

# Uma Estratégia Para Derrotar a Insurgência Criminal no Triângulo Norte da América Central

CEL. JOED I. CARBONELL-LÓPEZ, DOUTOR EM LIDERANÇA ESTRATÉGICA, USAF

A falta de segurança causada pelas Organizações Criminosas Transnacionais (OCTs) é a praga mais significativa que assola El Salvador, Guatemala e Honduras, uma região comumente conhecida como o Triângulo do Norte. É uma das regiões mais violentas do mundo, criando uma instabilidade massiva e impedindo a prosperidade econômica para os cidadãos da região. Em 2020, as maiores cidades de cada país estão listadas entre as 50 cidades mais violentas do mundo.<sup>1</sup> As OCTs estão conduzindo uma insurgência criminosa que exigirá uma estratégia de contrainsurgência (COIN) para derrotá-la, não uma estratégia típica de aplicação da lei, focada simplesmente em tirar os “bandidos” das ruas. A supressão bem sucedida dessa insurgência criminosa estabelecerá uma base de segurança que promoverá a estabilidade e possibilitará a prosperidade econômica da população da região, reduzindo grandemente a volatilidade que tem impulsionado a migração massiva da região.

A captura criminosa de um Estado aumenta exponencialmente a ameaça que representa para os seus vizinhos, como foi visto quando o Hamas assumiu o controle do governo de Gaza, situação que representou uma crescente ameaça para Israel e a Autoridade Palestina.<sup>2</sup> De forma semelhante, a captura criminosa dos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras ameaçaria a segurança do hemisfério e a influência dos EUA na região, pois o impacto de sua atividade criminosa será sentido, no mínimo, em todo o hemisfério.<sup>3</sup> Isso concederia às OCTs acesso irrestrito aos mercados financeiros, lhes permitiria perpetuar a corrupção e expandir seus empreendimentos criminosos, lhes daria o monopólio da violência e expandiria a instabilidade regional e social. Entretanto, combater com sucesso as OCTs e fortalecer as instituições democráticas dentro de cada um desses países também oferece várias oportunidades para os EUA: reafirmaria o compromisso dos EUA com a região como um parceiro estratégico; criaria novas oportunidades econômicas para corporações americanas; fortaleceria a ordem liberal internacional.

## Contexto Estratégico

### *Organizações Criminosas Transnacionais no Triângulo Norte*

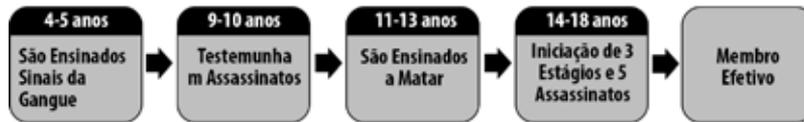
Os principais culpados pela instabilidade e violência dentro do Triângulo Norte são as OCTs, que conduzem uma insurgência criminosa que ainda está para ser total-

mente compreendida. Uma insurgência criminosa tem todas as características de uma insurgência tradicional, exceto no que se refere à ideologia.<sup>4</sup> Em vez de ideologia, os insurgentes criminosos, ou OCTs, estão focados no poder bruto e em manter a liberdade de conduzir seu empreendimento criminoso.<sup>5</sup> As OCTs no Triângulo Norte podem ser categorizadas, de forma geral, em cartéis de drogas e gangues de terceira geração, como a Mara Salvatruchas (MS13). Embora compartilhem muitas das mesmas características, historicamente, eles diferem em seu objetivo principal. Os cartéis estão focados nos vários aspectos do empreendimento de drogas (por exemplo, na produção e no transporte) e as gangues estão concentradas principalmente no controle territorial. Porém, a colaboração entre eles aumentou nos últimos anos, assim como a expansão de seus empreendimentos.

A ameaça crescente das OCTs no Triângulo Norte é um fenômeno que começou principalmente durante os anos 2000. Em grande parte, é o resultado de cinco manifestações convergentes. Primeiro, no final dos anos 90, os EUA começaram a deportar um grande número de salvadorenhos e alguns guatemaltecos e hondurenhos que se encontravam ilegalmente nos EUA, ao completarem suas penas de prisão por vários crimes.<sup>6</sup> Muitos desses indivíduos estavam nos EUA desde a infância e, de repente, se encontraram em um país que, apesar de ser seu local de nascimento, era totalmente estranho para eles. Assim, eles se uniram para sobreviver, continuando com suas atividades criminosas.<sup>7</sup> Em segundo lugar, os esforços antinarcóticos dos EUA e do México forçaram muitos dos cartéis mexicanos a procurar ambientes mais amigáveis para a sua operação. Em terceiro lugar, os esforços antinarcóticos dos EUA e da Colômbia, incluindo o Plano Colômbia, transferiram muitos dos esforços do cartel colombiano para a América Central. Em quarto lugar, o acesso da América Central aos oceanos do Caribe e Pacífico, juntamente com amplos espaços sem governo, foram terreno fértil para que as empresas criminosas das OCTs se enraizassem. E, por último, instituições governamentais fracas e a conhecida suscetibilidade de funcionários do governo à corrupção, dentro do Triângulo Norte, proporcionaram o ambiente permissivo necessário para que as OCTs prosperassem.

As empreitadas criminosas dessas OCTs são extensas. Algumas estimativas colocam a força das OCTs no Triângulo Norte em mais de 100.000 membros, com membros adicionais nos EUA, México, América do Sul e África Ocidental.<sup>8</sup> Mais preocupante ainda, é que a pesquisa preliminar sobre a cadeia de recrutamento da MS13 detalha um processo sofisticado que começa com crianças de quatro a cinco anos de idade; a Figura 1 detalha a cadeia de produção da MS13.<sup>9</sup> Entretanto, não se sabe se existem estruturas de recrutamento similares para outras OCTs. Há também provas recentes de que os membros estão recebendo trei-

namento militar, aumentando significativamente o seu sucesso contra agências governamentais de aplicação da lei.<sup>10</sup>



**Figura 1. Cadeia de Produção dos Membros da MS13**

Fonte: Autor

As linhas de negócios das OCTs consistem em uma série de atividades ilícitas, incluindo produção e tráfico de drogas, tráfico humano, extorsão, lavagem de dinheiro e tráfico de armas.<sup>11</sup> Os recursos financeiros que eles geram a partir dessas atividades são muito maiores do que os dos governos regionais. Em 2017, o Produto Interno Bruto (PIB) combinado de El Salvador, Guatemala e Honduras foi de 123,41 bilhões de dólares.<sup>12</sup> Em contraste, o comércio global de drogas, sozinho, foi avaliado em mais de 320 bilhões de dólares anuais, dos quais, 150 bilhões de dólares são atribuídos às Américas.<sup>13</sup> Outras atividades, como a extorsão, também geram receitas significativas para as OCTs. Por exemplo, a extorsão em El Salvador, Guatemala e Honduras totalizou 651 milhões de dólares em 2015.<sup>14</sup> Essas receitas, juntamente com as geradas a partir de suas diversas linhas de negócios, permitem-lhes dominar fundamentalmente seu relacionamento com os seus estados anfitriões.

As OCTs prosperam com governos fracos, corrupção e extorsão e se infiltrarão até mesmo em cargos do governo a fim de possibilitar o seu empreendimento criminoso. Em alguns casos, frequentemente em nível subestadual, as OCTs são bem sucedidas em tomar ou suplantam completamente o governo.<sup>15</sup> Assim, a forma como as OCTs interagem com um estado varia, mas pode ser dividida em três métodos primários: 1) corrupção, 2) infiltração e 3) competição.<sup>16</sup> Cada método pode ocorrer dentro ou contra os governos nacionais, provinciais ou locais de um determinado país, e cada um deles está ocorrendo dentro do Triângulo Norte. As OCTs são conhecidas por pagarem propina aos funcionários em todos os ramos do governo para permitir que operem impunemente; em território controlado pela OCT, os próprios membros da OCT podem concorrer a cargos públicos.<sup>17</sup> Por exemplo, em El Salvador, prefeitos foram relatados como membros da MS13<sup>18</sup> e na Guatemala, alguns membros do Congresso foram relatados como membros das OCTs.<sup>19</sup> Finalmente, em muitos dos territórios sem governo ou controlados pela OCT, as próprias OCTs estão prestando serviços públicos, como serviços básicos e educação, em concorrência direta com o Estado.<sup>20</sup>

### **Contexto de El Salvador, Guatemala e Honduras**

Cada um dos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras tentou combater as OCTs que operam em seus respectivos países de várias maneiras. Cada um tentou uma versão de Mano Dura (mão dura), o que levou a uma superpopulação nas prisões e a relatos de assassinatos extrajudiciais.<sup>21</sup> El Salvador chegou a tentar uma trégua, em março de 2012, que é creditada com o declínio temporário da violência; porém, as OCTs de lá simplesmente mudaram de tática e continuaram a agir impunemente, forçando o governo salvadorenho a acabar com a trégua.<sup>22</sup> Recentemente, as Forças Armadas dos três governos começaram a compartilhar informações e inteligência sobre as OCTs.<sup>23</sup> A eficácia desses esforços precisará ser avaliada em uma data futura.

### **Contexto dos Estados Unidos**

A abordagem dos EUA para combater as OCTs no Triângulo Norte tem sido através de uma série de programas individuais que muitas vezes são descoordenados. Infelizmente, os EUA não reconheceram o problema como uma insurgência criminosa, impedindo, assim, uma abordagem abrangente necessária para combatê-la com sucesso. Em vez disso, as OCTs são tratadas, principalmente, como uma questão de combate aos narcóticos ou de luta contra as gangues, abordados pelos métodos tradicionais de aplicação da lei, priorizando prisões e apreensões de drogas sobre outros métodos comprovadamente eficazes em operações de contrainsurgência.<sup>24</sup> Um desenvolvimento recente positivo, entretanto, foi o reconhecimento da ameaça transnacional da MS13 e a sua designação formal como uma OCT em 2011.<sup>25</sup> Isso permitiu ao Departamento do Tesouro dos EUA usar suas autoridades penalizadoras contra membros conhecidos da MS13.

### **Por que os Estados Unidos deveriam se preocupar?**

Os Estados Unidos têm, historicamente, procurado manter um papel de liderança no Hemisfério Ocidental. Esse papel está sendo ameaçado pela instabilidade fomentada pelas OCTs que operam em El Salvador, Guatemala e Honduras. Primeiro, elas representam uma ameaça direta aos EUA através de suas operações dentro dos EUA e dos narcóticos e outros bens ilícitos que são trazidos para os EUA (um *interesse de segurança* nacional). Em segundo lugar, a instabilidade e a insegurança que causam, impedem que as economias do Triângulo Norte prosperem, inibindo o potencial comercial e a parceria econômica que beneficiaria os EUA e a população da região (*interesse de prosperidade*). Por fim, como uma insurgência criminosa, as OCTs representam uma ameaça direta ao Estado de Direito dentro do Triângulo Norte, às instituições democráticas transparentes e à ordem internacional liberal (*valoriza o interesse*). Assim, os EUA têm um interesse signi-

ficativo em combater a insurgência criminosa em curso nessa região e impedir que ela consiga tomar ou suplantar com sucesso os governos estaduais e subestaduais de El Salvador, Guatemala e Honduras.

### **Suposições**

Embora alguns possam argumentar que esteja diminuindo, presume-se que os EUA ainda exerçam influência significativa junto aos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras e em toda a região.<sup>26</sup> Essa influência será fundamental para obter a cooperação dos respectivos governos em assuntos difíceis, tais como os esforços de combate à corrupção. Presume-se também que os EUA poderão obter o apoio de outros parceiros dentro do hemisfério. Um terceiro pressuposto é o de que as OCTs tenham vínculos com os mais altos níveis de governo dentro de cada um dos três países do Triângulo Norte.<sup>27</sup> E, por último, presume-se que a influência dos respectivos governos é, no máximo, fraca, fora de suas áreas metropolitanas, deixando-os assim com grandes extensões de territórios não governados.



**Figura 2. Ganhando a população**

*Fonte: autor*

### **Objetivo Estratégico**

O objetivo estratégico deste artigo é propor uma estratégia para derrotar a insurgência parasitária criminosa das OCTs, fornecendo uma base de segurança que permita aos governos de El Salvador, Guatemala e Honduras fortalecer suas instituições democráticas e aumentar a capacidade de proporcionar, efetivamente, segurança e prosperidade para seus cidadãos.

Como estratégia criminal de contrainsurgência (COIN), “a população é o objetivo estratégico em COIN porque ganhar a população equivale quase diretamente a ganhar o conflito.”<sup>28</sup> Como pode ser observado na Figura 2, vencer a população no Triângulo Norte exigirá um esforço triplo: uma fundação de segurança, confiança nas instituições governamentais e acesso à prosperidade econômica. Enquanto os três serão abordados nessa estratégia, uma base de segurança é

mais crítica no curto a médio prazo para que os outros dois tenham terreno fértil para se enraizarem.

## **Objetivos, Meios e Fins**

O foco dessa estratégia é fornecer uma base de segurança que criará o espaço necessário para uma governança efetiva e para que a prosperidade econômica cresça. Entretanto, reconhece plenamente que uma estratégia eficaz de contrainsurgência exigirá múltiplas linhas de esforço de apoio mútuo para ser bem sucedida.<sup>29</sup> Como tal, essa estratégia é composta de cinco objetivos que devem ser alcançados simultaneamente. Os dois primeiros objetivos se concentram em iniciar a mudança governamental sistêmica necessária para sustentar a segurança. O terceiro, o objetivo central, concentra-se no estabelecimento dos fundamentos da segurança. Os dois últimos objetivos se concentram nas mudanças sociais necessárias para uma segurança sustentada, tanto no Triângulo Norte quanto nos EUA.

### ***1. Estabelecer uma estrutura para uma governança eficaz e transparente***

Abordar a corrupção sistêmica e a governança fraca são esforços de longo prazo. Assim, essa estratégia se concentra no estabelecimento de uma estrutura para os esforços anticorrupção na região. Primeiramente, o Departamento de Estado dos EUA (DOS – sigla em inglês) deve assumir a liderança na aplicação de pressão diplomática sobre a Guatemala para reverter sua posição atual contra a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG).<sup>30</sup> Esse esforço, patrocinado pelas Nações Unidas (ONU), provou ser uma ferramenta eficaz contra a corrupção na Guatemala. Em segundo lugar, os EUA devem dar seu total apoio e trabalhar com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o governo de Honduras para fortalecer a Missão de Apoio Contra a Corrupção e a Impunidade em Honduras (MACCIH), a fim de ter os mesmos resultados positivos que a CICIG.<sup>31</sup> Além disso, os EUA devem trabalhar com El Salvador, a OEA e a ONU para estabelecer uma agência anticorrupção semelhante à CICIG e à MACCIH dentro de El Salvador.

Para fortalecer os Ministérios Público e da Justiça de cada governo, o Departamento de Estado dos EUA deve fazer parceria com o Departamento de Justiça dos EUA (DOJ – sigla em inglês) para trabalhar com cada país a fim de aumentar a capacidade de sua promotoria, a sua perícia judicial e a sua independência judicial. Os esforços iniciais devem se concentrar na capacidade nacional e também devem incluir a capacidade provincial e municipal, conforme o caso. Para reforçar a importância de um Judiciário independente, o Departamento de Estado e o Departamento de Justiça devem exercer pressão diplomática sobre os governos de cada país para fazer as mudanças constitucionais necessárias para criar nomeações

de longo prazo ou vitalícias para seus tribunais nacionais, para diminuir o potencial de influência política sobre o Judiciário por parte dos líderes eleitos. Finalmente, para criar uma cultura de transparência, o Departamento de Estado e o Departamento de Justiça deveriam trabalhar com suas contrapartes para desenvolver um mecanismo para divulgar a eficácia do sistema judiciário. Isso poderia incluir o número de casos litigados, os tipos de casos em litígio e o número de casos encerrados. Para complementar esses esforços, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID – sigla em inglês) deve trabalhar com o corpo de imprensa de cada país para criar uma Organização Não-Governamental (ONG) independente, focada na verificação das informações fornecidas pelos respectivos ramos judiciais.

## ***2. Profissionalizar a aplicação da lei regional***

Uma força policial profissional que conquistou a confiança da população à qual serve é fundamental para estabelecer e manter a segurança a longo prazo necessária para derrotar a insurgência criminosa em curso no Triângulo do Norte. O primeiro passo para ganhar essa confiança é estrutural: separar as agências de aplicação da lei das funções dos militares. Para tal, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa deveriam trabalhar com o Canadá, a Costa Rica e a OEA para aplicar pressão diplomática sobre os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras para separar suas respectivas agências nacionais de aplicação da lei de seus Ministérios da Defesa e fazer a transição deles para os seus respectivos Ministérios da Justiça. Essa transição deve ser acompanhada das mudanças constitucionais necessárias, para retirar as autoridades de aplicação da lei dos Ministérios da Defesa.

Além disso, o Departamento de Estado e o Departamento de Justiça devem estabelecer uma coalizão de parceiros de aplicação da lei, se necessário, com o Canadá, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica e os EUA, para ajudar a financiar as agências nacionais e subestaduais de aplicação da lei no Triângulo Norte, em seu treinamento e transformação. A transformação deve incluir mudanças estruturais como, por exemplo:

- Induzir cada agência a recrutar e contratar uma força étnica e culturalmente representativa da população à qual serve
- Convencer cada agência a criar um corpo de oficiais não-comissionados dentro da força que seja aceito como contribuinte em vez de competitivo
- Possibilitar o estabelecimento de um processo de promoção baseado no mérito, que incentive a sua permanência

O treinamento deve incluir:

- Práticas de policiamento comunitário que estabeleçam a confiança entre as agências que aplicam a lei e as comunidades que elas servem

- Habilidades técnicas baseadas em normas e padrões internacionais em áreas como solução de problemas, comunicações, cadeia de responsabilidades, condução de investigações e coleta de informações e inteligência
- Habilidades táticas baseadas em normas e padrões internacionais em áreas como apreensões, difusão de situações hostis e patrulhamentos de contraemboscada

### ***3. Subjugamento de Operações de Insurgência Criminal***

Um fator central para o sucesso dessa estratégia é uma base de segurança. Isso poderia ser alcançado através do uso combinado de forças policiais e forças militares para ter um efeito máximo e mais rápido. Primeiro, a Comunidade de Inteligência dos EUA deve aumentar a sua prioridade, capacidade e esforços em relação às OCTs do Hemisfério Ocidental e deve trabalhar com os seus parceiros de coalizão para que façam o mesmo. A Comunidade de Inteligência deve primeiro se concentrar na identificação de todos os funcionários do governo anfitrião e de governos estrangeiros, de todos os níveis de governo (estadual e subestadual), suspeitos de estarem colaborando com as OCTs ou suspeitos de serem membros das OCTs. Em segundo lugar, uma vez que esses funcionários forem identificados:

- O Departamento do Tesouro (DOT – sigla em inglês) deve vetar os ativos financeiros pessoais desses funcionários
- O Departamento de Estado e o Departamento de Justiça devem trabalhar com os governos da nação anfitriã para indiciar e processar, ou, se apropriado, indiciar nos EUA e buscar a extradição para processo nos EUA
- O Departamento de Estado deve fazer parceria com o Departamento de Defesa, a Comunidade de Inteligência e a OEA para estabelecer uma campanha de informação enfatizando que todos os funcionários públicos que colaboram com as OCTs serão identificados e processados

Em terceiro lugar, a Comunidade de Inteligência deve então se concentrar em entender tudo o que for possível sobre as redes de OCT: redes sociais, logística, atividades ilícitas (não apenas de narcóticos), laços internacionais, e assim por diante. Em quarto lugar, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa, o Departamento de Justiça e o Departamento de Segurança Nacional Interna (DHS – sigla em inglês) devem usar a inteligência produzida para induzir a Colômbia, a Costa Rica, El Salvador, a Guatemala, Honduras e o México a conduzirem operações coordenadas e simultâneas contra indivíduos-chave que são os centros de gravidade (COG, sigla em inglês) dentro das redes de OCT que operam em cada um dos países, incluindo os EUA. É importante notar que isso deve incluir os COGs para todas as atividades ilícitas (por exemplo, extorsão, contrabando e tráfico de pessoas, tráfico de armas, lavagem de dinheiro e assim por

diante) e não as simplesmente relacionadas ao narcotráfico. Também deve incluir o aumento do compartilhamento de informações e inteligência onde aplicável, como o compartilhamento dos registros criminais conhecidos de indivíduos deportados. Em quinto lugar, todos os indivíduos identificados e detidos durante essas operações devem ser tratados através do mesmo processo detalhado na segunda etapa acima, para os funcionários do governo.

Em sexto lugar, o Departamento de Estado deve persuadir a OEA a estabelecer uma Força Tarefa Interagencial Combinada (CIATF – sigla em inglês) e escolher um país membro a liderá-la. A CIATF deveria incluir forças policiais e militares dos governos do Triângulo Norte; o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa também deveriam persuadir ou induzir os Estados-Membros da OEA a contribuir com forças cuidadosamente avaliadas. Uma vez estabelecida, a CIATF deve ser constituída para operar no Triângulo Norte por cinco anos, com dois anos de extensão opcionais. A sua missão seria atacar diretamente as OCTs que estão fazendo a insurgência criminosa e suas redes, ao mesmo tempo em que aumenta a capacidade orgânica de El Salvador, Guatemala e Honduras de fazer o mesmo. Embora a CIATF deva fazer parceria com o Departamento de Defesa dos EUA, ela não pode ter nenhuma relação formal de comando com ele ou qualquer outra entidade dos EUA. Simultaneamente, o Departamento de Estado deve trabalhar diligentemente para persuadir os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras a permitir que a CIATF seja estabelecida e opere dentro de cada país. Em sétimo lugar, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa devem assumir a liderança em garantir apoio financeiro para ajudar a financiar a CIATF.

#### ***4. Aumentar as Oportunidades de Prosperidade Econômica***

A falta de oportunidades econômicas é um dos principais fatores que impulsionam grandes setores da população a emigrar ou buscar melhores oportunidades econômicas dentro dos empreendimentos das OCTs. Para inverter essa maré, quatro áreas abrangentes precisam ser abordadas. Primeiro, cada governo dentro do Triângulo Norte deve ganhar o controle de seu território e fornecer serviços básicos para os seus cidadãos. Infelizmente, todos os três países têm recursos limitados devido às baixas taxas de impostos e a uma base tributária baixa. Assim, o Departamento de Estado deve trabalhar diligentemente com cada governo para aumentar a sua receita tributária. O Departamento do Tesouro e a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA (USAID) devem trabalhar com cada país para melhorar suas leis tributárias, práticas e processos de cobrança de impostos, aumentar sua base tributária e aumentar a responsabilidade e transparência durante todo o processo de cobrança de impostos. O Departamento de Estado, o Departamento do Tesouro e a USAID também devem formar parcerias com cada

país para ajudá-los a expandir os seus serviços, com a nova receita, para os centros populacionais mais carentes; esse passo depende de gerar com sucesso as novas receitas fiscais e muito provavelmente começaria no segundo ou terceiro ano de implementação da estratégia. Diferentemente do aumento da receita tributária, a expansão dos serviços governamentais autofinanciados não é o foco desta estratégia. Os EUA, entretanto, devem liderar a colaboração internacional para aumentar os serviços educacionais, a infraestrutura e o emprego.

Segundo, a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos EUA deve liderar a expansão dos serviços de educação primária e profissional em toda a região. Ela deve fazer parceria com o Departamento de Estado para incentivar cada país a aumentar o seu compromisso e gastos em educação para todas as crianças e jovens dentro de cada país. A USAID também deveria colaborar com os seus parceiros internacionais no direcionamento dos projetos de educação das ONGs para que se concentrem no desenvolvimento de habilidades que sejam mais empregáveis. Em terceiro lugar, o Departamento de Estado e a USAID devem solicitar, ativamente, subsídios privados, internacionais e governamentais para melhorar a infraestrutura dentro de cada país. Eles também poderiam trabalhar com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros bancos internacionais de desenvolvimento para ajudar a garantir subsídios ou empréstimos para essas melhorias. As melhorias na infraestrutura devem se concentrar na expansão da eletricidade, água potável e estradas para o máximo da população possível. A ênfase deve ser colocada nas estradas entre as áreas rurais e os municípios maiores, para melhorar o acesso às oportunidades de emprego regional e aos serviços governamentais. O Governo dos Estados Unidos deveria se concentrar simplesmente em atuar em um papel de coordenação e defesa.

Em quarto lugar, o Departamento de Estado, o Departamento de Comércio (DOC – sigla em inglês) e o Departamento de Trabalho (DOL – sigla em inglês) devem fazer parceria com os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras para fazer crescer e fortalecer seus respectivos mercados comerciais e de trabalho. O Departamento de Estado e o Departamento de Comércio devem ajudá-los a criar incentivos que sejam mutuamente benéficos para o governo anfitrião e para as corporações, a fim de atrair o investimento corporativo estrangeiro direto. Como um incentivo, o Departamento de Comércio e o Representante Comercial dos EUA (USTR – sigla em inglês) poderiam liderar o estabelecimento de um programa de seguro privado/público fornecido às empresas americanas dispostas a criar oportunidades de emprego nas regiões subdesenvolvidas do Triângulo do Norte. A USAID também poderia trabalhar com seus parceiros internacionais para garantir microempréstimos ou subsídios que possam ser usados por empreendedores para iniciar suas próprias empresas. O Departamento de Estado deve

encorajar os parceiros do hemisfério a estabelecer ou expandir vistos de trabalho temporários para servir como uma ponte de prosperidade enquanto novas oportunidades são criadas dentro do Triângulo Norte. O Departamento de Estado e o Departamento de Trabalho deveriam identificar setores econômicos dentro dos EUA que poderiam se beneficiar de uma expansão orientada de vistos de trabalho temporários. Por fim, a USAID e o DHS devem fazer parcerias com os governos anfitriões, que visem a reintegração de deportados que retornaram aos seus países de origem e que foram educados nos EUA, são bilíngues, possuem habilidades profissionais e não têm mais do que um registro criminal não violento. A reintegração deve incluir um treinamento complementar, baseado na experiência anterior, para preencher trabalhos críticos, tais como: professores, construção de infraestrutura, comércio, e assim por diante.

### ***5. Abordagem dos Fatores Contribuintes Domésticos***

Uma estratégia abrangente para combater a insurgência criminosa no Triângulo do Norte deve reconhecer dois fatores críticos:

- A insurgência criminosa é, em grande parte, financiada pela demanda americana por narcóticos.
- A insurgência criminosa está armada, em grande parte, por armas originárias dos EUA.<sup>32</sup>

Portanto, ambas as questões precisam ser abordadas como parte dessa estratégia. O vício em drogas é uma questão de saúde pública e piorou recentemente com a epidemia de opioides que matou mais de 72.000 americanos em 2017, impactando muitas comunidades em todos os EUA.<sup>33</sup> O Congresso agiu contra essa ameaça e se apropriou de mais de 8 bilhões de dólares somente em 2018 para combater a crise de opioides, mas não existe uma estratégia federal coordenada.<sup>34</sup> A eficácia desses esforços deve ser monitorada de perto pelo Departamento de Saúde e Serviços Humanos (DHHS – sigla em inglês) com as boas práticas compartilhadas com estados, territórios e governos locais. Além disso, o Serviço de Saúde Pública (PHS – sigla em inglês) deve ser implantado nas localidades mais afetadas para aumentar os profissionais de saúde pública locais para ajudar a acelerar os esforços de reabilitação e para identificar as boas práticas que podem ser compartilhadas em todo o país. Finalmente, o Escritório de Responsabilidade do Governo (GAO – sigla em inglês) deve conduzir uma auditoria dos gastos federais em todos os esforços de combate aos narcóticos e de reabilitação de drogas e recomendar como equilibrar mais efetivamente os gastos entre os esforços de combate aos narcóticos e os serviços de dependência e reabilitação.

O próximo passo para atender à demanda é destacar os danos humanos causados pela indústria ilegal de narcóticos. Uma opção em potencial para conseguir

isso seria ter a Primeira Dama dos Estados Unidos (FLOTUS – sigla em inglês) em parceria com o Cirurgião Geral (SG – sigla em inglês) e a Agência de Combate às Drogas (DEA – sigla em inglês) para estabelecer e liderar uma campanha de informação que destacaria histórias de crianças e mulheres que são agredidas, famílias que são separadas ou assassinadas, ou outros horrores que fazem parte da indústria ilegal de narcóticos. Para ser mais eficaz, essa campanha deve ser um esforço de colaboração com a indústria de entretenimento e esportes em todos os meios de mídia, para atingir o máximo possível da população americana. Por último, o Departamento de Estado deve incentivar campanhas similares em grandes regiões consumidoras de narcóticos, como o Canadá e a Europa.

O segundo fator dos EUA que precisa ser endereçado é o fluxo ilegal de armas dos EUA para o México, a América Central e a América do Sul. Para começar, o Departamento de Segurança Interna dos EUA (DHS – sigla em inglês) deve começar a triagem de todo o tráfego de saída nos portos do Sul e em todos os portos marítimos com carga destinada ao México e à América Central para armas e peças de armas que possam ser montadas em seu destino final. O DHS também deve oferecer tecnologia de triagem às forças fronteiriças do México para ajudar em seus esforços de triagem, e deve aumentar a prioridade do contrabando de armas em seus esforços de colaboração transfronteiriça com o México. Nos EUA, a Agência de Álcool, Tabaco, Armas de Fogo e Explosivos (ATF – sigla em inglês) do Departamento de Justiça deve assumir a liderança no estabelecimento de uma campanha de informação, de preferência em parceria com organizações como a Associação Nacional de Armas de Fogo, com o objetivo de atingir as feiras/exposições de armas e aqueles estados com as leis menos rigorosas sobre armas. A narrativa da campanha de informação deve se concentrar em como identificar um contrabandista de armas, na morte e destruição causadas pelas armas traficadas ilegalmente e na ligação do comércio ilegal de entorpecentes que atormenta os EUA com o comércio ilegal de armas que atormenta nossos vizinhos do sul. Finalmente, a ATF deve trabalhar com o Congresso e legisladores estaduais e territoriais para identificar e fechar as brechas exploradas pelos contrabandistas de armas e aumentar a severidade da punição para os indivíduos que participam do contrabando de armas.

### **Testes da Estratégia**

Infelizmente, nenhuma estratégia é irrefutável. Avaliar a probabilidade de sucesso dessa estratégia requer uma análise de sua adequação, viabilidade, desejabilidade, aceitabilidade e sustentabilidade.

### ***Adequação***

A adequação dessa estratégia é avaliada como alta. Ao deslocar os esforços de combate à OCT, de um problema criminoso ou combate ao narcótico, para um problema de combate à insurgência, ela oferece uma abordagem abrangente para tratar de uma praga que tem assolado as Américas por décadas. A estratégia enfrenta a ameaça diretamente e faz avançar os interesses de projeção de valores e prosperidade econômica, fortalecendo o Estado de Direito e desenvolvendo oportunidades econômicas. Ambos promovem a estabilidade e o crescimento econômico que beneficia os cidadãos locais, a região e os EUA.

### ***Viabilidade***

A viabilidade dessa estratégia é avaliada como média. A abrangência dessa estratégia cria dois desafios. Primeiro, exige que os EUA defendam que cada nação abdique de parte de sua soberania para fortalecer suas instituições. Quando a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), uma organização da ONU, foi convidada pelo governo guatemalteco a atuar, ela exigiu uma mudança na constituição do país, que renunciava a uma parte de sua soberania, para que a CICIG pudesse operar. Os EUA precisam decidir se defender a CICIG e novas organizações similares em El Salvador e Honduras é do interesse nacional dos EUA. Os EUA deveriam defender que uma nação renuncie a uma parte de sua soberania? Em segundo lugar, os investimentos recomendados na aplicação da lei e no desenvolvimento econômico são de longo prazo e podem ser percebidos como caros. Isso exigirá investimentos americanos e internacionais durante um período de vários anos.

### ***Desejabilidade***

A desejabilidade dessa estratégia é avaliada como alta. Embora os resultados demonstráveis dessa estratégia provavelmente levem de dois a três anos para começarem a ser notados, eles devem ser duradouros. Eles se concentram nos fatores subjacentes ao desafio da segurança, em vez de simplesmente tratar os sintomas. Ao abordar esses sintomas subjacentes, haverá uma diminuição correlata no fluxo de imigração ilegal para os EUA e uma diminuição na violência. Além disso, a estabilidade resultante e os esforços de promoção da prosperidade aumentam as oportunidades econômicas para as empresas americanas, beneficiando conjuntamente as economias regional e dos EUA.

### ***Aceitabilidade***

A aceitabilidade dessa estratégia é avaliada como média. Três públicos fazem parte da avaliação da aceitabilidade: o doméstico, o país anfitrião e o internacional.

O público doméstico reconhece que existe um problema de segurança no Triângulo Norte. No entanto, há apreensão em relação ao que é percebido como atividades de “construção da nação”. Os países anfitriões não apenas reconhecem os desafios de segurança que enfrentam, mas também uniram forças em 2014 para formar a Aliança para a Prosperidade, o que sugere que estão mais dispostos a cooperar nessa estratégia.<sup>35</sup> Entretanto, como foi dito acima, os EUA devem esperar menos cooperação nos esforços anticorrupção com base em experiências recentes entre o governo guatemalteco e a CICIG. Finalmente, o público internacional é composto por aquelas nações e organizações internacionais com as quais a estratégia propõe parcerias. Além da ONU, essa estratégia concentra os esforços de parceria com nações e organizações do Hemisfério Ocidental como o Canadá, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica e a OEA, que ajudarão a fortalecer os laços hemisféricos. Se essas nações não estiverem dispostas a se associar a esses esforços, os EUA precisariam comprometer mais recursos ou reduzir a estratégia.

### ***Sustentabilidade***

A sustentabilidade dessa estratégia é avaliada como média. Como na avaliação de desejabilidade, essa estratégia levará tempo e dedicação para se tornar eficaz. Os EUA poderiam perder a paciência antes que os resultados possam ser avaliados. Outro aspecto que impacta a sustentabilidade é a disponibilidade de recursos.

### **Conclusão**

Embora seja uma abordagem fundamentalmente diferente para abordar as OCTs, essa estratégia se baseia em algumas estratégias existentes, como a Estratégia dos EUA para a América Central e a Estratégia de Teatro do Comando Sul dos EUA (USSOUTHCOM – sigla em inglês). Portanto, essa estratégia tem um custo financeiro relativamente baixo. Os maiores custos novos seriam sobre o segundo e terceiro objetivos: profissionalização da aplicação da lei e dominação da insurgência criminosa. Alguns desses trabalhos já estão em andamento, em menor escala, através de projetos da USAID e operações do USSOUTHCOM. O custo mais significativo associado a essa estratégia é o diplomático. Essa estratégia depende fortemente da destreza diplomática do Departamento de Estado e das missões dos EUA na região. Eles devem ter os recursos e o apoio adequados.

Independentemente de terem bons recursos, toda estratégia tem riscos associados a ela. O principal risco para essa estratégia é o potencial para os governos de El Salvador, Guatemala e Honduras de se recusarem a cooperar. Esse risco poderia ser mitigado pelo engajamento e liderança direta do Presidente dos EUA (POTUS – sigla em inglês). O apoio e a liderança do POTUS reforça o compromisso dos EUA de combater as OCTs e deve tirar proveito da influência significativa

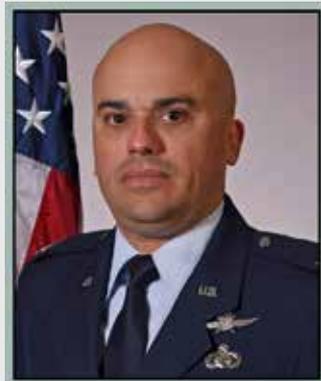
que os EUA ainda detêm na região.<sup>36</sup> O principal risco dessa estratégia é uma potencial mudança das operações das OCTs para outros países do hemisfério.

Em última análise, essa estratégia propõe uma mudança fundamental na abordagem das OCTs e da ameaça que elas representam para os EUA, o Triângulo do Norte e a comunidade internacional. Será necessária uma estratégia de comunicação cuidadosamente coordenada para garantir recursos e apoio do Congresso e de parceiros internacionais para garantir essa mudança. É de longo prazo e exigirá um firme compromisso de múltiplas administrações para construir a capacidade de governança e de aplicação da lei e desenvolver a prosperidade econômica no Triângulo do Norte necessária para reprimir essa insurgência criminosa. É também abrangente, abordando o consumidor final de narcóticos e o fornecedor final de armas dentro dos EUA. Embora complexa, essa estratégia reconhece a evolução das OCTs em uma insurgência criminosa e propõe uma abordagem pouco ortodoxa para derrotá-la. □

## Notas

1. Krista Conrad, "The Most Dangerous Cities in the World," *WorldAtlas*, 15 de abril de 2020, <https://www.worldatlas.com/articles/most-dangerous-cities-in-the-world.html>.
2. Daniel L. Byman, "How to Handle Hamas," Brookings Institute, 10 de maio de 2017, <https://www.brookings.edu/articles/how-to-handle-hamas/>.
3. Micahel Miklaucic e Moisés Naím, "The Criminal State," in *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, eds. Michael Miklaucic e Jacqueline Brewer, (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2013), 149-169.
4. John P. Sullivan, "How Illicit Networks Impact Sovereignty," in *Convergence: Illicit Networks*, 171-187.
5. *Ibid*, 176.
6. Douglas Farah, "Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relations in a Time of Turmoil," IBI Consultants, fevereiro de 2013, [https://www.ibiconsultants.net/\\_pdf/central-american-gangs-and-transnational-criminal-organizations-update-for-publication.pdf](https://www.ibiconsultants.net/_pdf/central-american-gangs-and-transnational-criminal-organizations-update-for-publication.pdf).
7. Hal Brands, "Third-Generation Gangs and Criminal Insurgency in Latin America," *Small Wars Journal*, 2009, <https://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/269-brands.pdf>.
8. Rocio Cara Labrador e Danielle Renwick, "Central America's Violent Northern Triangle," O Conselho de Relações Exteriores, 26 de junho de 2018, <https://www.cfr.org/background/central-americas-violent-northern-triangle>.
9. Entrevista com William J. Perry do Centro para Estudos de Defesa do Hemisfério, fevereiro de 2019.
10. *Ibid*.
11. Luis Guillermo Solís e Todd Foglesong, "Organized Crime and its Impact on Democratic Societies," in *Organized Crime in Latin America and the Caribbean: Summary of Articles*, eds. Luis Guillermo Solís e Francisco Rojas Aravena (San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009), 11-20, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037548.pdf>.
12. "GDP (current US\$)," Banco Mundial, acessado em 14 de abril de 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd?view=map>.
13. Organização dos Estados da América, O problema das drogas nas Americas: Estudos; A economia do tráfico de drogas, Organização dos Estados da América, [2013], acessado em 4 de abril de 2019, [http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico\\_eng.pdf](http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_eng.pdf).
14. Cara Labrador e Renwick, "Central America's Violent Northern Triangle."
15. Miklaucic and Naím, "The Criminal State," 161.
16. *Ibid*, 155.
17. Guillermo Solís e Foglesong, "Organized Crime and its Impact on Democratic Societies."
18. Entrevista com o professor William J. Perry do Centro para Estudos de Defesa do Hemisfério, 4 de março de 2019 [entrevista sem autoria].
19. Entrevista com membros do *think tank* da Guatemala durante a visita à cidade da Guatemala realizada como parte do curso prático da National War College, 1 de abril de 2019.

20. William J. Perry Center, entrevista. [versão abreviada]
21. Steven Dudley, "How 'Mano Dura' is Strengthening Gangs," *InSight Crime*, 22 de novembro de 2010, <https://www.insightcrime.org/investigations/how-mano-dura-is-strengthening-gangs/>.
22. Azam Ahmed, "They Will Have to Answer to Us," *The New York Times*, 29 de novembro de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/29/magazine/el-salvador-police-battle-gangs.html>.
23. Escritório de Assuntos do Hemisfério Ocidental, "The Second Conference on Prosperity and Security in Central America," *Departamento de Estado dos EUA*, 12 de outubro de 2018, acessado em 8 de abril de 2019, <https://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2018/286596.htm>.
24. Eric L. Olson e Kathryn Moffat, "Resumo Executivo," in *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How US Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved*, ed. Eric L. Olson, (Washington, DC: Wilson Center, 2015), 1-17, [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF\\_CARSI%20REPORT\\_0.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARSI%20REPORT_0.pdf).
25. Departamento do Tesouro dos EUA, "Treasury Sanctions Latin American Criminal Organization," 11 de outubro de 2012, acessado em 8 de abril de 2019, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/tg1733.aspx>.
26. Entrevista com a Universidade da Paz durante a visita à cidade da Guatemala realizada como parte do curso prático da National War College, 5 de abril de 2019.
27. *Think tank* da Guatemala, entrevista. [versão abreviada].
28. J. Boone Bartholomees, "Theory of Victory," *Parâmetros* (Verão de 2008): 34, <https://pdfs.semanticscholar.org/9007/8535e31172725fb8a29d20b1f4c43959425c.pdf>.
29. "Keys to Successful Counterinsurgency campaigns Explored," Rand Corporation, 19 de julho de 2010, <https://www.rand.org/news/press/2010/07/19.html>.
30. "CICIG | Department of Political Affairs," Nações Unidas, acessado em 23 de março de 2019, <https://dppa.un.org/en/mission/cicig>.
31. "Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras," *Organização dos Estados Americanos*, acessado em 5 de abril de 2019, <http://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/mision.asp>.
32. Carolina Sampó e Valeska Troncoso, "El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones," *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED*, 2017, 327.
33. "Vital statistics rapid release: provisional drug overdose death counts." Centro Nacional de Estatística da Saúde, outubro de 2018, acessado em 12 de abril de 2019, <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.htm>.
34. Katie Zezima e Seung Min Kim, "Trump Signs Sweeping Opioid Bill. Expect to Hear About it on the Campaign Trail," *The Washington Post*, 24 de outubro de 2019, [https://www.washingtonpost.com/politics/trump-signs-sweeping-opioid-bill-expect-to-hear-about-it-on-the-campaign-trail/2018/10/24/1328598c-d7a9-11e8-aeb7-ddcad4a0a54e\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.5109ec79c394](https://www.washingtonpost.com/politics/trump-signs-sweeping-opioid-bill-expect-to-hear-about-it-on-the-campaign-trail/2018/10/24/1328598c-d7a9-11e8-aeb7-ddcad4a0a54e_story.html?noredirect=on&utm_term=.5109ec79c394).
35. "Plan of The Alliance for Prosperity in the Northern Triangle," Banco de Desenvolvimento Interamericano, acessado em 24 de março de 2019, <https://www.iadb.org/en/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo>.
36. Universidade da Paz, entrevista. [versão abreviada].



**Coronel Joed I. Carbonell,  
Doutor em Liderança Estratégica, USAF**

Coronel Carbonell (Bacharelado em Artes, Universidade de Maryland, condado de Baltimore; Mestre em Ciência, University College da Universidade de Maryland; Mestre em Ciência, National War College; Instrutor de Treinamento Líder, Regent University) tem tido uma carreira militar e civil de 20 anos, extremamente diversificada, incluindo operações cibernéticas, operações de inteligência e operações e gerenciamento de tecnologia. Ele é atualmente o comandante adjunto do 175º Grupo de Operações do Ciberespaço (COG – sigla em inglês), Guarda Aérea Nacional de Maryland. O 175º COG fornece operadores cibernéticos altamente qualificados em apoio ao Comando Cibernético dos EUA e às Forças Aéreas Cibernéticas, além de fornecer militares da Força Aérea no apoio conjunto às operações domésticas. A carreira do Coronel Carbonell inclui destacamentos para o Afeganistão, Iraque e Catar, além de um amplo envolvimento com vários parceiros internacionais em todo o mundo. Além disso, ele é professor adjunto de Relações Internacionais, Gestão Global e Política de Segurança Cibernética.