contexto de ilegalidade. Não há taxas para um mercado que não existe para o governo. Não há condições trabalhistas para uma corporação que é ilegal. Dentro da ilegalidade, as possibilidades são infinitas e a ilegalidade está sob o poder do Estado.

Surge daí a relação simbiótica que Susan Strange (1996) argumenta que existe entre as organizações criminosas e o Estado. Segundo a autora, o desenvolvimento do ilegal não pode ser impedido pois ele está em um espaço em que o Estado não está. A partir do momento que o ilegal gera lucro, no entanto, ele acaba por se infiltrar nos espaços legais dentro do Estado sob a forma de corrupção e então, para além de serem parasitas, eles passam a se desenvolver de maneira simbiótica.

Foi esse o contexto que o México se encontrava no início do século XX, quando Calderón assumiu o governo. Naquele momento, o Estado e as organizações narcotraficantes mexicanas tinham uma relação simbiótica. Os cartéis existiam no que o Estado definiu que era ilegal e este passou a usufruir de benefícios que aquele poderia oferecer em troca de proteção e manutenção do *status quo*. O *status quo* é importante aqui pois indica que se tratava de grupos cujo interesse não era assumir o lugar do Estado mas sim existir onde o Estado se omitia.

Segundo Strange (1996), ainda, o estado de simbiose só pode ser desestabilizado quando um dos atores é enfraquecido ou quando o ator não-estatal é fortalecido, o que cria a percepção no Estado de que ele está sendo ameaçado. Essa definição também é importante para o caso mexicano. Ao assumir o Governo, essa era precisamente a percepção de Calderón. Muito em função da ideologia de seu partido e das suas estratégias de aproximação aos países centrais, o presidente encontrava – não apenas nos grupos narcotraficantes, mas em qualquer grupo social que se mobilizasse de maneira contrária ao governo – uma ameaça que possivelmente causaria problemas de segurança nacional para o país. Por essa razão o presidente investiu em uma estratégia tão robusta de combate, que contava com operações militares e reformas institucionais e sociais.

Ao causar uma quebra no *status quo* da relação simbiótica entre o Estado e os cartéis, Calderón criou um estado de conflito que não é passível de retornar ao status de relativa paz anterior. O presidente, para além de desestabilizar operacionalmente os cartéis, buscou investir em evitar que a simbiose entre Estado e cartéis voltasse a se desenvolver, focando no combate

à corrupção de suas instituições. Duas questões são importantes de serem destacadas nesse ponto: (i) a estratégia contraproducente de combate militar; e (ii) o fortalecimento do Estado.

A estratégia militar de Calderón foi contraproducente pois buscou reproduzir no México uma estrutura combativa que havia funcionado na Colômbia na década de 90. Como foi citado, no entanto, tratavam-se de contextos muito diferentes. No México, havia mais cartéis desenvolvidos do que na Colômbia. Além disso, os cartéis colombianos respondiam a estruturas organizacionais mais convencionais, com fortes lideranças que respondiam pelas ações de todos os níveis operacionais dos cartéis. Os mexicanos estavam estruturados de forma menos homogênea, de forma que existiam lideranças em diversos níveis que permitiram aos cartéis encontrar estratégias de sobrevivência a partir do combate Estatal, tanto diversificando seus *core* de ações quanto suas estratégias de combate e rotas territoriais.

Por outro lado, as iniciativas de desenvolvimento das instituições de Calderón tiveram resultados positivos, na medida em que de fato contribuíram para o fortalecimento do Estado mexicano. As instituições tornaram-se menos corruptas, o Estado conseguiu faturar e investir mais no desenvolvimento do país, além de implementar planos com apoio de um congresso multipartidário, o que foi muito importante para o processo de transição democrática pelo qual o país estava passando.

Dadas as reflexões feitas, conclui-se que a problemática das drogas e as organizações narcotraficantes seguiram o status de problemática de segurança pública do México e não se transformaram em uma questão de segurança nacional. É claro que, no longo prazo, essa questão deve ser revisitada para entender quais foram os impactos estruturais dessa estratégia de combate e como as organizações narcotraficantes se desenvolverão a partir da nova realidade imposta pelo governo Calderón. Por hora, no entanto, a monografia limitou-se a explorar a questão das operações do presidente e seus impactos no curto prazo de forma a aplicar os conceitos apresentados por Susan Strange (1996) para entender o quanto esse caso aproximou-se do marco teórico desenvolvido pela acadêmica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREAS, Peter. 1998. **The Political Economy of Narco-corruption in Mexico**. Current History 97:160.

ARQUILLA, John e Ronfeldt David. **The Advent of Netwar**. In ARQUILLA, John e Ronfeldt David. Networks and Netwars: The future of Terror, Crime and Militancy. Santa Monica: Rand Corporation, 2001.

ASTORGA, Luis. **El siglo de las drogas: Del Porfiriato al nuevo milenio**. Debolsillo, 2016.

CALDERÓN, Gabriela; ROBLES, Gustavo; DÍAZ-CAYEROS, Alberto. **The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico**, 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022002715587053>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

CASTLE, Allan. **Transnational Organized Crime and International Security**. Vancouver: The University Of British Columbia, 1997. Disponível em:

<<https://pt.scribd.com/document/51277224/Allan-Castle-Transnational-Organized-Crime-and-International-Security>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. **Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional**. Porto Alegre: 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a05v33n2.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

DONNELLY, Robert; SHIRK, David. **Police and Public Security in Mexico**. Washington: Woodrow Wilson Center Mexico, 2009.

DORĐEVIĆ, Saša. **Understanding transnational organized crime as a Security threat and Security Theories**. Belgrado: Belgrade School Press, 2009. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.618.66&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

FELBAB-BROWN, Vanda. **Drug Trafficking, Violence, and Instability**. 2012. 88 f. Monografia (Especialização) - Curso de International Security Studies, University Of Pittsburgh, Pittsburgh, 2012. Disponível em: <<https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/display.cfm?pubID=1101>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

FLORES, Carlos. **Drug Trafficking, Violence and Corruption: Comparative Perspectives in Mexico and Columbia**. Connecticut: University Of Connecticut, 2011. 7 p. Disponível em: <<https://statesanctioned.files.wordpress.com/2015/06/drug-trafficking-violence-and-corruption.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

GRAYSON, George. **The Cartels: The Story of Mexico's Most Dangerous Criminal Organizations and Their Impact on U.S. Security** (Praeger Security International). 2013.

GUERRERO, Eduardo. 2009. **Narcotráfico, s.a**. Revista Nexos, Janeiro, 1. Disponível em: <<http://www.nexos.com.mx/?p1412885>>. Acesso em: 20 out. 2017.

HEINLE, Kimberly; MOLZAHN, Cory; SHIRK, David. **Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2014**. San Diego: University Of San Diego, 2015. 60 p. Disponível em: <<https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-Report.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

HEINLE, Kimberly; FERREIRA, Octávio; SHIRK, David. **Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2015**. San Diego: University Of San Diego, 2016. 58 p. Disponível em: <<https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2016/04/DrugViolenceinMexico-Final-2015.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

HUNTINGTON, Samuel. **Organizações transnacionais na política mundial**. Cambridge: Princeton University Press, 1975. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6060/4694>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

LENDO, Tomislav; RESINA, Jorge. **Changing Priorities in the Political Discourse: The Different Approaches towards Anti-Crime Policies between Felipe Calderón and Enrique**

Peña Nieto in Mexico. 2014 32 f. Disponível em: <[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_35585.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_35585.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2017.

**METRO: Aplauden la guerra al narco..** México, 01 set. 2009.

MÉXICO. Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. **Banco de Indicadores.** 2015. Disponível em: <<http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicadores/?ag=00&ind=6300000268>>. Acesso em: 11 maio 2017.

MINUSCOLI, Alcenir Luis; ALMEIDA, Luis Henrique Fogaça de. **Afinal o que é segurança pública?** 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/51752/afinal-o-que-e-seguranca-publica>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

OLIVEIRA, Maria de Fátima Meira Barbosa de. **A macrocriminalidade econômica: uma abordagem acerca da lavagem de dinheiro e alguns mecanismos de repressão.** Itajaí, junho/2007. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Maria%20de%20Fatima%20Meira%20Barbosa%20de%20Oliveira.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017.

PATENOSTRO, Silvana. 1995. **Mexico as a Narco-democracy.** World Policy Journal 12(1): 41-47.

PROCÓPIO, Argemiro. **O Brasil no mundo das drogas.** Petrópolis: Vozes, 1999.

REINARES, Fernando; RESA, Carlos. **Transnational organized crime as an increasing threat to the national security of democratic regimes: assessing political impacts and evaluating state responses.** [s. L.]: 1999. Disponível em: <<https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/reinares.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

RIOS, Viridiana. **How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico's Drug War.** Cambridge: Harvard University Press, 2013. Disponível em: <[https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11156675/RiosContreras\\_gsas.harvard\\_0084L10752.pdf?sequence=1](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11156675/RiosContreras_gsas.harvard_0084L10752.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 dez. 2017.

RODRIGUES, Thiago M. S. **Drug-trafficking and the militarization of public safety in Mexico and Brazil: comparative perspectives.** Academia.edu. 2012. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3786042/DrugTrafficking\\_and\\_Militarization\\_of\\_Public\\_Safety\\_in\\_Mexico\\_and\\_Brazil\\_comparative\\_persppectives](https://www.academia.edu/3786042/DrugTrafficking_and_Militarization_of_Public_Safety_in_Mexico_and_Brazil_comparative_persppectives)>. Acesso em: 22/11/2017.

SANTANA, Adalberto. **A globalização do narcotráfico.** 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291999000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000200006)>. Acesso em: 11 dez. 2017.

SHELLEY, Louise. **Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance.** [s.l.]: Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-baden, 2003. Disponível em: <[http://www.crime-research.org/library/Terrorism\\_Cybercrime.pdf](http://www.crime-research.org/library/Terrorism_Cybercrime.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

SHIRK, David. **Drug Violence and State Responses in Mexico.** 2016. 20 f. Department Of Political Science, University Of San Diego, San Diego, 2016. Disponível em:

<[https://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/evnts/media/Shirk-Drug\\_Violence\\_and\\_State\\_Responses\\_in\\_Mexico.pdf](https://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/evnts/media/Shirk-Drug_Violence_and_State_Responses_in_Mexico.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2017.

SHIRK, David. **The Drug War in Mexico Confronting a Shared Threat**. Washington: 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Isabelle\_Vieira/Downloads/Mexico\_CSR60.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2017.

STERLING, Claire. Thieves' World: The Threat of the New Global Network of Organized Crime. In: NAYLOR, R. T.. **Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy**. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

STRANGE, Susan. **The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SNYDER, Richard; DURAN-MARTINEZ, Angelica. **Does illegality breed violence?: Drug trafficking and state-sponsored protection rackets**. 2009. Disponível em: <[http://www.tourismtransparency.org/sites/default/files/reports/Does\\_illegality\\_breed\\_violence\\_CLSC.pdf](http://www.tourismtransparency.org/sites/default/files/reports/Does_illegality_breed_violence_CLSC.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2017.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Crime organizado e drogas psicoativas: o caso da Colômbia**. Revista Contexto Internacional; v. 1, n. 21, p. 165-191, 1999.

TORO, Maria Celia. **Mexico's "war" on drugs: causes and consequences**. 1995. Studies on the impact of the illegal drug trade.

United Nations Office on Drugs and Crime (Org.). **Annual Report 2014**. Vienna: The United Nations Office On Drugs And Crime, 2014. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/AnnualReport2014/Annual\\_Report\\_2014\\_WEB.pdf](http://www.unodc.org/documents/AnnualReport2014/Annual_Report_2014_WEB.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2017.

United Nations Office on Drugs and Crime (Org.). **UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME AND THE PROTOCOLS THERETO**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2003. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THERETO.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2017.

UNITED STATES. UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Firearms Commerce in the United States: Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives**. Washington: United States Department Of Justice, 2016. 22 p. Disponível em: <<https://www.atf.gov/file/89561/download>>. Acesso em: 11 out. 2017.

WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: Presença e influência nas relações internacionais contemporâneas**. São Paulo: 2009.

WERNER, Michael. **Concise Encyclopedia of Mexico**. 2001.

WILLIAMS, Phil; VLASSIS, Dimitri. **Combating transnational crime: concepts, activities, and responses**. Portland: Frank Cass, 2001.

WILLIAMS, Phil. **Crime, Illicit Markets, and Money Laundering.** In: WILLIAMS, Phil; SAVONA, Ernesto Ugo. *The United Nations and Transnational Organized Crime.* [s.l]: 1997. p. 106-148. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/pdf/files/mgi-ch3.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

WILLIAMS, Phill. **Transnational Criminal Organisations and International Security.** 36. ed. Oxford: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/MR880/MR880.ch14.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR880/MR880.ch14.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2017.

VALLE, Eduardo. 1995. **El Segundo Disparo: la Narcodemocracia Mexicana.** Mexico: Océano.

VELASCO, Oscar Contreras. **La evolución del Narcotráfico en México.** 2010. Disponível em: <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilil/lassa/2010/velasco.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

VON LAMPE, Klaus. **Organised Crime in Europe: Conceptions and Realities.** 2008. Disponível em: <<http://www.organized-crime.de/KlausvonLampeOCEuropePolicing2008.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

ZABYELINA, Yuliya. **Transnational Organized Crime in International Relations.** Trento: University Of Trento Press, 2009. Disponível em: <[http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/13823927397663/Zabyelina-Transnational Organized Crime.pdf](http://www.cejiss.org/static/data/uploaded/13823927397663/Zabyelina-Transnational%20Organized%20Crime.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.