

# Nosso Erro em Relação ao México

Paul Rexton Kan

© 2011 Paul Rexton Kan

Este artigo foi originalmente publicado na revista *Parameters* (Summer 2011).

**E**M UMA REUNIÃO que tive com um oficial que ocupava uma função de destaque no Afeganistão, a conversa se voltou para a violência relacionada ao tráfico de drogas no México. “Pois é, esse é um lugar onde poderia ser empregada uma dose de contrainsurgência”, disse ele. Parecia estar contribuindo para o pessimismo de Andrew Bacevich em relação à atual visão que o Departamento de Defesa tem sobre o México:

Enquadrar o problema [no México] como sendo uma insurgência parece indicar a necessidade de uma resposta militar. Tenho minhas dúvidas de que uma resposta com ênfase no poder militar seja a mais apropriada. As Forças Armadas [estadunidenses] que, no passado, alegavam ter solucionado a questão da guerra com o modelo “choque e pavor” hoje afirmam que a contrainsurgência é a solução. Em vez de tratar cada caso individualmente, creio que existe uma tendência de aplicar modelos a tudo, e o modelo, hoje, é o da contrainsurgência<sup>1</sup>.

Tem havido um debate intenso sobre como descrever a violência que vem ocorrendo no México. Trata-se de narcoinsurgência, de narcoterrorismo ou de uma onda de criminalidade que está tomando conta do país? Esse é mais que um mero debate acadêmico. Distinções como essas podem parecer menos importantes ante a constatação de que todos os movimentos insurgentes, organizações terroristas e grupos do crime organizado possuem algumas características organizacionais e operacionais em comum:

1) Estão envolvidos em atividade ilegais e frequentemente necessitam dos mesmos insumos; 2) empregam tanto a violência extrema quanto a ameaça de violência; 3) cometem sequestros, assassinatos e extorsão; 4) agem na clandestinidade; 5) desafiam as leis e o Estado (a menos que sejam financiados por ele); 6) contam com um segundo escalão de líderes para substituírem os titulares, caso necessário, e possuem “soldados”; 7) são extremamente adaptáveis, abertos a inovações e flexíveis; 8) ameaçam a segurança mundial; 9) podem gerar consequências fatais para integrantes que queiram desligar-se do grupo<sup>2</sup>.

Definir o tipo específico de violência organizada tem implicações profundas e de longo alcance para os responsáveis pela concepção de estratégias destinadas aos que a enfrentam no dia a dia. Termos como “insurgência” e “terrorismo” geram soluções políticas e escolhas estratégicas diferentes das que seriam levantadas em resposta à classificação do problema como “criminalidade”.

Após uma visita ao México, no final de 2008, o ex-chefe do Escritório de Política Nacional de Controle de Drogas dos Estados Unidos, General da Reserva Barry R. McCaffrey, escreveu: “O México não está enfrentando uma criminalidade perigosa — está lutando pela sobrevivência contra o narcoterrorismo”<sup>3</sup>. Um número cada vez maior de acadêmicos e comentaristas não apenas concorda com a declaração de McCaffrey, como vai além. Hal Brands, professor e historiador especializado em Segurança e Políticas Públicas, chamou a violência mexicana de “narcoinsurgência multifacetada; cartéis bem financiados estão

---

*Paul Rexton Kan é Professor Adjunto de Estudos de Segurança Nacional e Catedrático “Henry L. Stimson” de Estudos Militares na Escola de Guerra do Exército dos EUA. É o autor de Drugs and Contemporary Warfare (Editora Potomac Books), tendo concluído, recentemente, pesquisa*

*de campo ao longo da fronteira entre os Estados Unidos e o México para seu próximo livro, Cartels at War: Mexico’s Drug Fueled Violence and the Challenge to US National Security (Editora Potomac Books).*

lutando contra o governo e entre si pelo controle das rotas de tráfico de drogas para os Estados Unidos... desestabilizando consideravelmente a ordem interna no México”<sup>4</sup>. A Secretária de Estado Hillary Clinton afirmou que o México está “ficando cada vez mais parecido com a Colômbia de vinte anos atrás”<sup>5</sup>. Os cartéis são capazes de desestabilizar o México porque dispõem de “melhores armas e blindagem que os órgãos de segurança pública mexicanos e estadunidenses. Recebem treinamento semelhante e, muitas vezes, superior”<sup>6</sup>. Resumindo, são “os guerrilheiros que moram ao lado”<sup>7</sup>. Para o escritor e cientista político Robert Bunker, o resultado é um “Estado que perdeu a capacidade de governar setores dentro de seu território nacional, áreas que passaram ao controle de uma narcoinsurgência e foram perdidas à influência de entidades criminosas”<sup>8</sup>. Segundo o escritor Max Manwaring, isso pode implicar em “algumas manifestações de fracasso do Estado”<sup>9</sup>.

Considerando as quase 40 mil mortes ocorridas no México desde que o Presidente Felipe Calderón declarou guerra aos cartéis e tendo em vista o alcance, a intensidade e os efeitos da violência, é tentador concordar com noções de que esse país esteja passando por um tipo de guerra interna ou sofrendo um ataque direto contra o Estado. Ainda que esses argumentos dos adeptos da “escola” de narcoinsurgência/narcoterrorismo estejam corretos em sua descrição da situação, é preciso que respondam a uma série de questões preocupantes.

### **Mais que uma Onda de Criminalidade, Mas que Não Chega a um Conflito de Baixa Intensidade**

A primeira série de perguntas que os partidários da ideia de narcoinsurgência/narcoterrorismo têm dificuldade em responder diz respeito à causa da violência no México. Se os cartéis assemelham-se a insurgentes ou terroristas, quais são suas reivindicações e por quais objetivos políticos ou sociais estão lutando? Traduzindo: qual é seu “grito de guerra” para atrair simpatizantes? O atual surto de violência dos cartéis é uma continuação da ocorrida nos anos 90, motivada principalmente

por novas oportunidades de tráfico, pelo colapso do nexos político-criminoso no México e pela melhoria da segurança na fronteira. O sucesso dos cartéis em se inserir na esfera política mexicana e em se livrar de prefeitos e policiais nas comunidades, empregando suborno, extorsão e coação violenta, garantiu a continuidade das atividades lucrativas do tráfico de drogas, sem impedimentos. Na maioria dos casos, eles não “tomaram” o Estado para implantar algum programa social ou político; seu objetivo foi apenas o de neutralizar o poder estatal. Por exemplo, segundo o depoimento em juízo do Capitão Juan Fierro Mendez, ex-policia de Juárez, os cartéis buscam controlar as rotas de contrabando conhecidas como *plazas*, com o intuito de “manter o domínio sobre os órgãos municipais, estaduais e federais para ter, então, liberdade de ação para continuar a traficar sem nenhum problema”<sup>10</sup>. Os grupos de terroristas e insurgentes tentam influenciar os habitantes com a violência; os cartéis buscam satisfazer os clientes contornando ou enfraquecendo o Estado<sup>11</sup>. Ao contrário de terroristas e insurgentes, os cartéis no México não estão motivados a criar seu próprio país, substituir a ideologia existente pela sua ou atingir algum objetivo político normalmente associado a grupos armados que instigam distúrbios sociais.



*Uma equipe de Forças Especiais mexicanas demonstrando sua forma de atuação, em uma área militar nos arredores da Cidade do México, México, 04 Ago 10.*

Exército dos EUA, D. Myles Cullen

Outra questão fundamental é se as características táticas dos cartéis equivalem a uma ameaça insurgente ou terrorista ao Estado mexicano. Os defensores da tese de narcoinsurgência/narcoterrorismo afirmam que sim, porque as armas sofisticadas e a capacidade de violência dos cartéis são, muitas vezes, equiparáveis ou superiores às

---

### **...a violência dirigida contra o Estado espelha aquela empregada nos anos 80 pelo cartel de Medellín, na Colômbia...**

da polícia e das Forças Armadas. Entretanto, os equipamentos e as táticas não existem de forma isolada. Melhores táticas, habilidades e armas não são um substituto para um objetivo político estratégico, ao qual as táticas servem. A posse de melhores armas não compensa a falta de uma causa. Seria como se J. Edgar Hoover declarasse que Al Capone e sua gangue eram insurgentes porque possuíam metralhadoras, frente aos policiais locais, que dispunham apenas de pistolas. Outra pergunta relacionada é: quem é o alvo da violência dos cartéis? A resposta é reveladora: menos de 10% das mortes no México foram de agentes estatais. Se os cartéis estivessem desencadeando um ataque com força total contra o Estado mexicano, como em uma insurgência, essa proporção seria bem maior. E mesmo a violência que praticam contra alvos do governo atua mais como um sinal para que ele recue de sua posição de confronto; visa a intimidá-lo, e não a servir como uma declaração política<sup>12</sup>. Com efeito, a violência dirigida contra o Estado espelha aquela empregada nos anos 80 pelo cartel de Medellín, na Colômbia, quando Pablo Escobar atacou o Palácio da Justiça e foi responsável pela destruição de um avião de passageiros em pleno voo, matando 110 pessoas. Como o cartel de Medellín, os cartéis mexicanos tentam intimidar o Estado com o intuito de proteger seus interesses financeiros, evitar o

encarceramento e manter suas famílias fora de perigo<sup>13</sup>. Por concentrar a maior parte de sua atenção na violência dos cartéis contra o Estado, os que a classificam como narcoinsurgência/narcoterrorismo perdem de vista o importante fato de que ela é, predominantemente, gerada entre e dentro deles. Essa omissão e a falta de análise resultam em uma considerável lacuna na avaliação geral do que está realmente acontecendo no México.

O raciocínio estratégico com relação à violência e às táticas empregadas pelos cartéis não apoia a análise da situação defendida pela escola de pensamento que defende a classificação de narcoinsurgência/narcoterrorismo. Além disso, o fato de esses adeptos não abordarem possíveis soluções para pôr fim à violência enfraquece sua avaliação ainda mais. A maioria dos grupos insurgentes e terroristas possui objetivos que são negociáveis, por geralmente serem, repito, de caráter político. Considerando o atual nível de violência, é difícil antever como se poderia negociar com os cartéis. O caráter criminoso de suas atividades elimina qualquer possibilidade de que o governo e eles possam encontrar um denominador comum para iniciar um “processo de paz”. O governo mexicano concederia o perdão e a anistia aos líderes dos cartéis e aos integrantes de gangues caso eles concordassem em suspender as operações? Tal oferta, por mais implausível que seja, seria rejeitada por um cartel cujo principal objetivo é obter lucro com atividades ilícitas. Seria um convite para “fechar as portas”.

O terrorismo e as insurgências podem acabar de várias formas, não apenas por meio de negociações de paz. É possível que esses grupos não consigam transferir sua causa a uma nova



*Um posto de bloqueio e controle de estradas estabelecido por tropas mexicanas, Mar 2009.*



**Distribuição Aproximada dos Cartéis pelo Território Mexicano.**

Fonte: Stratfor

geração de militantes; eles podem perder o apoio popular; podem, às vezes, efetuar a transição para entidades políticas legítimas; ou podem, ainda, ser derrotados ou cerceados pela autoridade estabelecida, sendo seus líderes capturados ou mortos<sup>14</sup>. Muitos grupos do crime organizado tiveram um fim semelhante, mas eles poderiam ter sido derrotados pelo estrangulamento financeiro, ao passo que é quase impossível que uma organização insurgente ou terrorista seja derrubada por meio do desmantelamento de suas redes financeiras. Organizações insurgentes e terroristas podem obter recursos, por exemplo, a partir de um patrocínio estatal, doações, comunidades simpatizantes e até de outros grupos armados. Por outro lado, como os grupos criminosos buscam basicamente o lucro, governos que adotaram estratégias de longo prazo para estrangular as finanças dos cartéis foram relativamente bem-sucedidos. “Com efeito, todas as vezes que cartéis do crime foram atacados com o nível adequado de recursos, instrumentos jurídicos e determinação política, eles foram derrotados”<sup>15</sup>.

Os defensores da classificação de narcoinsurgência/narcoterrorismo estão cometendo o erro de confundir conflito de baixa intensidade com o que seria mais propriamente uma “criminalidade de alta intensidade”<sup>16</sup>. O Professor John Mueller emprega a expressão para designar as ações criminosas que ocorrem durante conflitos internos (a pilhagem, o estupro e o tráfico de produtos ilícitos) e que podem distorcer os objetivos políticos das partes em conflito. A expressão — e não seu significado — descreve adequadamente as organizações do tráfico no México e sua forma de emprego de violência extrema. O país não está sofrendo uma insurgência ou ameaça terrorista. O objetivo da violência empregada pelos cartéis no México é bem diferente. Estes não são rótulos intercambiáveis: um indivíduo que uma pessoa veria como criminoso não corresponde ao que outra veria como terrorista ou insurgente<sup>17</sup>. Embora os três possam utilizar a violência para desafiar a autoridade, a legitimidade e a capacidade do Estado, eles o fazem por motivos diferentes, que não devem ser confundidos. Ao

desafiarem a autoridade de um governo, todos os terroristas e insurgentes podem ser considerados criminosos, mas nem todos os criminosos são insurgentes ou terroristas.

Embora a violência no México não possa ser propriamente classificada como oriunda de terrorismo ou de insurgência, ela é mais do que apenas uma onda de criminalidade praticada por gangues de rua. A criminalidade de alta intensidade envolve ações criminosas de maior violência e alcance e, normalmente (mas nem sempre) perduram por um longo período. Uma onda de crimes é geralmente acompanhada de um aumento súbito de atividades ilícitas que afetam uma única cidade ou bairro. Normalmente é de curta duração e não inclui um aumento da violência. As ondas de criminalidade incluem atividades como arrombamentos e roubos. O México, por sua vez, sofreu vários surtos prolongados de violência, exemplificados pelo crescente número de homicídios, casos de extorsão, sequestros e mutilações. Esse grau de violência foi perpetrado por pelo menos sete cartéis e mais de duas dezenas de grupos e gangues em várias cidades, por um longo período.

Fora do México, há uma série de outros exemplos de criminalidade de alta intensidade, incluindo o combate contra os cartéis de Medellín e Cali, na Colômbia; a luta da Rússia pós-soviética contra a *mafia*; e a repressão à máfia siciliana pela Itália. A criminalidade de alta intensidade nesses casos é semelhante, em termos de estrutura, aos fatores que influenciam o México: uma mudança no nexo político-criminoso, o surgimento de novas oportunidades ilícitas e uma abordagem mais agressiva por parte do Estado. No caso da Colômbia, o cartel de Medellín estava tentando ampliar seu alcance e entrar nos mercados de Cali, ao mesmo tempo em que o governo colombiano adotava medidas enérgicas contra ele<sup>18</sup>. Pablo Escobar declarou guerra contra o governo colombiano e atacou vários objetivos civis e estatais. O colapso da União Soviética e do Partido Comunista removeu os mecanismos sociais e políticos que haviam permitido a exploração do crime organizado por uma elite e mantido o nível de violência sob controle. Os tradicionais grupos da máfia *vory-v-zakone* foram desafiados por novos criminosos, mais



Mapa que apresenta a gravidade da violência do narcotráfico em cada um dos Estados mexicanos. A violência é maior nas áreas mais escuras.

empreendedores; surgiu a concorrência entre organizações criminosas de base étnica (grupos eslavos contra os do Cáucaso); e organizações criminosas rivais lutaram pelo domínio de determinados setores da economia. No início dos anos 90, a máfia siciliana atacou o Estado italiano em represália à traição representada pelo fim do longo relacionamento que mantinha com o Partido Democrata Cristão, no qual trocava a proteção política por apoio eleitoral. Tal represália manifestou-se nos assassinatos de magistrados e em uma ampla campanha de intimidação, direcionada contra civis e até contra alguns monumentos históricos da Itália.

No recente surto de criminalidade de alta intensidade no México, os alvos dos cartéis foram variados: de policiais a jornalistas, de clínicas a discotecas, de bases militares a festas infantis. Houve uma “limpeza criminosa” em certas cidades mexicanas, onde os cartéis ordenaram que os moradores fossem embora, caso contrário corriam o risco de serem mortos. A criminalidade de alta intensidade se manifesta de forma complexa e foge às tradicionais soluções militares e de segurança pública. Em consequência, os governos dos dois lados da fronteira têm grande dificuldade em combater nesse tipo de guerra, para colocar a violência sob controle. Como afirma o escritor R. T. Naylor: “A violência do Estado é, com frequência, uma resposta à violência dos criminosos — e a recíproca também é verdadeira. Uma vez que se inicie o ciclo interativo de violência, pode ser impossível separar a ação da reação, ou dizer ao certo se a redução no emprego de violência por um lado levará a que o mesmo ocorra no outro”<sup>19</sup>. Essa frustração quanto à causa e efeito é um dos motivos pelos quais muitos tentam descrever a situação no México com rótulos inadequados, que tomam emprestados de outras formas de conflito. “O cerne do problema, então, está no fato de que respostas inflexíveis a atores não estatais violentos de todos os tipos e caráter... não são um substituto para avaliações estratégicas específicas para cada caso”<sup>20</sup>. Faz-se necessário um conceito alternativo para descrever e analisar com maior precisão a atual violência no México, sua dinâmica e seu possível término.



Diego Fernández

*Militares mexicanos atuando contra o narcotráfico em Michoacán, 15 Ago 07.*

## A Violência e a Criminalidade de Alta Intensidade

Vários, dentre os muitos grupos criminosos, estão organizados de modo que, em certas condições, podem exercer a violência coletiva para atingir um determinado objetivo ou conjunto de objetivos. A violência no México tem sido confundida com um conflito de baixa intensidade, mas há diferenças entre a criminalidade de baixa e a de alta intensidade. No México, assim como nos casos da Colômbia, da Rússia e da Itália, a criminalidade de alta intensidade se deve à guerra travada por empreendedores violentos, que buscam prevalecer sobre os outros e sobre o Estado, em um mercado ilegal hipercompetitivo. Esses empreendedores violentos são, de modo geral, grupos privados, que criam “um conjunto de soluções organizacionais e estratégias de ação que possibilitam que a força organizada (ou a violência organizada) seja permanentemente convertida em dinheiro e outros bens valiosos... O empreendimento violento é um meio de aumentar a renda pessoal dos que empregam a força por meio de contínuas relações de troca com outros grupos, que possuem outros recursos”<sup>21</sup>. Para empreendedores violentos, o emprego de força é apenas uma extensão do objetivo de lucro, e não de interesses políticos. A própria violência é um meio, e não um fim; é um “recurso, não o produto final”<sup>22</sup>. Os cartéis de drogas são um tipo de empreendimento violento porque extraem sua renda pela força, para obter sucesso em transações privadas que são restritas ou proibidas pelo Estado. Como recurso, a violência é exercida pelos cartéis para garantir que o produto — ilegal por natureza — seja entregue à clientela, em troca de lucro.

O tráfico de drogas é um empreendimento extremamente arriscado. Por ser ilícito, o produto está “sujeito não só à apreensão legal, mas também ao roubo; os direitos de propriedade não podem depender de registros impressos e são geralmente mal definidos; a responsabilidade se restringe à pessoa física; a mobilidade individual é maior; os agentes são mais violentos, propensos ao risco e mais sigilosos que seus equivalentes cumpridores da lei”<sup>23</sup>. No que diz respeito aos mercados para produtos ilícitos, como a maconha, a heroína, a cocaína e a metanfetamina, os canais convencionais de resolução de disputas não estão disponíveis. A principal consequência para os que atuam nesses mercados ilegais é de grande alcance, porque não há um árbitro legal ou agente legítimo para impor um acordo entre os participantes para a produção e entrega da mercadoria. Todas as transações relacionadas aos mercados ilegais são propensas à violência.

Na maior parte do tempo, “os mercados de drogas ilícitas permitem que o confronto seja evitado”<sup>24</sup>. Empreendedores violentos no topo da rede de tráfico muitas vezes se portam de forma pacífica e cooperam com os outros, às vezes até agindo em conluio com agentes estatais. Esse é outro fato que distingue os empreendedores violentos dos insurgentes, guerrilheiros e terroristas. Isto é, as interações entre empreendedores violentos (e o Estado, em muitos casos) são caracterizadas por um nível significativo de cooperação<sup>25</sup>. Embora pareça estar em contradição com o termo “empreendedores violentos”, a afirmativa não elimina a possibilidade de emprego de força como meio de arbitragem final, caso a cooperação não funcione. Isso é demonstrado de modo marcante em um mercado ilegal hipercompetitivo, que possui uma série de características especiais. Primeiro, a mercadoria e sua entrega são ilegais. Além disso, há um grande mercado para ela, assim como muitos empreendedores violentos tentando controlar a distribuição. Segundo, não há um árbitro poderoso, capaz de impor o cumprimento de acordos entre esses empreendedores violentos. Terceiro, as ações estatais para coibir o mercado muitas vezes provocam o surgimento de novos mercados, em decorrência da competição pela mercadoria em disputa.

O tráfico de entorpecentes é a condição *sine qua non* de um mercado ilegal hipercompetitivo,

porque a maconha, a heroína, a cocaína e a metanfetamina — assim como sua entrega — são ilícitas. Embora possa parecer pacífico, o ambiente à volta desse mercado é extremamente suscetível ao emprego da violência<sup>26</sup>. Surgem, com frequência, disputas quanto ao preço, pureza, prazos e locais de entrega, pessoal, território, pagamento, apreensão, roubo e sigilo. O enorme volume de entorpecentes oriundo do México anualmente (1.500 toneladas de maconha, 15 toneladas de heroína, 200 toneladas de cocaína e 20 toneladas de metanfetamina)<sup>27</sup> e o número de cartéis e gangues envolvidos praticamente garantem uma taxa geométrica de crescimento da violência. Além disso, o próprio mercado de consumo no México é um empreendimento de US\$ 1 bilhão. Segundo um levantamento conduzido pelo Ministério da Saúde do México, houve um acréscimo de mais de 50% (465 mil) no número de cidadãos que se tornaram viciados em drogas ilegais, desde 2002<sup>28</sup>. Com cada vez mais empreendedores violentos atuando e disputando os mesmos territórios, não existe qualquer incentivo para se estabelecer um equilíbrio de poder duradouro entre os concorrentes. As alianças são de ocasião, estabelecidas apenas por questões de conveniência, e muitas vezes se deterioram, resultando em extrema violência.

A escala do comércio de drogas, a quantidade de concorrentes, a instabilidade das alianças e os esforços de interdição dos Estados Unidos e do México: tudo isso ajuda a explicar por que os cartéis precisam de sofisticados arsenais. São obrigados a ampliar a aquisição de armas de fogo avançadas e de tecnologias de busca de Inteligência, com o intuito de minimizar os riscos de curto e longo prazo<sup>29</sup>. Muitas das armas enfrentadas pelas autoridades mexicanas equivalem às utilizadas contra os militares estadunidenses no Iraque e no Afeganistão, incluindo dispositivos explosivos improvisados. A introdução da cocaína colombiana no México foi especialmente nociva. A extensa rota de abastecimento entre os Andes e a América do Norte mostrou-se difícil de controlar, agravando problemas de segurança e exigindo maior potência de fogo e Inteligência.

Intimamente ligada às várias áreas de disputa, a segunda característica de um mercado hipercompetitivo é a concorrência violenta, sem a

existência de um árbitro capaz de impor a ordem (um Estado corrupto, um cartel ou conjunto de cartéis dominante). Essa concorrência pode ser fruto da deterioração de acordos de longa data entre os cartéis ou entre eles e as autoridades estatais ou, ainda, de quando o Estado busca ativamente reprimir o mercado. Em tal ambiente, os “comerciantes não competem por meio do aprimoramento da qualidade ou da redução de preços, mas mediante a aquisição de capacidades mais eficientes para exercer a violência, a fim de ampliar sua participação no mercado”<sup>30</sup>. Um ex-funcionário da Agência de Combate às Drogas dos EUA (Drug Enforcement Administration) descreveu como os cartéis mexicanos se portavam, em função da inexistência de um árbitro poderoso: “Eles matavam os indivíduos que se recusavam a cooperar. Matavam os que não pagavam uma taxa ou ‘pedágio’ (para transportar drogas através de seu território). Matavam pessoas que não eram, necessariamente, desleais a eles. Matavam para dar o exemplo”<sup>31</sup>. A pressão exercida pelos governos dos EUA e do México só veio a intensificar esse clima de incerteza para os cartéis. Quando agentes do governo começam a desafiar as organizações em atuação no mercado ou fazem algum esforço para reduzir radicalmente seu

poder, os cartéis têm um incentivo para recorrer a mais violência, na tentativa de proteger a si próprios e seu meio de sustento.

Os cartéis nesses mercados hipercompetitivos podem, na verdade, ser mais violentos que grupos de terroristas ou insurgentes; ou seja, a criminalidade de alta intensidade pode provocar mais violência e mortes que alguns conflitos de baixa intensidade. O México é um perfeito exemplo desse ambiente, onde o grau e a intensidade da violência gerada pelos cartéis são piores que os da insurgência zapatista em seu apogeu, em meados dos anos 90. Com efeito, mais pessoas foram mortas pelos cartéis desde 2006 do que pelo Exército Republicano Irlandês e grupos legalistas durante as décadas de distúrbios na Irlanda do Norte (mais de 3.500) ou pelo grupo insurgente Partido dos Trabalhadores do Curdistão, na Turquia (mais de 12 mil). Um dado estatístico comprobatório é o fato de que a cidade de Juárez, no México, possui a maior taxa de homicídios do mundo<sup>32</sup>.

Por fim, os mercados hipercompetitivos também são caracterizados por crimes “colaterais”, como sequestros e assassinatos contratados, que representam, na verdade, mercados subordinados, gerados pela competição relativa à mercadoria



Patrulha de Fronteira dos EUA

*Passagem improvisada com o emprego de sacos de areia, preparada pelos traficantes mexicanos para atravessar a fronteira com os EUA.*





*O mexicano Osiel Cardenas-Guillen, ex-chefe de um dos mais poderosos e violentos cartéis de drogas do mundo, foi extraditado para os EUA em janeiro de 2007.*

ilegal em disputa. “Agentes” de cumprimento são frequentemente contratados para sequestrar e matar os que voltaram atrás em um negócio ou os parentes de participantes em uma disputa. Grande parte da violência que se alastrou para cidades como Phoenix, Tucson e San Diego, nos Estados Unidos, decorre desse mercado secundário. Essas atividades se transformam em uma nova fonte de renda ilícita, com todas as consequências, pressões e pontos de atrito relacionados, encontrados no mercado principal. No México, o sequestro é um dos crimes que menos resulta em punição; o número de casos aumentou em 15% em 2010, tendo triplicado desde 2006<sup>33</sup>. Com efeito, essas atividades secundárias passam a ser um novo mercado a ser disputado. Por exemplo, parte da violência em Tijuana em 2008 estava ligada a uma disputa relativa à entrada da Organização Arellano Felix na área de sequestros<sup>34</sup>. O resultado desses mercados subordinados é a exacerbação da intensidade e do alcance da violência.

Para os governos, lutar contra empreendedores violentos em mercados ilegais hipercompetitivos é diferente de combater insurgentes e terroristas. Há clientes e geradores de demanda a serem

levados em consideração em um confronto, o que difere de lidar com redes de insurgentes ou terroristas. As operações de contrainsurgência, de contraterrorismo e contra drogas não são iguais. O mero fato de terem “contra” no nome não significa que possam ser empregadas para um mesmo fim. Conceitos de vitória, derrota e de condições de armistício e paz, vistos em conflitos de baixa intensidade, não são soluções adequadas para a criminalidade de alta intensidade. As guerras podem terminar, mas a criminalidade raramente tem fim. O tráfico de drogas é especialmente difícil de eliminar, reduzir ou controlar. Por exemplo, nos casos em que conseguiram capturar importantes traficantes de drogas e desestabilizar suas redes, os governos simplesmente criaram uma oportunidade para que outros grupos criminosos assumissem a vaga aberta no mercado<sup>35</sup>. Os governos podem reduzir a criminalidade de alta intensidade administrando as características hipercompetitivas dos mercados ilegais ou eliminando e neutralizando empreendedores violentos, em seus esforços para minimizar os efeitos negativos na sociedade. Os governos também podem pressionar os empreendedores violentos até que se atinja um “ponto de equilíbrio”, em que os cartéis passem a considerar que a violência está lhes custando mais do que vale o esforço. Não obstante, na maioria dos casos em que a violência foi reduzida, os mercados ilegais persistiram.

### **A Criminalidade de Alta Intensidade no México**

Os Estados Unidos e o México estarão inevitavelmente ligados, qualquer que seja o cenário futuro. É preciso que as políticas e estratégias sejam coordenadas em detalhe, para evitar uma violência ainda maior por parte dos cartéis, um aumento na quantidade de drogas introduzidas nos Estados Unidos e a possível deterioração da capacidade do governo do México. A falta de coordenação ou as ações improvisadas por qualquer um dos dois governos só aumentam o risco de transformar a pior hipótese em realidade. A contrainsurgência e o contraterrorismo não são meios adequados para combater a criminalidade de alta intensidade. A adoção de qualquer uma dessas duas estratégias não só corre o risco de fracasso, como também

exacerba a violência e prejudica as relações entre os EUA e o México. Várias outras questões importantes, não relacionadas à criminalidade de alta intensidade, como a imigração, o comércio e a resposta a pandemias, podem ser afetadas.

Embora um dos objetivos imediatos seja a redução da violência no México, a conveniência momentânea não deve ser um substituto para a adoção de práticas duradouras e de longo alcance por instituições legítimas, que servem aos cidadãos de uma democracia. Para enfrentar a criminalidade de alta intensidade, o México, com a cooperação dos Estados Unidos, deve executar uma “aplicação da lei de alta intensidade”, realizando ações de segurança pública multifacetadas e concentradas, nesse complexo ambiente de lei e ordem, dentro de fortes limites constitucionais. Em vez de uma estratégia militar concentrada na eliminação ou na captura do inimigo ou de uma campanha de contrainsurgência voltada à população, o foco da aplicação da lei de alta intensidade é levar os transgressores à justiça e impedir um aumento em crimes violentos.

Isso não equivale a dizer que a resposta à criminalidade de alta intensidade do México é simplesmente “inundar” as ruas com policiais e abandonar liberdades civis fundamentais. O aumento no policiamento — mas não necessariamente um policiamento agressivo — faz parte de toda resposta a um alto índice de criminalidade. O México não precisa se tornar um Estado policial nem um Estado cheio de policiais. Na verdade, o número de policiais não é um problema no país. Com 366 policiais para cada 100 mil habitantes, ele conta com uma taxa melhor do que a dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Itália<sup>36</sup>. O problema se encontra na distribuição, que não é uniforme e gera lacunas consideráveis na capacidade de aplicação da lei. Há mais de 2 mil municípios no México, mas apenas 335 deles contam com uma polícia municipal. Desses 335, 87 utilizam 69% dos recursos e do efetivo, deixando apenas 30% para os demais municípios<sup>37</sup>. Por exemplo, não há uma quantidade suficiente de militares ou policiais federais mexicanos para patrulhar o terreno acidentado de Sonora e Chihuahua<sup>38</sup>. Isso efetivamente significa que se abdicou do poder nessas regiões em favor do cartel de Sinaloa. A possibilidade de deter o crime

depende da capacidade da polícia para “coletar provas, resolver crimes e prender os culpados. Toda medida relacionada ao custo do crime [para o criminoso] depende dessa atividade”<sup>39</sup>. Só é possível reduzir as zonas de impunidade e manter tal redução com a presença de uma força policial plenamente capacitada e que não seja corrupta.

A aplicação da lei de alta intensidade é uma estratégia abrangente e de longo prazo. É uma abordagem que lida com diversos componentes de um problema complexo, tendo como objetivo a redução da violência gerada pelo tráfico de drogas. Em um cenário ideal, essa estratégia resultará em uma solução de lei e ordem administrável, semelhante à aplicada contra a ameaça do crime organizado na grande maioria dos países. Não é uma estratégia militar que busca a vitória, como um objetivo viável. Nessas condições, a alta intensidade na aplicação da lei busca reduzir a violência criminosa para os níveis normais vistos antes de 2006. Essa abordagem inclui programas de desenvolvimento e investimentos nas áreas onde os cartéis operam e recrutam. Com o foco certo, esses programas poderão contribuir para a prevenção do crime no longo prazo. Com persistência e criatividade, isso poderá gerar mudanças na cultura cívica, possibilitando-lhe efetivamente rejeitar, ou ao menos resistir, ao apelo dos cartéis e das gangues.

Um compromisso de longo prazo com a alta intensidade na aplicação da lei precisa vir acompanhado de uma disposição mexicana a dar fim às redes de clientelismo. É preciso que haja vontade política suficiente para romper os elos entre os traficantes e os políticos. Sem um esforço concentrado para enfraquecer o nexos político-criminoso, qualquer tentativa de desafiar os cartéis estará fadada ao fracasso.

Uma presença multinacional também faz parte de qualquer esforço de aplicação da lei de alta intensidade. Considerando que a violência ligada ao tráfico de drogas afeta os interesses estadunidenses e que ele tem implicações regionais, outros países do mundo devem se envolver em ajudar o governo mexicano. Com efeito, países como o Reino Unido, França, Itália, Espanha e Colômbia possuem um histórico de sucesso na implantação de rigorosas reformas de segurança pública. Essas experiências e

conhecimentos especializados podem ser de grande valia para o México em sua luta atual. O terceiro país membro do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, o Canadá, também conta com ótimos recursos que podem ser úteis para o México. A Real Polícia Montada do Canadá, por exemplo, possui um excelente histórico em lidar com a lavagem de dinheiro.

## A Alta Intensidade na Aplicação da Lei e o Futuro do México

A aplicação da lei de alta intensidade é uma abordagem imperfeita para enfrentar a criminalidade de alta intensidade, mas evita

as armadilhas conceituais e de formulação de política apresentadas pelas diversas estratégias ligadas à contrainsurgência e ao contraterrorismo. O combate aos empreendedores violentos do México será prolongado e incerto. Como empresários de negócios ilícitos, os cartéis mexicanos continuarão a inovar em seus esforços para sobreviver e gerar lucro. Será preciso que os governos nos dois lados da fronteira cooperem e se reforcem mutuamente, se quiserem enfrentar tal inovação criminosa. A esperança é que isso resulte em um México mais pacífico, com um relacionamento sólido e mutuamente benéfico com os Estados Unidos. **MR**

## REFERÊNCIAS

1. ENTOUS, Adam; HODGE, Nathan. "US Sees Heightened Threat in Mexico", *The Wall Street Journal*, 10 Sept. 2010.
2. ROTH, Mitchel P.; SEVER, Murat. "The Kurdish Workers Party (PKK) as Criminal Syndicate: Funding Terrorism Through Organized Crime, A Case Study", *Studies in Conflict and Terrorism* 30, no. 10 (2007): p. 903.
3. MCCAFFREY, Gen Ex Barry R. (Reserva - EUA). "Narco-Violence in Mexico: A Growing Threat to U.S. Security", *After Action Report—VISIT MEXICO—5–7 December 2008*, p. 4, disponível em: [http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2009/0103/comm/mccaffery\\_mexico.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2009/0103/comm/mccaffery_mexico.html), acesso em 13 set. 2011.
4. BRANDS, Hal. *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Library, 2009), p. 4-5.
5. ENTOUS; HODGE, US Sees Heightened Threat, p. 8.
6. LONGMIRE, Sylvia; LONGMIRE IV, John. "Redefining Terrorism: Why Mexican Drug Trafficking is More than Just Organized Crime", *Journal of Strategic Studies* (November 2008): p. 37.
7. KRAUSE, Lincoln B. "The Guerrillas Next Door: A Short History of Mexico's Armed Revolutionaries from the 1960s to the EZLN Uprising of 1994", *Low Intensity Conflict & Law Enforcement* (Spring 1999): p. 34-56.
8. BUNKER, Robert J. "Strategic Threat: Narcos and Narcotics Overview", *Small Wars and Insurgencies* (March 2010): p. 10.
9. MANWARING, Max. A "New" Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, September 2009), p. 2.
10. BURNETT, John; PEÑALOZA, Marisa. "Mexico's Drug War: A Rigged Fight?" *National Public Radio, All Things Considered*, 18 May 2010, disponível em: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=126890838>, acesso em 6 jun. 2010.
11. GAMBETTA, Diego. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Cambridge: Harvard University Press, 1996), p. 7.
12. BEITH, Malcolm. "Are Mexico's Drug Cartels Terrorist Groups?", *Slate*, 15 Apr. 2010, disponível em: <http://www.slate.com/toolbar.aspx?action=print&id=2250996>, acesso em 16 abr. 2010.
13. KENNEY, Michael. *From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaptation* (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2007), p. 9.
14. CRONIN, Audrey Kurth. "How Al Qaeda Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups", *International Security* 31, no. 1 (Summer 2006): p. 9.
15. ARLACCHI, Pino. "The Dynamics of Illegal Markets" in *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, ed. Phil Williams e Dimitri Vlassis (Portland, OR: Frank Cass, 2001), p. 9.
16. MUELLER, John. *The Remnants of War* (Cornell Studies in Security Affairs), (New York: Cornell University Press, 2004), p. 6. Ver também TURBIVILLE, Graham. "Preface" in *Global Dimensions of High Intensity Crime and Low Intensity Conflict*, ed. Graham Turbiville (Chicago: University of Illinois, 1995), p. 7. Turbiville descreve a criminalidade de alta intensidade como sendo a condição que surgiu em alguns países depois da Guerra Fria, onde "problemas de segurança que haviam sido, no passado, motivados por imperativos ideológicos, políticos, etc. hoje também possuem fortes motivações criminosas... O crime organizado representa, cada vez mais, um meio alternativo de sustento, assim como uma fonte sedutora de lucro pessoal e criminoso, que transforma o fervor ideológico e político..." (grifo do autor).
17. Esse é um trocadilho com o princípio de Roth e Sever, *The Kurdish Workers Party*, p. 902.
18. FRIMAN, H. Richard. "Drug Markets and the Selective Use of Violence", *Crime, Law, and Social Change* 52, no. 3 (September 2009): p. 287.
19. NAYLOR, R. T. "Violence and Illegal Economic Activity: A Deconstruction", *Crime, Law and Social Change* 52, no. 3 (September 2009): p. 232.
20. FARER, Tom J. "Conclusion: Fighting Transnational Organized Crime", *Transnational Organized Crime in the Americas* ed. Tom J. Farer (New York: Routledge, 1999), p. 289.
21. VOLKOV, Vadim. *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002), p. 27-28.
22. GAMBETTA, *The Sicilian Mafia*, p. 2.
23. *Ibid.*, p. 226.
24. REUTER, Peter. "Systemic Violence in Drug Markets", *Crime, Law and Social Change* 52, no. 3 (September 2009): p. 275.
25. WILLIAMS, Phil. "The International Drug Trade", in TURBIVILLE, *Global Dimensions of High Intensity*, p. 162.
26. NAYLOR, R. T. "Violence and Illegal Economic Activity", "[A] venda de crack tem maior probabilidade de estar associada com a violência que a venda de bolsas falsificadas Louis Vuitton", p. 235.
27. BERGMAN, Marcelo. "Creating New Soldiers in Mexico's Drug War", *Foreign Policy*, May 17, 2010, disponível em: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/17/creating\\_new\\_soldiers\\_in\\_mexico\\_s\\_drug\\_war](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/05/17/creating_new_soldiers_in_mexico_s_drug_war), acesso em 13 set. 2011.
28. "The Long Game", *Newsweek*, 24 Mar 2010, disponível em: <http://www.newsweek.com/2010/03/23/the-long-game.html>, acesso em 12 jun. 2010.
29. BERGMAN, Creating New Soldiers in Mexico's Drug War.
30. VARESE, Federico. *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 190.
31. BORGER, Julian; Tuckman, Jo. "Blood Brothers", *The Guardian*, 15 Mar. 2002.
32. "Mexican City Sees Record Murders", *bbc.com*, 22 Oct. 2009, disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8319835.stm>, acesso em 13 set. 2011.
33. CATTAN, Nacha. "Fed Up with Plague of Kidnappings, Mexicans turn to Mob Justice", *The Christian Science Monitor*, 22 Sept. 2010, disponível em: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2010/0922/Fed-up-with-plague-of-kidnappings-Mexicans-turn-to-mob-justice>, acesso em 3 jan. 2011.
34. MAROSI, Richard. "A Tijuana Blood Bath", *Los Angeles Times*, 6 Oct. 2008, disponível em: <http://articles.latimes.com/2008/oct/06/world/fg-arellano6>, acesso em 6 jun. 2010.
35. KENNEY, Michael. *From Pablo to Osama*, p. 10.
36. "Under the Volcano", *The Economist*, 14 Oct. 2010, p. 30.
37. V. DE LA TORRE, Luis. *Drug Trafficking and Police Corruption: A Comparison of Colombia and Mexico*, Tese de Mestrado (Monterey, CA: Naval Postgraduate School, June 2008), p. 96.
38. DANELO, David. "The Many Faces of Mexico", *Orbis*, p. 174.
39. SKOGAN, Wesley; ATUNES, George. "Information, Apprehension, and Deterrence: Exploring the Limits of Police Productivity" in *What Works in Policing*, ed. David Bayley (Oxford: Oxford University Press 2008), p. 108.