

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Ariel Faccioli Fernandes

**Quem policia as Américas?
Novas e velhas linhagens de policiamento transnacional
na América Latina**

Orientadora: Manuela Trindade Viana

Rio de Janeiro

2021.2

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Ariel Faccioli Fernandes

**Quem policia as Américas?
Novas e velhas linhagens de policiamento transnacional
na América Latina**

Monografia apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Manuela Trindade Viana

Rio de Janeiro
2021.2

Aos meus avós, Rosa e Waldyr

Agradecimentos

São muitas as pessoas que de alguma forma contribuíram para minha trajetória até aqui. Mas não poderia começar meus agradecimentos de qualquer outra maneira que não fosse demonstrando minha imensa gratidão à minha avó, Rosa, e ao meu avô, Waldyr, para os quais dedico este trabalho final. Obrigado por terem ensinado essa criança apressada a ler e escrever, por me acompanharem na escola, por terem me levado para brincar, por sempre me apoiarem... Não tenho palavras suficientes para agradecer por tudo que fizeram e ainda fazem por mim. Como eu disse uma vez quando era criança: gostaria que meus avós vivessem para sempre. Mas saibam que vocês já estão para sempre no meu coração!

Também não posso deixar de agradecer à minha mãe, Ana Paula, e ao meu pai, Luiz Henrique. Obrigado por todo o amor e apoio que sempre me deram em tudo que eu fiz nessa vida, desde os primeiros passos até os grandes saltos. Obrigado por sempre serem compreensivos, por me pouparem de qualquer pressão (com exceção de me coagir a ingressar na PUC, mas nisso eu sou grato também) e sempre respeitarem minhas escolhas. Sou extremamente grato pelo esforço extraordinário que fazem todos os dias para que eu tenha a melhor vida possível, para que nada falte para mim e assim nada me impeça de seguir atrás dos meus sonhos. Vocês são os melhores pais do mundo!

Agradeço à minha tia-avó Eliana por estar presente de maneira tão marcante na minha vida desde que nasci. Obrigado por ter aberto sua casa para mim quando precisei, por toda atenção, amizade e, principalmente, pelo amor e carinho que sempre me deu. Ao meu tio-avô Jorge, obrigado por apoiar tão fortemente meus estudos e por todo o suporte financeiro que me deu ao longo desta caminhada universitária. Agradeço à minha tia Denise e aos meus primos Rodrigo, Gustavo e Rafael por todo o apoio que me dão e por serem como irmãos mais velhos para mim.

Aos amigos Bárbara, Jonathan (Jonny), Luiza e Matheus (o “Total”), nem sei como descrever o que vocês representam para mim. Gratidão total por estarem do meu lado nos bons e nos maus momentos, por oferecerem o ombro de vocês quando eu preciso chorar, mas também quando precisam me carregar no carnaval. Vocês são a verdadeira definição de amigo, podem contar comigo para tudo!

Também não posso deixar de mencionar outros grandes amigos que fiz no Colégio Pedro II: os gêmeos Guilherme e Gabriel, Guilherme Lobato (famoso Jean), Caio (Mágico), Gabriel Vital, Bernardo (Pará), Igor Gualberto, Cléber, Matheus Araujo, Yan Lucas e João Marcos. Meu carinho por vocês é gigante!

Às amizades que fiz na PUC-Rio, agradeço especialmente à Cristina por ter estado ao meu lado, me aturando, me dando força e sendo a melhor companhia que alguém pode ter. Aos queridos Carol, João Pedro, Igor, Roberto, Miguel e Ana Luiza, obrigado pelos rolés no Baixo Bota e Parque Guinle, pelos abraços, pelo apoio, pelas conversas, pelas risadas... Vocês fizeram esses anos de universidade serem maravilhosos. Guardo todos para a vida! Agradeço ao Manuel por ser um amigo incrível para todos os momentos e uma das melhores pessoas que já conheci. Também agradeço a Caio (grande Fiel), Danilo, Gabriela Carvalho, Laura Melo, Matheus Salles, Bianca, Luis Felipe Herdy, Rafael Gabbay, Fabrício, Pedro Geraldi, Rafael Loesch, Karol Kaiser e todos os demais que de alguma maneira foram importantes nos últimos quatro anos e meio.

A todo o corpo docente do Instituto de Relações Internacionais deixo minha enorme gratidão. Agradeço especialmente aos professores Fernando Maia e Márcio Scalercio, grandes referências que tenho para a área que escolhi seguir. Sou grato pelos conhecimentos transmitidos e pelas oportunidades que me deram ao me confiarem suas monitorias. Ao professor Ricardo, obrigado por sempre ter sua porta aberta aos alunos, seja para sugestões, reclamações, desabafos ou um pedido de ajuda. Agradeço também aos professores do PET pela oportunidade de iniciação científica e todo o aprendizado e experiência que me proporcionaram.

Faço um agradecimento mais que especial à minha orientadora Manu. Quando decidi entrar de cabeça no tema de policiamento transnacional, não tinha dúvidas de que receber sua orientação era o melhor que eu poderia fazer. E de fato foi. Agradeço imensamente por ter me proporcionado um aprendizado que se estende para muito além dos trabalhos acadêmicos. Obrigado toda a dedicação e preocupação que teve comigo, por sempre conciliar suas bilhões de tarefas com uma atenção milimétrica a este trabalho e obrigado por ter feito desse processo árduo algo extremamente prazeroso e gratificante. Hoje termino esta monografia com ainda mais vontade de aprender. O problema é que vai precisar continuar a me aturar!

Resumo

O objetivo desta monografia é analisar as principais forças por trás do quadro de policiamento transnacional que emerge nas Américas ao final dos anos 2000 e as linhagens que tornam possível a circulação de determinados atores e agendas de policiamento. Para tal, o trabalho se debruça sobre o estudo de caso de duas instituições de dimensões hemisféricas: a Comunidade de Polícias da América (Ameripol) e o processo de Reuniões de Ministros em Matéria de Segurança Pública da Organização dos Estados Americanos (MISPA). Em um primeiro movimento, evidencia-se o protagonismo da Polícia Nacional da Colômbia em iniciativas de policiamento nas Américas, em especial na Ameripol. Esta última também possui a UE como principal parceira externa e conta com participação discreta dos Estados Unidos. Depois, busca-se analisar como chegamos a tal cenário. Aponta-se para um conjunto de fatores que podem explicar a participação ativa da UE na Ameripol, principalmente: sua recorrência a arranjos multilaterais para questões relacionadas a narcóticos, segurança e desenvolvimento; e o fato de o projeto da Ameripol ter no policiamento transnacional do continente europeu seu espelho, favorecendo a busca por intercâmbio de experiências e conhecimentos. O principal argumento desta monografia é que a posição de liderança em matérias de segurança sustentada pela Colômbia, assim como o *know-how* sendo transmitido pela Polícia Nacional é indissociável das décadas de assistência e colaboração com os Estados Unidos e suas agências de aplicação da lei. Assim, afirma-se que os Estados Unidos não estão ausentes da Ameripol ou demais iniciativas de liderança colombiana.

Palavras-chave: Ameripol; MISPA; policiamento transnacional; Colômbia; Estados Unidos; União Europeia.

Sumário

1. Introdução	8
1.1. Marco teórico e metodológico	9
2. Uma aliança transnacional contra o crime	15
2.1. O relevo dos papéis	15
2.2. O relevo dos saberes	26
3. O norte da Ameripol	38
3.1. Policiamento da oferta e oferta de policiamento: EUA e a guerra às drogas na América Latina	39
3.2. Estados Unidos e Colômbia: a parceria do “sucesso”	47
3.3. União Europeia: algo novo no combate às drogas?	52
4. Conclusão	62
5. Referências bibliográficas	69

Lista de abreviaturas e siglas frequentes

Ameripol	Comunidade de Polícias da América
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
DEA	Drug Enforcement Administration
DSP	Departamento de Segurança Pública
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Europol	European Union Agency for Law Enforcement Cooperation
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
ICPO-Interpol	International Criminal Police Organization
MISPA	Reuniões de Ministros em Matéria de Segurança Pública
OEA	Organização dos Estados Americanos
OPS	Office of Public Safety
PNC	Policía Nacional de Colombia
U.S.GAO	United States Government Accountability Office
UE	União Europeia
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development

1 Introdução

“Hoje é um dia histórico para a vida de nossas nações¹”, disse o General Oscar Naranjo Trujillo, ex-diretor-geral da Polícia Nacional da Colômbia (PNC) e primeiro Secretário-Executivo da Comunidade de Polícias da América (Ameripol), quando da publicação do primeiro relatório de atividades da organização que chamou de “uma aliança multilateral única na região – para implantar o maior avanço contra o crime na América²” (Ameripol, 2010, p. 5). Criada em 2007, a Ameripol consiste em um mecanismo voltado à promoção e fortalecimento da cooperação entre forças policiais das Américas em matérias técnico-científica, de capacitação (educação e doutrina), troca de informações, investigação criminal e assistência judicial. Atualmente ela conta com 35 instituições policiais como membros permanentes e 30 organismos observadores, dentre eles a International Criminal Police Organization (ICPO-Interpol) e a European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol)³.

No ano seguinte, observa-se o estabelecimento de outro mecanismo de cooperação hemisférico, de escopo ainda mais amplo e com maior grau de institucionalização: o processo de Reuniões de Ministros em Matéria de Segurança Pública (MISPA). Inserida no âmbito do Departamento de Segurança Pública (DSP) da Organização dos Estados Americanos (OEA), a MISPA tem como propósito principal reunir periodicamente os ministros de Estado responsáveis pelas pastas de segurança pública dos membros da OEA, mas pode ser descrito como um amplo fórum para discussão de políticas de segurança pública. O processo teve início em 2008, quando a primeira reunião foi realizada na Cidade do México e, desde 2011, ocorre bianualmente. Após sete MISPA, foram gerados quatro grupos técnicos subsidiários, com quatro reuniões destes já realizadas, 109 recomendações, três redes interamericanas e um plano de ação

¹ No original: “Hoy es un día histórico para la vida de nuestras naciones”.

² No original: “una alianza multilateral única en la región -para desplegar la más grande avanzada contra el delito en América”.

³ Informações do parágrafo podem ser encontradas no site institucional da Ameripol. Disponível em:

<http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portal_portal_page_m3p2_content&content_id=20058>. Acesso em: 18 out. 2021.

hemisférico para guiar políticas públicas de prevenção e redução de homicídios dolosos⁴.

A emergência quase simultânea dessas duas instituições me chamou grande atenção. Elas representam desenvolvimentos relativamente recentes dentro do quadro maior de policiamento transnacional no hemisfério ocidental, que inclui desde arranjos multilaterais de dimensões hemisféricas até contatos informais entre profissionais da segurança de diferentes países. Como seus próprios objetivos sinalizam, através de tais mecanismos é promovida a circulação de experiências, modelos e práticas de policiamento entre seus membros. Todavia, como em outras esferas de interações sociais, o policiamento transnacional – como devo definir mais adiante – não é um domínio harmônico e homogêneo, mas marcado por assimetrias que colocam determinados atores e saberes em posições mais privilegiadas que outros. Através do estudo dos casos de Ameripol e MISPA, o objetivo deste trabalho é analisar as principais forças por trás do quadro de policiamento transnacional que emerge nas Américas ao final dos anos 2000 e os fatores que permitem determinados atores e agendas de policiamento circularem transnacionalmente com maior notoriedade.

1.1 Marco teórico e metodológico

“Polícia?! Mas o que isso tem a ver com Relações Internacionais?”. Essa é uma questão que muitos estudiosos de temas relacionados à polícia/policiamento dentro da disciplina de RI provavelmente já receberam ou em algum momento receberão. Isso se dá porque, *a priori*, a atividade da polícia não é vista como uma questão de relações internacionais, afinal, ela é simplesmente a ‘essência’ da ação soberana do Estado (Bigo, 2016, p. 402). De um lado, a construção do conhecimento disciplinar nas ciências sociais traz uma alegada oposição entre a esfera doméstica/nacional, matéria da Ciência Política, e a internacional, vista como uma esfera autônoma e matéria das RI (Bigo, 2008, p. 15; Bigo & Walker, 2007). De outro lado, também é sustentada uma divisão entre o aparato policial,

⁴ Informações do parágrafo disponíveis em: <<http://www.oas.org/es/sms/dps/prog-mispa.asp>>. Acesso em: 18 out. 2021.

visto como orientado exclusivamente para o interior/doméstico, e o aparato militar do Estado, que seria orientado ao âmbito externo (Andreas & Price, 2001).

Em uma concepção ampla, é possível dizer que “o *policimento* envolve um conjunto de instituições, práticas, tecnologias e formas de conhecimento que visam estabelecer ‘um poder regulatório para tomar medidas coercitivas para garantir a segurança e bem-estar da ‘comunidade’”⁵ (Dubber & Valverde, 2006, p. 4 apud Hönke & Müller, 2016, p. 6-7, *grifo meu*). O que a visão trazida no parágrafo acima esconde, no entanto, é que tal comunidade é “simultaneamente construída como sendo ‘local’ e ‘global’⁶” (Hönke & Müller, 2016, p. 7). Isto é, “ela é produzida em e através de práticas, conhecimentos e instituições de policiamento que integram forças locais e globais em campos transnacionais⁷” (Hönke & Müller, 2016, p. 7). Ao falar de policiamento *transnacional*, sigo o entendimento de Didier Bigo (2016, p. 398), que trata esse último conceito como uma dimensão/linha transversal entre o local, nacional e internacional. Ela aparece quando “atores simultaneamente performam e encenam uma ação cujo significado é comunicado e traduzido ao longo de cadeias de interdependência que estão situadas, local, nacional e internacionalmente⁸” (Bigo, 2016, p. 398). É exatamente observando o policiamento transnacional europeu que Bigo (2016) identifica a existência do que chama de “guildas transnacionais⁹”. Isto é, grupos transnacionais de agentes vindos do centro das burocracias estatais – como policiais – “baseados em uma forma de solidariedade relacionada com seu trabalho diário, seu ‘ofício’, ou seu ‘conhecimento específico’, que muitas vezes transcende as diferenças em termos de culturas nacionais” (Bigo, 2016, p. 398). É tendo tais conceitos em mente que discuto o recente policiamento transnacional levado a cabo no hemisfério ocidental¹⁰.

⁵ No original: “policing encompasses a set of institutions, practices, technologies and forms of knowledge that aim at establishing a ‘regulatory power to take coercive measures to ensure the safety and welfare of the ‘community’”.

⁶ No original: “simultaneously constructed as being both ‘local’ and ‘global’”.

⁷ No original: “[I]t is crafted in and through policing practices, knowledge and institutions that integrate local and global forces into transnational fields”.

⁸ No original: “actors simultaneously perform and enact an action whose meaning is communicated and translated along chains of interdependences that are locally, nationally, and internationally situated”.

⁹ No original: “transnational guilds”.

¹⁰ Ao falar de hemisfério ocidental estou me referindo à área geográfica do continente americano (Américas do Norte, Central e do Sul). Não confundir com a ideia político-cultural de Ocidente.

Como já havia mencionado, esta monografia se utiliza do estudo de caso da Ameripol e da MISPA. A frase do General Naranjo que abre este trabalho já traz um indicativo da importância de se estudar a Ameripol: ela é frequentemente tratada como um desenvolvimento único, a maior iniciativa multilateral voltada à cooperação policial na América, que por vezes é colocada em comparação com Europol e Interpol. Contando com 35 forças policiais como membros permanentes até o momento, o mecanismo já teve em seus cargos de comando instituições policiais latino-americanas que constituem a expressão de pautas privilegiadas de segurança pública, como combate ao narcotráfico (i.e. Polícia Nacional da Colômbia, Polícia Federal do Brasil, Polícia Federal do México), e que através de tais posições possuem oportunidades para continuar a pautar e aprimorar suas expertises. Ao mesmo tempo, a Ameripol despertou interesse de atores internacionais como organismos observadores. Estes vão desde instituições homólogas, como a Interpol e Europol, organizações internacionais como a OEA e as Nações Unidas através do United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), até forças policiais e ministérios de interior de diversos países. Mesmo sendo uma iniciativa com características que, de fato, tornam razoável tratá-la como um fenômeno único no hemisfério, a Ameripol tem se restringido a breves menções ou notas de rodapé em estudos acadêmicos. A presente pesquisa visa ajudar a fechar esse vão. Devo reconhecer de antemão que compreender por completo esse fenômeno é uma tarefa que não se encaixaria nas limitações de uma monografia. Mesmo assim, o leitor pode esperar uma análise uma análise abrangente e rara de se encontrar sobre esse mecanismo.

A Ameripol certamente ocupa posição central neste trabalho. No entanto, o processo MISPA esteve intimamente ligado à Ameripol, com intensos diálogos entre ambas sendo travados em seus anos iniciais. Ele também possui um escopo mais amplo, incluindo uma ampla gama de profissionais que, de alguma maneira, estão engajados em questões de segurança pública/policiamento e que vão desde os ministros de Estado (a princípio as peças centrais desse mecanismo) até organizações da sociedade civil e academia, como ficará claro ao longo do texto. Acessar as ligações entre esses atores é central para compreender como práticas e modelos de policiamento circulam para além dos funcionários de instituições policiais, adquirindo forte capilaridade na sociedade. Além disso, a MISPA adquire grande relevância ao passo que se enquadra na arquitetura institucional da

mais antiga organização regional do mundo, certamente a mais influente em termos de governança no hemisfério ocidental. Dessa forma, a análise da MISPA pode ser entendida como complementar àquela da Ameripol. Ao final, esse conjunto me possibilita explorar um amplo terreno do policiamento transnacional hemisférico, oferecendo uma boa amostra do que está sendo levado a cabo recentemente.

Tendo definido os principais conceitos com os quais trabalho nesta monografia e os casos a serem aqui analisados, devo apresentar ao leitor as principais ferramentas utilizadas para acessar as questões desta pesquisa. Primeiro, para investigar Ameripol e MISPA, me debruço sobre uma análise documental dos relatórios divulgados por essas instituições ao longo dos anos buscando elementos que respondam quem são os atores de maior expressão e quais as pautas privilegiadas. Por conta da limitação na disponibilidade de tais documentos, essa etapa da pesquisa traz um recorte temporal que vai de 2007 a 2017, último ano abarcado por um relatório da Ameripol. Pelo lado da Ameripol, os documentos a serem explorados são os relatórios de gestão – da Presidência ou Secretaria-Executiva – divulgados ao final dos mandatos. Tais relatórios não possuem uma periodicidade exata nem padrão específico de conteúdo, sendo alguns mais abrangentes e completos que outros – o que fará com que sejam citados de maneira desigual ao longo deste trabalho. Todavia, cabe ressaltar que considero a própria elaboração e divulgação dos resultados da gestão uma demonstração de engajamento com a instituição. Procuro ao máximo apresentar ao leitor os dados quantitativos reportados nos documentos, que podem ser acessados nos gráficos aqui expostos. No entanto, porque esses dados nem sempre estão compilados nos relatórios e também porque não são suficientes para as perguntas aqui propostas, busco trazer evidências textuais para as afirmações feitas. Pelo lado da MISPA, analiso os relatórios das próprias reuniões MISPA, apresentados por seus respectivos relatores, mas também de reuniões preparatórias, do grupo técnico, da Secretaria-Geral da OEA, bem como documentos assinados ao longo do processo, como o “Compromisso pela Segurança Pública nas Américas”. Aqui, a análise dos discursos apresentados se torna central para responder às perguntas propostas.

Já ao lidar com a segunda parte do problema de pesquisa, isto é, o processo pelo qual se chegou ao quadro de policiamento transnacional identificado

anteriormente, mantenho a análise documental como principal método. Nessa etapa, minha análise se inicia no período pós-Segunda Guerra Mundial para o que diz respeito aos Estados Unidos, porém o foco principal está localizado nas iniciativas antinarcoóticos das décadas de 1980 e 1990 uma vez que representam o momento de policiamento transnacional mais intenso dos Estados Unidos para o hemisfério ocidental. Dedico também uma seção separada para tratar do apoio americano ao Plano Colômbia ao longo dos anos 2000. Para a União Europeia, o foco se dá a partir dos anos 1990, quando seu sistema formal de cooperação policial avança sob o Terceiro Pilar do Tratado de Maastricht até o estabelecimento das relações com a Ameripol, ao final da década de 2000 em diante.

São utilizados, principalmente, documentos divulgados pelo U.S. Government Accountability Office (U.S. GAO) e pesquisas encomendadas pelo Congressional Research Service (CRS) para acessar as iniciativas de policiamento dos Estados Unidos na América Latina; relatórios do UNODC para as dinâmicas dos mercados de drogas ilícitas; e pesquisas encomendadas pelo Parlamento Europeu para as iniciativas da União Europeia e sua relação com a Ameripol. Em menor medida, conto com o amparo de uma revisão da literatura consolidada, notadamente Nadelmann (1993), Huggins (1987) e Ricart (2018) sobre transnacionalização do policiamento americano; Deflem (2000) e Gerspacher (2008) sobre policiamento no continente europeu; e Andreas & Nadelmann (2006) sobre ambos. No que toca à relação entre Estados Unidos e Colômbia no âmbito de segurança, conto com os trabalhos de Isacson (2015), Tickner & Callejas (2015) e Tickner (2007, 2014, 2016). Por fim, sobre a “história de sucesso” colombiana, destaco o trabalho de Viana (2017). A partir das ferramentas descritas acima, conduzirei esta pesquisa com objetivo de analisar as principais forças por trás do quadro de policiamento transnacional hemisférico e as linhagens que as tornam possíveis.

O restante desta monografia está estruturado em torno de três capítulos. No Capítulo 2, conduzo uma análise sobre Ameripol e MISPA para identificar os atores de maior expressão assim como os modelos, práticas e saberes de policiamento que encontram espaço privilegiado. Identifico que em ambas as instituições há intensa circulação de modelos de policiamento que gravitam em torno do conceito de “segurança cidadã”. Principalmente, mostro que há grande

protagonismo de países latino-americanos na circulação transnacional de alguns domínios de expertise no campo da segurança pública, notadamente a Colômbia, que através da PNC é a principal liderança na Ameripol. Também nota-se que a União Europeia veio a assumir o papel de principal parceira externa da Ameripol ao mesmo tempo em que se observa a ausência dos Estados Unidos na instituição.

O Capítulo 3 busca abordar a segunda parte do problema de pesquisa aqui apresentado. Nele, proponho dar um passo atrás e questionar como chegamos até o cenário observado anteriormente. Para isso, busco explorar o lugar da América Latina nas iniciativas de policiamento transnacional dos Estados Unidos, com ênfase especial no apoio ao Plano Colômbia nos anos 2000, e o mesmo para a União Europeia, focando em traçar as raízes de seu apoio à Ameripol. O principal argumento que apresento é de que a posição de liderança em matérias de segurança sustentada pela Colômbia, assim como o *know-how* sendo transmitido pela PNC é indissociável das décadas de assistência e colaboração com os Estados Unidos e suas agências de aplicação da lei. Na Conclusão, desenvolvo melhor tal argumento e revisito a interpretação da “ausência” dos Estados Unidos na Ameripol.

2. Uma aliança transnacional contra o crime

A Comunidade de Polícias da América e o processo de Reuniões de Ministros em Matéria de Segurança Pública nascem de maneira quase simultânea, em um intervalo de menos de um ano. Ambas emergem como iniciativas que visam lidar com a questão de segurança pública nas Américas – especialmente combater o crime organizado – a nível internacional. Elas visam promover colaboração entre uma variedade de atores envolvidos em tarefas de segurança pública, principalmente policiais, em áreas como capacitação e intercâmbios de informações, experiências, práticas e saberes em matérias de segurança. Mas em que termos? O objetivo deste capítulo é conduzir uma análise profunda de Ameripol e MISPA para se entender as principais forças do policiamento transnacional nas Américas em décadas recentes. A partir de uma análise documental dos principais relatórios divulgados por essas instituições, eu busco, em primeiro lugar, investigar os papéis de relevo dentro de suas respectivas arquiteturas institucionais. Ou seja, questiono quais atores aparecem em posições privilegiadas na Ameripol e no contexto do processo MISPA. Em um segundo movimento, investigo os saberes de relevo. Isto é, questiono quais modelos, práticas e experiências de policiamento adquirem maior notoriedade dentro dessas instituições. Ao final desse processo, apresentarei uma figura compreensiva de Ameripol e MISPA e respostas para a primeira parte do quebra-cabeça analítico aqui desenvolvido.

2.1 O relevo dos papéis

Como mencionado na introdução deste trabalho, o policiamento transnacional, como a maioria das esferas de interação social, não é um domínio homogêneo. Há assimetrias de poder que colocam determinados atores em posições mais privilegiadas que outros, impactando os saberes e práticas que circulam com mais força. Por isso, descobrir quais são os atores mais

proeminentes no quadro que analiso e os respectivos papéis que estão desempenhando nele será o primeiro passo deste capítulo.

A resposta para essa primeira questão é especialmente clara quando estamos falando da Ameripol. A menção ao General Naranjo nas primeiras linhas deste trabalho não é por acaso. Sua própria figura é central nos circuitos de policiamento na América Latina e, inevitavelmente, seu nome aparecerá mais algumas vezes ao longo deste trabalho. Mas a questão principal aqui é que, no momento de seu discurso, Naranjo representava o grande protagonista da Ameripol: a Colômbia – ou mais especificamente, a PNC. Em primeiro lugar, é possível falar que a Ameripol é “nascida e criada” em solo colombiano. Ela nasce no III Encontro de Diretores, Comandantes e Chefes de Polícia da América Latina e do Caribe, realizado entre 14 e 17 de novembro de 2007 em Bogotá. Em abril do ano seguinte, é inaugurada nessa mesma cidade a sede oficial da Secretaria Executiva. Posteriormente, durante a Segunda Reunião da Ameripol, realizada em agosto de 2009, Bogotá foi designada como lar definitivo da sede da Secretaria Executiva (Ameripol, 2010).

A Polícia Nacional da Colômbia foi a primeira ocupante da Secretaria Executiva da Ameripol, no período de 2007 a 2010. Junto apenas da Polícia Federal do México e da Polícia Federal do Brasil, ela foi a única a já ter ocupado as duas instâncias de comando mais altas da Comunidade, isto é, a Presidência – sob sua batuta entre 2012 e 2013 – e a Secretaria Executiva (ver Tabela I). Os nomes à frente de ambos os cargos são eleitos pelo Conselho de Diretores, formado pelos chefes das instituições policiais membros. A Presidência, com mandato de dois anos, possui a função de projetar a política de gestão da Ameripol; já a Secretaria Executiva, com mandato de três anos, é a instância executora das disposições estabelecidas pelo Conselho de Diretores e pela Presidência¹¹.

¹¹ Informações do parágrafo podem ser encontradas no site institucional da Ameripol. Disponível em:

<http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portal_portal_page_m3p2_content&content_id=20058>. Acesso em: 18 out. 2021.

Tabela 1: Ocupantes de cargos de comando da Ameripol ao longo de sua história. Em cor mais escura estão os que já ocuparam ambos os cargos

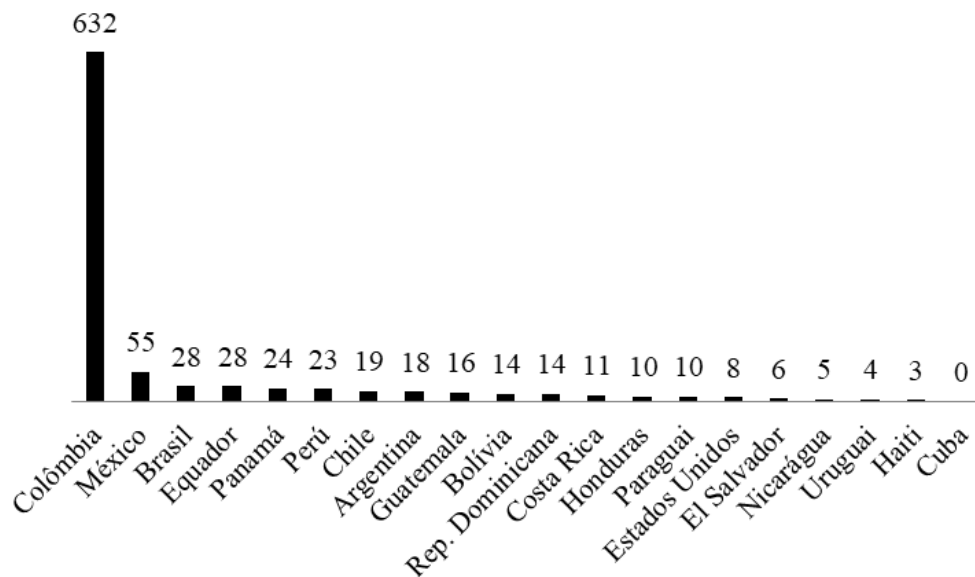
PRESIDÊNCIA	
2007-2009	Carabineros de Chile
2009-2012	Polícia Federal do Brasil
2012-2013	Policía Nacional de Colombia
2014-2015	Fuerza Pública de Costa Rica
2016-2017	Polícia Federal de México
2018-atualmente	Gendarmería Nacional de Argentina

SECRETARIA EXECUTIVA	
2007-2010	Policía Nacional de Colombia
2011-2014	Polícia Federal de México
2015-2018	Policía Nacional del Ecuador
2019-atualmente	Polícia Federal do Brasil

Elaborado pelo autor a partir de informações disponíveis em <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=false>. Acesso em: 19 out. 2021.

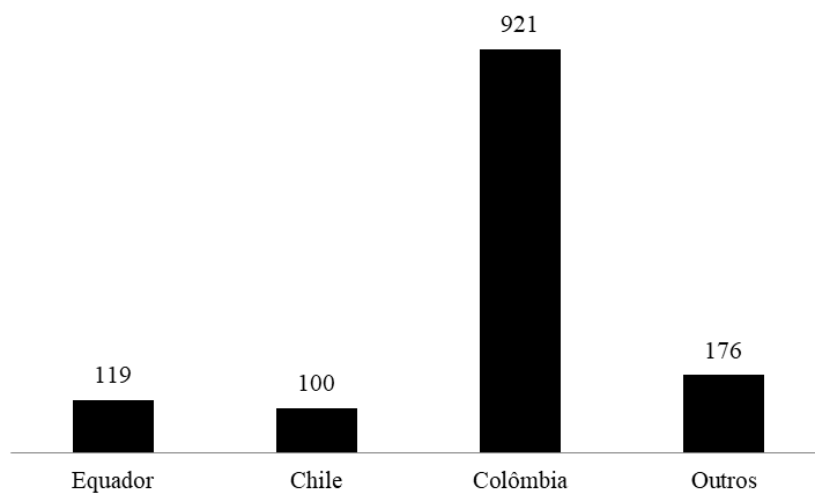
Mais do que isso, a proeminência da Colômbia estende-se também para as próprias atividades realizadas no âmbito da Ameripol. São os profissionais colombianos os que atendem em maior número aos eventos de capacitação (ver Gráficos I e II) – o que se deve, em grande medida, ao fato do país hospedar a sede da Secretaria Executiva, onde muitos dos cursos são realizados – e frequentemente são eles os que mais trocam informação pelos canais oferecidos pela Ameripol (ver Gráficos III e IV). A Polícia Nacional da Colômbia também tem sido uma das principais provedoras de treinamento dentro da Ameripol, fornecendo cursos em uma grande variedade de temáticas, das quais falaremos mais adiante. Em ambos os quesitos mencionados, seja em relação a eventos de capacitação ou trocas de informações, a PNC se destaca mesmo quando não se encontra à frente de algum posto de comando na Ameripol.

Gráfico 1: Participação dos corpos de polícia em eventos de capacitação (2007-2010)



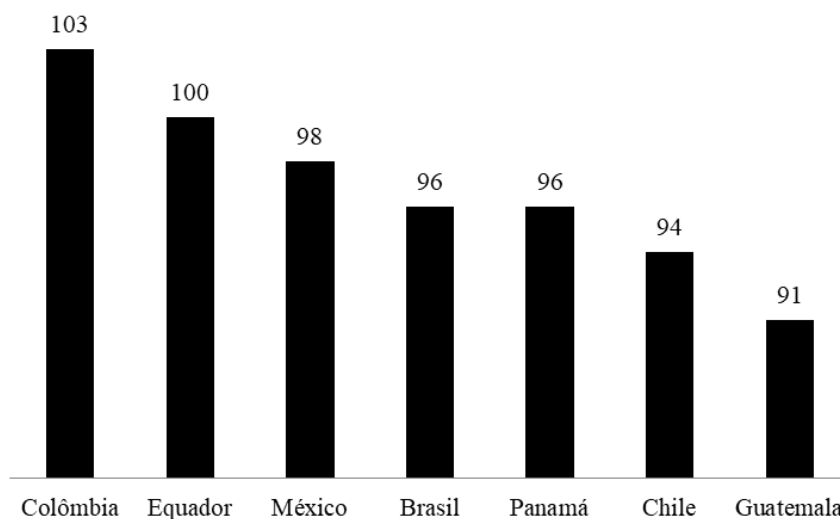
Elaborado pelo autor a partir de dados da Ameripol (2010). Disponível em: <http://www.ameripol.org/portaIAmeripol/appmanager/portaIAdesk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 03 out. 2021.

Gráfico 2: Participação dos corpos de polícia em eventos de capacitação da Ameripol em 2014



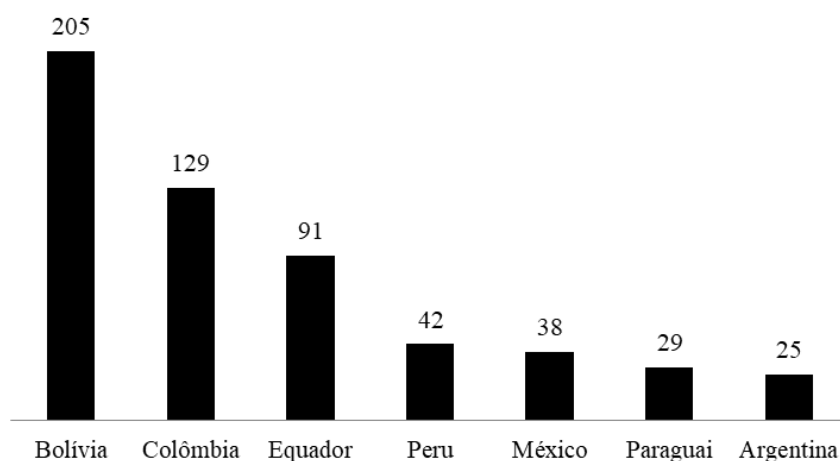
Elaborado pelo autor a partir de dados da Ameripol (2014a; 2014b). Disponível em: <http://www.ameripol.org/portaIAmeripol/appmanager/portaIAdesk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 04 out. 2021.

Gráfico 3: Membros com maior número de informações trocadas na Ameripol em 2012



Elaborado pelo autor a partir de dados da Ameripol (2012). Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 04 out. 2021.

Gráfico 4: Membros com maior número de informações trocadas na Ameripol em 2014



Elaborado pelo autor a partir de dados da Ameripol (2014a; 2014b). Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 04 out. 2021.

Ao falar sobre o protagonismo da Polícia Nacional da Colômbia, o que estou levando em conta é sua proeminência em relação aos demais membros permanentes da Ameripol. Porém, como foi dito anteriormente, esse mecanismo de cooperação abre espaço para a participação de organismos observadores e também busca parcerias internacionais para seu fortalecimento. Entre os organismos observadores estão, por exemplo, a OEA, o UNODC, a Interpol e o New York Police Department (NYPD)¹². Sem dúvidas, a maior parceria externa da Comunidade de Polícias da América tem vindo da União Europeia (UE), que tem se posicionado como uma verdadeira apoiadora do desenvolvimento da Ameripol e passou a ser considerada uma aliada estratégica da mesma.

De acordo com uma pesquisa assinada pela Comisión Europea & Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) (2015, p. 3) sobre a Ameripol, as instituições europeias consideram que a segurança do continente americano enfrenta ameaças de caráter transnacional, que demandam ações conjuntas dos Estados na sua supressão. O foco primordial dessas instituições é com o tráfico de drogas – especialmente cocaína, descrito como “uma das causas mais agudas de desequilíbrios sociais e políticos no hemisfério americano”¹³ (Comisión Europea & FIIAPP, 2015, p. 16). Tal preocupação está ligada às rotas do narcotráfico que têm a América Latina como origem e o mercado consumidor europeu como um de seus principais destinos – por vezes, com passagem intermediária pelo continente africano (Comisión Europea & FIIAPP, 2015). Logo, o discurso adotado pelos europeus é o da cooperação por meio de uma “responsabilidade compartilhada entre os países produtores, de trânsito e de destino”¹⁴ (Comisión Europea & FIIAPP, 2015, p. 15).

Um dos resultados práticos dessas preocupações foi o projeto “Ameripol-UE”, financiado pela Comissão Europeia através do programa “Luta contra a rota do tráfico de cocaína” (Comisión Europea & FIIAPP, 2015, p. 38). Contando com um orçamento de aproximadamente €3,7 milhões, o projeto levado a cabo de

¹² A lista completa dos organismos observadores da Ameripol está disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=22006&folderNode=26028&folderNode1=28002>. Acesso em: 19 out. 2021.

¹³ No original: “una de las causas más agudas de desequilibrios sociales y políticos en el hemisferio americano”.

¹⁴ No original: “responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito y de destino”.

dezembro de 2010 a dezembro de 2015 foi implementado pela FIIAPP e supervisionado pela Comissão Europeia (Comisión Europea & FIIAPP, 2015, p. 35-38). Além da organização de cursos, seminários e encontros com diversos temas, o grande marco do projeto Ameripol-UE foi a implementação do Sistema de Intercâmbio de Informação Policial para a Ameripol (SIPA) – descrito como um moderno sistema de troca de informações, similar ao utilizado por Interpol e Europol, articulado com as policiais de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Panamá e Peru (Comisión Europea & FIIAPP, 2015, p. 38-39). O projeto também financiou as unidades Ameripol dos países mencionados (Ameripol, 2013, p. 14).

Com o término do projeto Ameripol-UE em 2015, a maior assistência da União Europeia viria no âmbito do programa EL PAcCTO (sigla em espanhol para Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado), financiado pelo seu Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento. Anunciado em 2016, o programa contaria com um investimento de €20 milhões para 60 meses (2017-2022)¹⁵ e incluiria 18 países¹⁶. Como parte do programa, foi lançado o projeto de apoio EL PAcCTO: Support to Ameripol, que incluiu entre seus objetivos ajudar no processo de institucionalização da Ameripol, melhorar suas capacidades e consolidar o sistema de informação SIPA¹⁷. Por meio do EL PacCTO: Support to Ameripol, a União Europeia apoiou o processo de assinatura do Convênio de Buenos Aires, em agosto de 2018, e sua ratificação no ano seguinte, para que se tornasse o primeiro instrumento legalmente vinculante no âmbito da Ameripol¹⁸.

Apesar do orçamento limitado para seus quase cinco anos de programa (apenas €3 milhões), o projeto simboliza a legitimidade dada à Ameripol por parte da União Europeia, que oferece apoio diplomático para os processos de institucionalização da primeira. Além disso, ele proporciona maior intercâmbio entre profissionais de segurança europeus e latino-americanos ao promover atividades de cooperação diversas, principalmente voltadas ao compartilhamento

¹⁵ Disponível em: <https://www.fiiapp.org/en/proyectos_fiiapp/el-paccto/>. Acesso em: 17 nov. 2021.

¹⁶ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.elpaccto.eu/pt/ambito-de-acao/ameripol/>>. Acesso em: 19 out. 2021.

¹⁸ Ver: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1552489857.59>>; e <<https://www.elpaccto.eu/noticias/ratificacion-del-convenio-de-cooperacion-policial/>>. Acessos em: 19 out. 2021.

de experiências e práticas de policiamento, algo extremamente valioso no meio com o qual estamos lidando.

As atividades desenvolvidas entre União Europeia e Ameripol nesse segundo ciclo de assistência, se assim podemos chamar, são bastante variadas. O EL PAcCTO, inclusive, caracteriza-se como um programa voltado a fortalecer todo o sistema legal. De fato, o tema do tráfico de drogas ilícitas não é deixado de lado¹⁹, mas também foram realizados cursos sobre investigações conjuntas²⁰ e investigações de crimes relacionados a terrorismo²¹, violência de gênero²² e imigração²³. Durante a pandemia de COVID-19, estão sendo realizados eventos virtuais sobre temas como tráfico de medicamentos e vacinas²⁴ e desinformação e crimes cibernéticos²⁵. Em tais ocasiões, conexões são estabelecidas entre profissionais e práticas de policiamento são disseminadas. E a União Europeia parece estar bem posicionada para ditar as prioridades das atividades e adequá-las aos seus interesses.

Dessa forma, é possível afirmar que a Polícia Nacional da Colômbia e a União Europeia são os grandes protagonistas da Ameripol. O primeiro como o membro permanente mais atuante e uma verdadeira liderança dentro da instituição, e o último como o principal apoiador externo. Mas esses certamente não são os únicos a terem uma participação ativa na Comunidade. Deve-se mencionar a atuação do Chile, primeiro a assumir a Presidência da Ameripol e que, junto da Colômbia, liderou os primeiros passos desse processo de integração de instituições policiais (Ameripol, 2010). Também merece destaque a participação da Polícia Federal do Brasil, Polícia Federal do México e Polícia Nacional do Equador. Os dois primeiros já ocuparam essas duas instâncias de

¹⁹ Ver: <<https://www.elpaccto.eu/noticias/la-union-europea-y-ameripol-en-la-lucha-contra-el-trafico-de-drogas-sinteticas/>>; e <<https://www.elpaccto.eu/en/news/espanol-cooperacion-entre-america-latina-y-europa-frente-al-narcotrafico/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

²⁰ Ver: <<https://www.elpaccto.eu/noticias/primer-curso-internacional-sobre-investigaciones-conjuntas-para-ameripol/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

²¹ Ver: <<https://www.elpaccto.eu/noticias/primer-curso-de-investigacion-de-delitos-relacionados-con-terrorismo/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

²² Ver: <<https://www.elpaccto.eu/noticias/curso-internacional-sobre-investigacion-de-delitos-de-violencia-de-genero-y-feminicidio-para-ameripol/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

²³ Ver: <<https://www.elpaccto.eu/en/news/good-practices-for-investigating-irregular-migration-trafficking-and-smuggling/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

²⁴ Ver: <<https://www.elpaccto.eu/en/news/global-alliance-to-combat-covid-19-vaccine-trafficking/>>; e <<https://www.elpaccto.eu/en/news/espanol-operacion-eslabon-ii-lucha-contra-el-trafico-de-medicamentos/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

²⁵ Ver: <<https://www.elpaccto.eu/en/news/ameripol-against-disinformation-and-cybercrime/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

comando da Ameripol, enquanto o último já chefiou a Secretaria Executiva (ver Tabela 1). Como pode ser observado através dos gráficos acima, essas instituições policiais também se destacam no comparecimento de profissionais aos cursos de capacitação e nas trocas de informações. As três constituem a expressão de pautas privilegiadas de segurança pública – das quais falaremos mais adiante neste capítulo – e a ocupação de tais posições de destaque é de extrema importância uma vez que lhes oferece oportunidades para continuar a pautar e aprimorar suas expertises.

Mas não é apenas a participação que nos diz algo. Tão importante quanto saber o que está presente é questionar de igual maneira o que está ausente. Os relatórios de gestão divulgados pela Ameripol e analisados para este trabalho dão pouca ênfase às forças de países do Caribe, como Haiti e Cuba, que pouco ou nada participam dos treinamentos e das trocas de informações (ver Ameripol, 2010; 2012; 2014a; 2014b; 2017). A ausência que mais chama atenção, no entanto, é aquela dos Estados Unidos, que desde ao menos meados do século XX teve um papel ativo nas questões de policiamento e segurança no hemisfério ocidental. A Drug Enforcement Administration (DEA) – que ao longo de sua história manteve uma presença internacional intensa na América Latina a partir da política de drogas centrada no lado da oferta²⁶ (*supply-side approach*) promovida pelos Estados Unidos na região – é membro permanente da Ameripol. No entanto, sua atuação dentro do mecanismo, assim como de qualquer outra agência dos Estados Unidos, é virtualmente inexistente a partir da análise dos relatórios de gestão (ver Ameripol, 2010; 2012; 2014a; 2014b; 2017).

Tendo apresentado quem são os atores mais relevantes dentro da Comunidade de Polícias da América e identificado ausências notáveis, posso agora mergulhar no processo de Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública. Se por um lado a Ameripol está voltada à cooperação entre forças policiais, a MISPA é um mecanismo muito mais amplo, que envolve maior variedade de atores engajados em questões de segurança pública/policiamento que vão desde policiais e ministros de Estado até organizações da sociedade civil e academia. O processo MISPA também não é algo independente, ele está inserido

²⁶ Isto é, voltada para a redução da disponibilidade de drogas ilícitas nos mercados através de, principalmente, políticas de interdição (que impeçam os narcóticos de alcançarem seus destinos, como apreensões de carregamentos de drogas, precursores ou laboratórios de processamento) e erradicação (destruição física) de plantações.

dentro da arquitetura institucional da Organização dos Estados Americanos – mais especificamente no seu Departamento de Segurança Pública, criado em 2005. Essas características inerentes da MISPA fazem com que a tarefa de identificar seus protagonistas seja bem mais árdua do que foi feito em relação à Ameripol. Ao mesmo tempo, isso nos permite observar o papel exercido por atores que muitas vezes são desconsiderados em análises sobre policiamento e que através da Ameripol não conseguimos acessar, como é o caso da academia e organizações da sociedade civil.

Por estar inserido na arquitetura institucional da OEA, o processo MISPA tem grande parte de suas atividades atreladas às contribuições da Secretaria-Geral da organização. No prefácio ao *Relatório de Gestão da Secretaria-Geral da OEA em desenvolvimento do Compromisso pela Segurança Pública nas Américas*, elaborado no contexto da Terceira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas (MISPA-III), o Secretário de Segurança Multidimensional, Adam Blackwell, aproveitou a oportunidade para agradecer ao apoio determinante dos governos do Canadá, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México e Espanha, e do Open Society Institute no desenvolvimento das tarefas da Secretaria-Geral (OEA, 2011a, p. 4). Isto já nos dá uma clara indicação dos atores proeminentes do quadro em questão.

Em termos de financiamento de projetos, o governo de Estados Unidos aparece notoriamente à frente dos demais. Isto é nada surpreendente considerando que historicamente o país tem buscado usar a OEA para avançar seus objetivos diversos no hemisfério ocidental (Meyer, 2018). Os Estados Unidos também se posicionam como o maior contribuinte financeiro da organização – em 2017, forneceu aproximadamente US\$ 68 milhões, equivalente a 44% do orçamento total da OEA (Meyer, 2018, p. 5). Entre as atividades da Secretaria da Segurança Multidimensional realizadas em cumprimento aos mandatos originados das duas primeiras MISPA, o governo dos Estados Unidos apoiou projetos relacionados ao combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo (como os projetos “Promovendo a marcação de armas de fogo” e “Manejo e Destruição de Arsenais na América Central”, este último financiado através da Iniciativa Mérida); prevenção da violência juvenil (a exemplo da implementação do projeto “Armando Paz” em cinco países da América Central, financiado pela United States Agency for International Development – USAID) e combate ao tráfico de

pessoas (OEA, 2011a). Percebe-se aqui o foco extensivo que os Estados Unidos deram à região da América Central e Caribe na última década, tendo como carro-chefe a mencionada Iniciativa Mérida.

O ponto mais intrigante é, certamente, o apoio do Open Society Institute (atualmente chamado de Open Society Foundations), uma instituição filantrópica fundada pelo bilionário George Soros. Através dela, a Secretaria-Geral da OEA já realizou, por exemplo, projetos de assistência técnica para órgãos legislativos de países latino-americanos (OEA, 2011a, p. 5). De fato, o processo MISPA propõe-se a constituir um fórum amplo de discussão de políticas de segurança pública, envolvendo uma grande variedade de atores. As reuniões preparatórias de acadêmicos e peritos e as de representantes da sociedade civil são claros exemplos da profundidade dessa arquitetura institucional de segurança pública. A Open Society também forneceu apoio para esse processo preparatório da MISPA, financiando as reuniões de representantes da sociedade civil em preparação para a MISPA-I e para a MISPA-II (OEA, 2008a; 2009a). Esta última contou com a participação de diversas organizações, dentre as quais as seguintes assinaram um pronunciamento na própria reunião MISPA-II: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS – Argentina); Washington Office on Latin America (WOLA – Estados Unidos); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Chile); Ciudad Nuestra; Instituto de Defensa Legal (IDL – Peru); Viva Rio, Conectas (Brasil); e Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE – México) (OEA, 2009b).

O apoio financeiro da Open Society também foi destinado à reunião de acadêmicos e peritos em segurança pública do Caribe em preparação para a MISPA-III, realizada em colaboração com o Instituto de Justiça Penal e Segurança da Universidade das Índias Ocidentais (UWI), da Jamaica, e com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), do Chile (OEA, 2010b). Outro exemplo que ilustra a participação do setor acadêmico é a Rede Interamericana de Desenvolvimento e Profissionalização da Polícia, um programa de cinco anos voltado a fortalecer o desenvolvimento das instituições policiais dos Estados-membros da OEA (OEA, 2015). A Rede foi desenhada a partir do conhecimento acadêmico fornecido pela Universidade de São Paulo, do Brasil, San Martín, da Argentina, e Georgetown, dos Estados Unidos (OEA, 2015). A Rede também contou com apoio técnico da Ameripol e teve instalações de

treinamento, instrutores e assessoramento fornecidos pela Polícia Federal do Brasil (OEA, 2015). Através do processo MISPA, portanto, é possível observar com clareza a maneira como os setores acadêmico, da sociedade civil, político e policial interagem no âmbito da segurança pública/policiamento.

Até aqui, busquei acessar os principais atores envolvidos no quadro de policiamento transnacional hemisférico composto pela Ameripol e pelo processo avançado por meio das MISPA. Em suma, é evidente a posição de liderança assumida pela Polícia Nacional da Colômbia na Ameripol, que também conta com o forte apoio da União Europeia. Destaquei que o processo MISPA possui um escopo mais amplo, englobando a diversidade de profissionais envolvidos em tarefas de segurança pública. Os países latino-americanos também aparecem como protagonistas na execução das atividades desenvolvidas através da MISPA, principalmente Brasil, Chile, Colômbia e México. Após questionar *quem* se destaca, o passo seguinte a ser dado neste capítulo é identificar *o que* circula nesse quadro.

2.2

O relevo dos saberes

Para um exame das principais características desse recente quadro de policiamento transnacional hemisférico, apenas apontar quais são os atores mais relevantes não é o suficiente. É necessário observar o que circula nesses mecanismos, isto é, quais modelos, práticas e saberes de policiamento estão sendo alçados no contexto da Ameripol e do processo MISPA. Paralelamente a isto, deve-se prestar atenção no que está sendo identificado como os “problemas” a serem resolvidos pelas ações tomadas dentro de tais mecanismos. Ao passo que ambas as instituições analisadas possuem um foco na capacitação de profissionais e instituições da segurança pública e, principalmente, o propósito expresso de difusão de conhecimentos – as chamadas “melhores práticas”, “lições aprendidas” e “casos de sucesso” – de policiamento, a tarefa de identificar o que circula se torna crucial para entender do que estamos diante.

Sem qualquer surpresa, dado o que já foi apresentado até aqui, falar sobre a Ameripol nos levará obrigatoriamente a falar sobre a PNC. Alertando para sua

posição privilegiada de anfitrião da sede da Secretaria Executiva, mostrei anteriormente que os colombianos são os que mais atendem a eventos de capacitação ofertados pela Ameripol. Através dos dados divulgados nos relatórios de gestão, em especial naqueles mais detalhados (i.e. Ameripol, 2010, 2012, 2013, 2014a, 2014b, 2017), nota-se uma discrepância extraordinária entre a participação colombiana e a dos demais membros. Mas o que foi abordado nesses eventos de capacitação? Esse é o passo a ser dado aqui em diante.

Durante os três anos iniciais da Ameripol (2007-2010), foi reportado que a Unidade de Coordenação de Educação e Doutrina (uma das divisões que compõem a Secretaria-Executiva) desenvolveu 24 eventos de formação presencial, o que inclui cursos, seminários, foros, simpósios e congressos (Ameripol, 2010). Os eventos tiveram a participação de aproximadamente 1000 funcionários das instituições policiais da Ameripol e fizeram referência a uma ampla variedade de temas (Ameripol, 2010). Segundo o relatório, o tema com maior número de profissionais capacitados foi “metodologia de investigação” (ver Gráfico 5), mostrando que não é apenas o braço de operações ostensivas das forças policiais que se procura aperfeiçoar por meio desse mecanismo, mas também a expertise em perícia e investigação, o que ilustra a importância dada à questão da inteligência policial nesse quadro de policiamento transnacional.

Gráfico 5: Profissionais capacitados por tema (2007-2010)



Elaborado pelo autor a partir de dados da Ameripol (2010). Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 03 out. 2021.

A “luta antidrogas” vir a seguir no topo dos temas mais atendidos por profissionais nos eventos de capacitação da Ameripol não é nada surpreendente levando-se em conta que há décadas o combate ao narcotráfico é colocado como a prioridade das políticas de segurança pública na América Latina. Sua relevância nas atividades da Ameripol nos mostra que esse mecanismo mantém intacta a abordagem de longa-data da “guerra às drogas”, tratadas como a principal “ameaça” à segurança da região. Para tratar do tema de drogas, a Polícia Nacional da Colômbia disponibilizou as instalações de sua diretoria de inteligência (Dirección de Inteligencia – DIPOL) para a realização do II Curso de Alta Tecnologia em Inteligência Aplicada à Luta Antidrogas e Crime Organizado, em março de 2008 (Ameripol, 2010). Também disponibilizou sua direção antinarcóticos (Dirección Antinarcóticos – DIRAN) para a Reunião MINI IDEC – Grupo Regional Andino (Conferencia Internacional para o Controle das Drogas), e para a coordenação do Curso Internacional de Instrutores Policiais em Prevenção de Sustâncias Psicoativas, em outubro e novembro de 2008.

O tráfico de pessoas também levou um grande número de profissionais aos cursos de formação sobre o tema. Este tem ocupado uma posição central na Ameripol desde que a Comunidade realizou seu primeiro evento contra o tráfico de pessoas para fins sexuais, em outubro de 2009 (Ameripol, 2010, p. 20). Mais recentemente, em 2017, foi impulsionada a assinatura de um memorando de entendimento para prevenção do crime de tráfico de pessoas durante a I Cúpula sobre Tráfico de Pessoas²⁷, que contou principalmente com países da América Central e Caribe (Ameripol, 2017).

Os tópicos de “antissequestro e extorsão”, “segurança cidadã” e “políticas de desmobilização” são especialmente reveladores da proeminência da Colômbia discutida anteriormente neste capítulo ao estarem intimamente ligadas às políticas do Plano Colômbia e da “história de sucesso” que o acompanha (discutida mais adiante, no Capítulo 2). Em primeiro lugar, o processo de desmobilização dos grupos armados ilegais – como as guerrilhas das Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) e Ejército de Liberación Nacional (ELN) e os grupos paramilitares de direita, como as Autodefensas Unidas de Colombia

²⁷ O memorando foi assinado por: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Peru, Haiti e México.

(AUC) – foi parte central do Plano Colômbia para pôr fim ao conflito armado interno do país. Ao final dos anos 2000, avaliações sobre a situação da Colômbia apontavam para “avanços significativos de segurança” alcançados através de esforços que ajudaram no enfraquecimento dos grupos armados, o que inclui expressamente os programas de desmobilização e deserção (U.S. GAO, 2008, p. 22).

As políticas de desmobilização chegaram a receber críticas até mesmo por parte de relatórios destinados ao Congresso dos Estados Unidos, que ressaltavam, por exemplo, que “a desmobilização de combatentes paramilitares de direita está em andamento, mas sem uma estrutura legal para responsabilizar as pessoas desmobilizadas por atividades criminosas, abusos de direitos humanos, ou impedi-los de ingressar em grupos armados no futuro²⁸” (Veillette, 2005, p. 13). E também de organizações de direitos humanos, como a Human Rights Watch (2005), que afirmou que “os atuais procedimentos de desmobilização da Colômbia não desmantelarão grupos paramilitares e resultarão em impunidade generalizada até mesmo para as piores atrocidades²⁹”. No entanto, isto não foi suficiente para impedir que a Colômbia compartilhasse sua experiência em políticas de desmobilização em eventos como o Seminário Experiências de Desmobilização e Políticas de Consolidação na Colômbia, realizado em outubro de 2010 em coordenação com o Programa de Atenção Humanitária ao Desmobilizado do Ministério de Defesa Nacional colombiano e o escritório antinarcóticos da Embaixada americana – em uma rara participação direta dos Estados Unidos em atividades da Ameripol (Ameripol, 2010, p. 21).

A questão dos sequestros é mais uma que foi identificada como problemática na Colômbia e sobre a qual se reportou resultados positivos a partir das políticas do início dos anos 2000. Pelos dados apresentados pelo Ministério da Defesa Colombiano e reproduzidos no relatório do U.S. GAO (2008, p. 23) sobre o Plano Colômbia, o número de sequestros foi de aproximadamente 3 mil no ano de 2000 para menos de 500 na segunda metade da década. Junto com outros indicadores, como a taxa de homicídio, esses números foram mobilizados em prol

²⁸ No original: The demobilization of rightist paramilitary fighters is proceeding, but without a legal framework for holding demobilized persons accountable for criminal activity, human rights abuses, or preventing them from joining armed groups in the future”.

²⁹ No original: “Colombia’s current demobilization procedures will not dismantle paramilitary groups and will result in widespread impunity for even the worst atrocities”.

da narrativa do “sucesso” da Colômbia, que, neste sentido, está pronta para compartilhar sua experiência com os demais através de espaços como a Ameripol. Por fim, como ficará mais evidente ao falarmos sobre o processo MISPA, a “segurança cidadã” é visivelmente o termo chave através do qual as políticas de segurança pública da Colômbia circulam nos arranjos de policiamento transnacional em um momento entendido como “pós-conflito” (Viana, 2017, p. 29).

Se até o momento mantive o foco nas atividades dos anos iniciais da Ameripol sob a gestão colombiana da Secretaria Executiva, devo deixar claro que não foi apenas nesse momento que eventos de capacitação ocorreram. Durante o ano de 2012, sob presidência da Colômbia e Secretaria-Executiva do México, foram levados a cabo 23 eventos de capacitação para 1346 policiais (Ameripol, 2012, p. 29). O evento com maior número de profissionais inscritos (466) foi o projeto Capacitação online para membros da Ameripol, promovido pela Unidade Ameripol do México em parceria com a empresa espanhola Centro de Prácticas Universitarias (CDPU) Lucia Botín (Ameripol, 2012, p. 35). Em seguida, contando com a participação de 278 funcionários de 7 países, está o I Simpósio Internacional de Direitos Humanos com Ênfase no Uso da Força e População Vulnerável, promovido pela PNC (Ameripol, 2012, p. 37). Em terceiro lugar, o simpósio Situação e Desafios na Proteção Integral dos Direitos de Crianças e Adolescentes, também promovido pela PNC, teve a participação de 136 funcionários de instituições policiais (Ameripol, 2012, p. 36).

Os três eventos mencionados acima foram os únicos a alcançarem a marca de uma centena de participantes. No entanto, se somados todos os 9 eventos³⁰ envolvendo o tema de drogas (dos quais 5 foram realizados pela Polícia Nacional

³⁰ Considerando que entre parênteses estão o número de funcionários participantes seguido da instituição realizadora do evento, são esses: 1. II Seminario Internacional de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas (11, Policía Nacional da Colômbia); 2. XXIII Curso Avanzado Internacional Antinarcoáticos Varones ‘Garras Del Valor’ (9, Policía Nacional da Bolívia); 3. IV Curso de Inteligencia Estratégica: Estructura Lógica de Análisis y Prospectiva del Narcotráfico al 2020 (28, Policía Nacional da Colômbia); 4. IV Curso de Promotores Policiales en Prevención al Uso Indebido de Drogas (35, Policía Nacional do Equador); 5. Segundo Curso Básico Antidrogas (33, Policía Nacional da Colômbia); 6. XLVI Curso Antidrogas (15, Policía Nacional do Equador); 7. Seminario de Control Portuario y Aeroportuario Antidrogas (18, Policía Nacional da Colômbia); 8. Seminario Regional de Inteligencia Estratégica y Prospectiva Aplicada a la Lucha Antidrogas: con énfasis en el control portuario y aeroportuario (15, ERCAIAD); 9. IV Curso de Inteligencia Estratégica: Estructura Lógica de Análisis y Prospectiva del Narcotráfico al 2020 (31, Policía Nacional da Colômbia).

da Colômbia³¹; 1 pela Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas – ERCAIAD, que tem sede em Bogotá e é administrada pela PNC; 2 pela Polícia Nacional do Equador; 1 pela Polícia Nacional da Bolívia), teríamos 195 funcionários capacitados³² (Ameripol, 2012, p. 29). Isto mostra novamente a relevância da questão para a Ameripol e suas instituições policiais.

Dos 23 eventos de capacitação levados a cabo em 2012, 13 foram realizados pela Polícia Nacional da Colômbia (Ameripol, 2012). Além dos já citados eventos sobre narcóticos, é importante observar os demais eventos ministrados pela PNC, pois ilustram a dimensão da circulação de saberes da mesma no policiamento transnacional no hemisfério. O mais revelador sobre a posição da Colômbia provavelmente está na realização de cursos de operações especiais – no caso o XXII Curso Internacional de Operações Especiais COPES – e, principalmente, no surpreendente fornecimento de treinamento e especialização em atividades de manutenção aeronáutica, como ocorreu com o I Curso Internacional de Técnicos Aeronáuticos (Ameripol, 2012, p. 31-32). Afinal, décadas atrás seria difícil imaginar que a Polícia Nacional da Colômbia estaria em posição tal para compartilhar conhecimento em uma área como manutenção aeronáutica.

O *Balance de Gestión Ameripol 2013*, apesar de produzido pelas mesmas gestões do ano anterior, não conta com tamanho detalhamento dos eventos de capacitação realizados, apenas informando que foram 19, nos quais 2118 funcionários participaram (Ameripol, 2013, p. 3). Sem dar mais detalhes, reporta-se que foram realizados cursos sobre, dentre outras matérias, os já conhecidos temas antidrogas, antissequestro, inteligência estratégica e direitos humanos (Ameripol, 2013, p. 3-4). Ao falar sobre o uso da tecnologia na geração de conhecimento para os membros da Ameripol, o relatório traz uma informação valiosa sobre os modelos de policiamento circulando em alta através desse mecanismo ao mencionar que 1564 funcionários se beneficiaram da transmissão

³¹ No relatório acessado, é mencionado duas vezes o nome do IV Curso de Inteligencia Estratégica: Estructura Lógica de Análisis y Prospectiva del Narcotráfico al 2020. No entanto, os dois momentos apresentam datas distintas (primeiro de 18 de junho a 13 de julho, e segundo de 15 de outubro a 9 de novembro), seus participantes não são exatamente os mesmos e o número de funcionários presentes tampouco, como pode ser visto na nota acima. Sendo assim, optei por considerar ambos acreditando não se tratar de uma informação duplicada.

³² Dados manipulados pelo autor a partir das informações divulgadas no relatório citado da Ameripol.

ao vivo de conferências nos seguintes temas: “cultura de legalidade, modelo de vigilância comunitária por quadrantes, sistemas de informação geográfica na área criminal, plano quadrante de segurança preventiva, para mencionar alguns³³” (Ameripol, 2013, p. 4). Além disso, o relatório aponta que no ano de 2013 foram realizadas “8 assistências técnicas, assessorias, encaminhamentos e estágios³⁴”, com um dos temas sendo o Modelo Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) da Policía Nacional da Colômbia (Ameripol, 2013, p. 5).

Também não foi apenas durante seus períodos ocupando cargos de comando que a Polícia Nacional da Colômbia foi proeminente na exportação de conhecimentos. No ano de 2014, quando a Ameripol estava sob a Presidência da Força Pública da Costa Rica e Secretaria-Executiva da Polícia Federal do México, a Colômbia continuou a protagonizar as atividades de capacitação da Ameripol (como pode ser visto pelos dados do Gráfico 2) e, novamente, o *know-how* sendo exportado é especialmente revelador. Foi reportada a realização na Colômbia de mais um curso internacional sobre manutenção aeronáutica e o XIV Curso Internacional de Comandos JUNGLA – unidade de operações especiais antinarcóticos da Polícia Nacional da Colômbia (Ameripol, 2014a, p. 6). Isso pode ser visto como uma clara indicação da consolidação da posição da Polícia Nacional da Colômbia como uma instituição provedora de um amplo leque de conhecimentos em matéria de combate ao narcotráfico e outras formas de crime organizado, desde operações especiais a técnicas de manutenção aeronáutica.

As conclusões que podem ser inferidas a partir do conteúdo apresentado até aqui serão apenas reforçadas ao entrarmos no terreno da Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública. Isto significa que, dentro do processo MISPA, também há forte ênfase nas questões de “formação policial”, “gestão”, compartilhamento das chamadas “melhores práticas” e valorização de modelos de policiamento que reivindicam um aspecto “comunitário” e de “participação cidadã”. Tais modelos e vocabulários são empregados na arquitetura institucional aqui analisada como soluções para uma leitura específica do problema de segurança pública no continente americano. Como foi dito acima, é central compreender que leitura é essa. Isto é, o que está sendo identificado como os

³³ No original: “cultura de la legalidad, Modelo de vigilancia comunitaria por cuadrantes, sistemas de información geográfica en el área delictiva, plan cuadrante de seguridad preventiva, por mencionar algunos”.

³⁴ No original: “8 asistencias técnicas, asesorías, referenciaciones y pasantías”.

“problemas” a serem resolvidos através dos mecanismos aqui analisados. Por meio das próprias soluções propostas e de discursos de autoridades em segurança pública deve ser possível acessá-los, e a MISPA é provavelmente o melhor espaço para tal análise.

Em primeiro lugar, é estabelecida uma ligação de mão dupla entre a segurança e questões mais amplas, como desenvolvimento econômico e social e democracia. Isso fica claro na intervenção, durante a Primeira Reunião de Ministros, do então Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza. Em seu relatório sobre a situação da segurança pública nas Américas, Insulza sustenta que há “uma ameaça direta à estabilidade da democracia e à viabilização do desenvolvimento econômico e social³⁵” causada em primeira instância pelo crime e a incapacidade das instituições em combatê-lo, que geram redução da qualidade de vida e medo na população. Ao mesmo tempo, reconhece que fatores socioeconômicos são parte da “raiz do problema”, afirmando que “há, de fato, uma correlação muito clara [de pobreza] com crime quando a pobreza é combinada com outros fatores, como desigualdade, marginalização e exclusão sofridas por um segmento muito grande da população³⁶”. Neste sentido, ao mesmo tempo em que a violência é diagnosticada como fruto – dentre outras variáveis – de uma realidade socioeconômica desfavorável, ela também é colocada como “ameaça” ao desenvolvimento econômico e social e à democracia. Não por acaso participam do processo instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial.

Há outras questões que fazem parte dessa leitura da segurança pública que podem ser incluídas em dois amplos conjuntos de problemas. Em um deles, temos o entendimento de que existe um problema de gestão, que envolve tanto o processo de elaboração de políticas públicas quanto a capacitação das instituições do Estado e dos profissionais envolvidos em matéria de segurança pública – o que, neste sentido, exige uma melhor formação. No segundo, há um problema na relação entre as forças de segurança e a “comunidade”, no qual as primeiras estão afastadas da última, que possui pouca participação. Isto é deixado claro logo no

³⁵ No original: “a direct threat to the stability of democracy and to the feasibility of economic and social development”.

³⁶ No original: “there is indeed a very clear correlation with crime when poverty is combined with other factors, such as the inequality, marginalization, and exclusion endured by a very large segment of the population”. Discurso disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/110994.htm>>. Acesso em: 23 out. 2021.

primeiro documento adotado pelos Estados membros da OEA no contexto da MISPA-I, realizada em outubro de 2008 na Cidade do México: o Compromisso pela Segurança Pública nas Américas. Este propõe diversos objetivos para segurança pública ao longo de cinco pilares: i) gestão da segurança pública; ii) prevenção da criminalidade, violência e insegurança; iii) gestão da polícia; iv) participação cidadã e comunitária; e v) cooperação internacional (OEA, 2008b).

No tocante ao tópico de “gestão da polícia”, o Compromisso pediu que se solicitasse à Secretaria-Geral da OEA a realização de um estudo “sobre as melhores formas para fortalecer na região o treinamento e formação de pessoal com responsabilidade em matéria de segurança pública” (OEA, 2008b). O estudo foi realizado no ano seguinte, quando a Secretaria-Geral levantou a oferta e procura de capacitação policial em 16 países³⁷ e trouxe quatro conclusões principais que foram apresentadas pelo então diretor do DSP da OEA, Christopher Hernández Roy, durante a Segunda Reunião de Ministros (MISPA-II). As conclusões foram as seguintes: a formação policial não foi acompanhada de modernização; há um problema de “formação doutrinal”; a formação de diretores carece do tema de “visão internacional comparada”; e “[o]s cursos de alta direção sobre temas de segurança pública são limitados, especialmente para civis, e na maioria dos casos não são oferecidos de forma permanente” (OEA, 2009c, p. 2). Portanto, logo em seus primeiros passos, o processo MISPA traz em questão o problema da “gestão” e da formação de profissionais da segurança pública.

Através do DSP da OEA, do qual a MISPA faz parte, foram adotadas diversas iniciativas voltadas ao fortalecimento do treinamento de profissionais da segurança pública, especialmente policiais. Como exemplo, temos o Programa Interamericano de Capacitação Policial (PICAP), que ofertou cursos de treinamento com apoio da Polícia de Investigações do Chile, Polícia Federal do México e Polícia Nacional da Colômbia, já velhos conhecidos do leitor deste capítulo (OEA, 2011a, p. 15). E também a já mencionada Rede Interamericana de Desenvolvimento e Profissionalização da Polícia, desenvolvida em parceria com universidades e instituições policiais da região (OEA, 2015). A Colômbia, que por vezes se portou como uma espécie de porta-voz da Ameripol, frequentemente a colocou à disposição para as tarefas de capacitação, seja propondo o

³⁷ São esses: Argentina, Chile, Brasil, Uruguai, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador, México, EUA, Canadá, Panamá, El Salvador, Trinidad e Tobago, Barbados e República Dominicana.

desenvolvimento de uma academia de treinamento de polícias através da Ameripol (OEA, 2015, p. 4), ou apresentando-a como um mecanismo que pode ser útil ao “fortalecimento institucional” – algo relacionado às “condições necessárias para o exercício de direitos e das liberdades políticas” – dos países (OEA, 2010a, p. 10).

Durante a MISPA-II (2009), a representação do Brasil realizou intervenções que foram especialmente ilustrativas de uma visão que põe a formação e a proximidade com a população como o centro do problema. De acordo com o relatório da reunião, os brasileiros argumentaram que a visão negativa da polícia pela sociedade poderia estar relacionada com corrupção ou falta de capacitação, e que por conta das “políticas de mão de ferro” não terem sido bem-sucedidas, seria preciso incentivar a participação ativa da comunidade (OEA, 2010a, p. 4, 10). No momento do discurso, a cidade brasileira do Rio de Janeiro começava a expandir o projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), que prometia tal aproximação com a comunidade de favelas ocupadas pelas forças de segurança e que chegou a ser considerado pela Seção de Políticas de Segurança Pública do DSP da OEA como exemplo de política bem-sucedida (OEA, 2010c, p. 6). Atualmente, apesar da ruína do projeto UPP – que, na prática, só está presente na pintura de viaturas policiais com suas siglas –, outras iniciativas de policiamento que visam “aproximação com a população” e “participação da comunidade” estão em vigor no Brasil e tal abordagem continua a ser apresentada no debate público como uma alternativa às “políticas de mão de ferro”.

Ao analisar os documentos disponíveis sobre o processo MISPA, é notória essa valorização de modelos de policiamento que reivindicam um aspecto “comunitário” e de “participação cidadã”. É a partir desse vocabulário que a Colômbia circula seus modelos de policiamento e adquire protagonismo como um provedor de conhecimentos em matéria de segurança pública também na arquitetura institucional da OEA. Durante uma exposição na MISPA-III, o Vice-Ministro de Políticas e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa Nacional da Colômbia, Jorge Enrique Bedoya Vizcaya, apresentou “o modelo de direcionamento estratégico policial e a aproximação com a comunidade” promovida em seu país, e sua plataforma de educação policial (OEA, 2011b, p. 7). Mais recentemente, durante a Segunda Reunião do Grupo Técnico Subsidiário

sobre Gestão Policial, esse tipo de modelo de policiamento se sobressaiu. Os Estados Unidos, enfatizando uma correlação entre pobreza e criminalidade, apresentaram os modelos de processo judicial comunitário (*Community Prosecution Models*), enquanto o Major General Jorge Hernando Nieto Rojas, da Polícia Nacional da Colômbia, falou sobre o enfoque local (cidade-região) de trabalho da polícia, privilegiando “a criação de entornos de convivência e segurança cidadã” e o aspecto da “supervisão cidadã” (OEA, 2015, p. 9) – novamente ilustrando os termos sob os quais circulam as práticas de policiamento de uma Colômbia referência em questão de segurança pública.

Dessa forma, este capítulo buscou investigar as principais forças do policiamento transnacional nas Américas através da análise aprofundada de duas instituições hemisféricas: Ameripol e MISPA. Isto é, procurei identificar quais atores estão em posições privilegiadas para compartilhar seus modelos e saberes e também quais modelos e saberes são esses. Em ambas as instituições, identifica-se a circulação privilegiada de modelos de policiamento com alegado enfoque comunitário, de maior participação da população e que visam alcançar o que seria a raiz dos problemas de violência. Isso decorre de uma determinada leitura dos “problemas” da segurança pública que também circula transnacionalmente. Aponta-se para uma ligação quase inquestionável entre desenvolvimento e segurança, que correlaciona fatores como a pobreza e desigualdade social com violência. Também se reivindica um problema na relação entre as forças de segurança e a “comunidade”, no sentido de haver um afastamento da primeira em relação à última. O centro de gravidade dessa abordagem tem sido o conceito de “segurança cidadã”. Apresentada como uma referência nessa seara e protagonizando iniciativas de policiamento tanto na Ameripol como na MISPA está a Colômbia, carregando uma expertise ampla suficiente para ofertar treinamentos em matérias que vão desde operações especiais antinarcóticos até manutenção de aeronaves. Mas em que se sustenta tamanho prestígio? A emergência da Colômbia como liderança regional em segurança pública é digna de atenção. Ao lado dela, impulsionando o projeto da Ameripol, está a União Europeia. Quais seriam as raízes desse apoio? Se tais presenças chamam atenção, uma ausência chama ainda mais. Os Estados Unidos, que há décadas possui uma participação ativa no policiamento do hemisfério, está distante das atividades da

Ameripol. A partir desses questionamentos, o capítulo seguinte discute como chegamos até este cenário de policiamento transnacional no hemisfério ocidental.

3 O norte da Ameripol

O leitor deste trabalho muito provavelmente já se deparou com a afirmação de que “os Estados Unidos são o policial do mundo”. Na maior parte do tempo, essa expressão é utilizada para descrever – ou justificar – a postura intervencionista da hegemonia americana ao redor do globo. O ponto curioso, um pouco menos lembrado, é que uma das dimensões mais importantes da hegemonia dos Estados Unidos na política mundial é, de fato, o policiamento (Andreas & Nadelmann, 2006, p. 10). Desde meados do século XX – quando decidem por não retornar ao relativo isolacionismo anterior às Grandes Guerras e se engajar na liderança de diversas questões globais –, os Estados Unidos têm expandido drasticamente suas atividades internacionais de policiamento (Nadelmann, 1993, p. 103). Isto inclui a exportação – ou imposição – de normas de justiça criminal, crescente colaboração entre agências americanas e seus homólogos estrangeiros em investigações, compartilhamento de inteligência, fornecimento de equipamentos e treinamentos, levando ao aprofundamento dos contatos e estabelecimento de verdadeiras comunidades de profissionais envolvidos em tarefas de policiamento. Mas o que explica um país que “policiou” o mundo – principalmente a América Latina – estar tão ausente do que é descrito como uma das mais importantes iniciativas de policiamento transnacional na região?

Por outro lado, o capítulo anterior mostrou o extraordinário protagonismo da Colômbia no quadro de policiamento hemisférico que analisei. A Polícia Nacional da Colômbia se posiciona na linha de frente das iniciativas de policiamento, como é o caso da Ameripol e diversos projetos inseridos no processo MISPA, compartilhando seus conhecimentos, experiências e práticas com as demais forças de segurança da região através da promoção de treinamentos, cursos, seminários e congressos. Mas nem sempre a Colômbia esteve em tal posição. Algumas décadas atrás, o país era estigmatizado como “problemático”, “narcoestado”, “Estado falido”, entre outros rótulos que faziam referência ao cenário de violência interna da Colômbia. Como então as forças

públicas³⁸ colombianas vieram a se tornar verdadeiras exportadoras de segurança e a principal liderança de algumas iniciativas de policiamento?

Neste capítulo, em primeiro lugar, eu proponho dar um passo atrás e questionar como chegamos até o cenário observado no capítulo anterior. Um cenário no qual a participação dos Estados Unidos é mais discreta, a Colômbia é protagonista e referência em assuntos de segurança, e a União Europeia se coloca como um parceiro estratégico de iniciativas de policiamento no continente americano. Portanto, vou começar analisando o lugar da América Latina nas iniciativas de policiamento dos Estados Unidos ao longo da segunda metade do século XX. Depois, exploro a relação dos Estados Unidos com a Colômbia no contexto do apoio ao Plano Colômbia, a partir do qual nasce uma “história de sucesso” colombiana. Por fim, busco identificar da mesma forma o lugar da América Latina nas iniciativas de policiamento da União Europeia e as raízes do seu apoio a políticas de segurança pública do outro lado do Atlântico.

3.1

Policiamento da oferta e oferta de policiamento: EUA e a guerra às drogas na América Latina

A segunda metade do século XX foi amplamente marcada pela ordem internacional bipolar da Guerra Fria e pelo antagonismo entre as superpotências envolvidas, Estados Unidos e União Soviética. Do lado americano, conter a difusão do comunismo pelo mundo – principalmente no hemisfério ocidental – tornou-se um objetivo estratégico primário, e a atuação internacional de suas agências de aplicação da lei adquiriu extrema importância nessa tarefa. Nas décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, as iniciativas de policiamento transnacional dos Estados Unidos na América Latina – e no mundo em geral – foram fortemente marcadas pelo combate ao comunismo e pela cooperação policial por meio de “ajuda externa”, ou seja, com fluxo unidirecional dos EUA para alguns países-chave.

Segundo Huggins (1987, p. 158), foi durante a administração de Dwight Eisenhower (1953-1961) que as forças de segurança estrangeiras foram colocadas

³⁸ A ‘Fuerza Pública de Colombia’ inclui as forças militares (Ejército Nacional, Armada e Fuerza Aérea) e a PNC.

na linha de frente dos esforços anticomunistas. Como parte da política mais ampla de segurança internacional dos Estados Unidos, implementado através do seu Overseas Internal Security Program (OISP), o treinamento de polícias civis tinha como objetivo conter a subversão antes que ela se desenvolvesse, isto é, prevenir que países considerados “livres” viessem a ser povoados pelo comunismo (Huggins, 1987, p. 159). A tarefa contou com a ajuda da recém-estabelecida United States Information Agency (USIA) para convencer os países e suas populações quanto à existência de uma “ameaça comunista” por meio de campanhas de propaganda, como distribuição de pôsteres, panfletos e livros anticomunistas (Huggins, 1987, p. 159). A administração de Eisenhower concentrou a maior parte do treinamento policial civil na Ásia, notadamente, Laos e Vietnã, que contaram com os maiores programas em meados dos anos 1950. Na América Latina, Guatemala e Bolívia foram os primeiros países a receberem programas (Huggins, 1987, p. 160).

Na administração seguinte, de John F. Kennedy (1961-1963), um passo enorme foi dado com a criação do Office of Public Safety (OPS). Inscrito dentro da Agency for International Development (AID), o OPS foi estabelecido em 1962 para centralizar toda a assistência policial para países estrangeiros, representando uma expansão no escopo e missão da Civil Police Administration (CPA), que ao lado do Pentágono e da Central Intelligence Agency (CIA) foram os responsáveis pela promoção de treinamento policial e militar nos anos iniciais após a Segunda Guerra Mundial (Nadelmann, 1993, p. 112-113). Segundo Nadelmann (1993, p. 115), o forte interesse da administração Kennedy em contrainsurgência formou grande parte do ímpeto para o estabelecimento da OPS como uma entidade separada. Em seus 12 anos de atividade, o OPS gastou mais de US\$ 300 milhões em treinamentos e equipamentos para agências de segurança de aproximadamente 50 países do chamado “Terceiro Mundo”, principalmente da América Latina, que teve como maior recipiente o Brasil, mas também do Sudeste Asiático, Coreia do Sul, Etiópia, Libéria e Zaire (atual República Democrática do Congo) (Nadelmann, 1993, p. 113). No seu auge, em 1968, “os Estados Unidos gastavam US\$ 60 milhões por ano para treinar polícias em 34 países em áreas como investigação criminal, patrulha, interrogação e técnicas de contrainsurgência,

controle de motim, uso de armamentos e eliminação de bombas³⁹”, além do fornecimento de equipamentos variados (U.S. GAO, 1992, p. 1).

Após mais de uma década sem diretrizes muito claras e com evidências do uso dos recursos do programa para apoio a regimes repressivos e abusos de direitos humanos, como práticas de tortura, em 1973 e 1974 foram aprovadas legislações proibindo que agências dos Estados Unidos usassem fundos de assistência para apoiar forças de segurança interna no exterior (U.S. GAO, 1992, p. 2). Isso de forma alguma impediu a assistência policial, uma vez que diversas exceções foram inseridas para permitir a assistência a determinados países e em determinadas questões de aplicação da lei, notadamente controle de narcóticos e contraterrorismo (U.S. GAO, 1992, p. 2). As proibições também não se aplicam para duas das agências dos Estados Unidos com maior presença internacional atualmente, a Drug Enforcement Administration e o Federal Bureau of Investigations (FBI), em atividades relacionadas a ‘crimes de natureza ilegal nos Estados Unidos’⁴⁰ (U.S. GAO, 1992, p. 2-3).

Ao mesmo tempo em que se desmantelava o OPS, os Estados Unidos davam início à sua chamada “guerra às drogas”, que tem como marco o discurso do presidente Richard Nixon, em 17 de junho de 1971, no qual declarou o abuso de drogas “inimigo público número um⁴¹”. A intensa campanha repressiva contra as drogas – tratadas majoritariamente como problema de segurança – que se seguiu a partir de então abriu caminho para uma presença internacional substantiva e sem precedentes do aparato de aplicação da lei americano ao concentrar parte substancial dos recursos e atenção nas fontes externas das drogas ilícitas consumidas nos Estados Unidos (Nadelmann, 1993, p. 106-107). A partir daí, nasce o que Andreas & Nadelmann (2006, p. 106) chamam de “a era moderna do policiamento internacional americano⁴²”. Fundamental para isso foi a criação, em 1973, da DEA, inscrita no Departamento de Justiça, que concentrou grande parte do aparato antidrogas da burocracia dos Estados Unidos.

³⁹ No original: “the United States was spending \$60 million a year to train police in 34 countries in areas such as criminal investigation, patrolling, interrogation and counterinsurgency techniques, riot control, weapon use, and bomb disposal”.

⁴⁰ No original: ‘crimes of the nature of which are unlawful in the United States’.

⁴¹ No original: “public enemy number one”. Discurso disponível em: <<https://www.nixonfoundation.org/2016/06/26404/>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

⁴² No original: “The modern era of U.S. international law enforcement”.

De acordo com Nadelmann (1993, p. 119), a DEA foi a principal sucessora do OPS, recebendo muitos de seus antigos funcionários nesse momento de reorganização burocrática e dramática expansão das atividades internacionais. A mera troca dos distintivos dos funcionários fazia enorme sentido para facilitar a expansão internacional da DEA, uma vez que os profissionais do OPS já possuíam a experiência e os contatos estabelecidos com as forças locais, com a única diferença de que agora seus mandatos se restringiriam às questões relacionadas a drogas (Nadelmann, 1993, p. 119). Isso nos mostra quão fluida é a circulação de práticas de policiamento: mesmo com a mudança de nomes e distintivos, seus contatos e conhecimentos permanecem circulando em um caminho de mais continuidades que rupturas.

A Drug Enforcement Administration é, certamente, uma das agências americanas de aplicação da lei que melhor conseguiu estabelecer uma estrutura espessa para a circulação de seus modelos de policiamento, em especial na América Latina. Desde a sua criação, em 1973, a DEA oferta treinamento antinarcóticos para cerca de 2.500 profissionais estrangeiros por ano, seja internacionalmente ou nos Estados Unidos – normalmente na DEA Training Academy, em Quantico, Virginia (U.S. Department of Justice, 2007, p. xvii). Estabelecendo relações duradouras com seus homólogos estrangeiros, fornecendo oportunidades de treinamento e equipamentos, a DEA consegue uma boa reputação entre agentes estrangeiros, que veem no trabalho conjunto com a DEA algo benéfico aos seus esforços de aplicação da lei antinarcóticos⁴³ (U.S. Department of Justice, 2007, p. xiv). Ao promover treinamento de forças de segurança latino-americanas no tema de drogas por meio de seminários, escolas especializadas, materiais bibliográficos, cursos e oficinas, a DEA estabelece ao seu redor uma sofisticada comunidade de profissionais envolvidos em tarefas de repressão antidrogas (Ricart, 2018, p. 28-31).

Ao longo dos anos 1980 e 1990, o combate internacional às drogas por parte dos Estados Unidos não somente ganhou maior dimensão como também se tornou ainda mais militarizado, ao passo que os presidentes Ronald Reagan e George H. W. Bush declaravam suas próprias guerras às drogas (Nasser, 2014, p.

⁴³ As informações advêm das conclusões de pesquisa conduzida para o *Department of Justice* dos Estados Unidos, na qual foram entrevistados funcionários estrangeiros sobre as relações com a DEA.

157-158; Andreas & Nadelmann, 2006, p. 106 e 164). Durante seus governos, “a ameaça do tráfico internacional de drogas, particularmente drogas originárias da América Latina, emergiram ainda mais como uma prioridade de segurança nacional aos Estados Unidos⁴⁴” (Seelke et al. 2011, p. 10). Isso foi afirmado pela National Security Decision Directive 221 (NSDD-221), emitida pela administração Reagan, em abril de 1986 (Seelke et al. 2011, p. 10). Neste mesmo ano, o Congresso dos Estados Unidos introduziu o chamado “processo de certificação” – como emenda ao Foreign Assistance Act de 1961 –, exigindo que o Presidente certifique anualmente os principais países produtores de drogas e de trânsito que, durante o ano anterior, cooperaram totalmente com os esforços antinarcóticos dos Estados Unidos ou, desde 1988, aqueles que tomaram as próprias medidas para alcançar totalmente as metas e objetivos estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (U.S. GAO, 1998, p. 18). O país que tivesse sua certificação negada estaria sujeito a sanções, como interrupção de grande parte da ajuda externa americana e oposição dos Estados Unidos às suas tomadas de empréstimos através de instituições internacionais (U.S. GAO, 1998, p. 19). Em seu último ano no cargo, Reagan assinou o Anti-Drug Abuse Act de 1988, que, além de expandir as exigências da certificação, estabeleceu o Office of National Drug Control Policy (ONDCP), encarregado de implementar a estratégia nacional de controle de drogas, cujos diretores se tornaram conhecidos como “*Drug Czar*” do país (DEA, [20—]a, p. 64).

Já na administração Bush, em agosto de 1989, foi emitida a National Security Directive 18 (NSD-18), que estabelecia como a primeira prioridade da estratégia internacional de controle de drogas dos Estados Unidos a melhora dos programas antinarcóticos na região Andina (Seelke et al. 2011, p. 11). A NSD-18 também instruíu o Secretário de Defesa para que incluísse o combate aos narcóticos como uma das prioridades do Pentágono (Seelke et al. 2011, p. 11). Alguns meses depois, em dezembro de 1989, os militares dos Estados Unidos invadem o Panamá para derrubar e capturar o líder panamenho Manuel Noriega, tendo como uma das principais justificativas da intervenção o combate ao tráfico

⁴⁴ No original: “the threat of international drug trafficking, particularly drugs sourced in Latin America, further emerged as a national security priority for the United States”.

de drogas⁴⁵, no qual o ditador estaria envolvido. Noriega era acusado de utilizar sua posição para facilitar as atividades do Cartel de Medellín em áreas como o transporte de cocaína, aquisição de precursores químicos, lavagem de dinheiro através de bancos panamenhos e oferecendo refúgio para membros do cartel após o assassinato do Ministro da Justiça da Colômbia, Rodrigo Lara-Bonilla, em abril de 1984 (DEA, [20—]a, p. 66).

Ao longo da década de 1980, os cartéis colombianos de Medellín e Cali eram considerados a principal fonte da cocaína enviada aos Estados Unidos. Para lidar com seu problema de abuso de drogas, os americanos optaram por atacar as fontes externas das drogas ilícitas que entravam no país para assim reduzir sua oferta no mercado – o chamado “*supply-side approach*”. Nas palavras do ex-Procurador-Geral (*Attorney General*) Edwin Meese, em 1986, “as principais prioridades do governo federal contra a cocaína são reduzir a produção em países de origem, interditar remessas que entram nos EUA, e dismantelar as principais redes de tráfico⁴⁶” (DEA, [20—]a, p. 59). Seguindo essa lógica, em agosto de 1989, a administração de George H.W. Bush aprovou a Andean Strategy, voltada a fortalecer as capacidades de países andinos (Bolívia, Colômbia e Peru) para esforços antinarcóticos, tendo como sua principal ênfase o dismantelamento dos grandes cartéis da Colômbia (U.S. GAO, 1993, p. 10). Entre 1990 e 1992, os Estados Unidos forneceram à Colômbia cerca de US\$ 504,3 milhões em assistência militar e policial, empréstimos pelo Export-Import Bank⁴⁷ e ajuda econômica (U.S. GAO, 1993, p. 11).

A gestão dos programas antinarcóticos para a Colômbia ficou a cargo, principalmente, dos Departamentos de Estado e Defesa, da USAID, e da DEA (U.S. GAO, 1993, p. 11). Por ser a agência federal dos Estados Unidos responsável pela condução das operações antidrogas no exterior, a DEA teve uma participação ativa no combate aos cartéis colombianos. Em meados de 1992, a DEA contava com 40 funcionários alocados na Colômbia e suas operações incluíam: coletar inteligência sobre tráfico de drogas, conduzir investigações

⁴⁵ Ver discurso de George H. W. Bush sobre a decisão de usar a força no Panamá: <https://www.nytimes.com/1989/12/21/world/fighting-panama-president-transcript-bush-s-address-decision-use-force-panama.html>.

⁴⁶ No original: “The federal government’s main priorities against cocaine are reducing production in source countries, interdicting shipments entering the U.S., and disrupting major trafficking rings”.

⁴⁷ Agência oficial de créditos do governo federal dos EUA.

criminais bilaterais, apoiar investigações voltadas a diversas áreas da cadeia do tráfico de drogas ao redor do mundo e fornecer treinamento para profissionais de aplicação da lei colombianos (U.S. GAO, 1993, p. 13).

Inicialmente, a prioridade das operações de aplicação da lei por parte dos governos dos Estados Unidos e da Colômbia estava direcionada ao Cartel de Medellín, considerado o responsável pela maior parte da cocaína enviada aos Estados Unidos e que estaria envolvido em ataques contra o governo e a população da Colômbia (U.S. GAO, 1993, p. 18). As operações logo resultaram na morte, rendição ou captura de suas figuras-chave⁴⁸, direcionando os esforços cada vez mais para seu líder, Pablo Escobar (DEA [20—]b, p. 68). Pablo Escobar veio a ser morto pela Polícia Nacional da Colômbia no dia 2 de dezembro de 1993, em uma perseguição no telhado de uma residência em Medellín, marcando o declínio final do Cartel de Medellín.

O vácuo deixado pelo Cartel de Medellín, no entanto, foi preenchido pelo seu rival, o Cartel de Cali. Descrito como uma organização com caráter empresarial (*businesslike*), menos violenta e cujos membros buscavam passar-se por homens de negócio legítimos, o Cartel de Cali prosperou e acumulou poder chamando bem menos atenção que seus rivais de Medellín (U.S. Department of Justice, 1994; DEA, [20—]b). Entre meados de 1995 e 1996, a então mais poderosa organização criminosa transnacional – considerada responsável pelo controle de 80% da cocaína mundial – vê suas principais lideranças serem presas pela Polícia Nacional da Colômbia⁴⁹. As prisões, resultados de esforços conjuntos

⁴⁸ No início de 1991, com exceção de Pablo Escobar, todo o alto escalão do Cartel de Medellín havia sido desmantelado, incluindo: **Carlos Lehder** (preso pela PNC e extraditado para os Estados Unidos em fevereiro de 1987, ver: <https://www.nytimes.com/1987/02/05/world/colombia-extradites-a-major-drug-figure-to-us.html>); **José Gonzalo Rodríguez “El Mexicano” Gacha** (morto pela as forças de segurança colombianas em dezembro de 1989, ver: <https://www.nytimes.com/1989/12/16/world/a-top-medellin-drug-trafficker-dies-in-a-shootout-in-colombia.html>); **Gustavo Gaviria** (morto pela PNC em agosto de 1990, ver: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/08/13/colombian-police-claim-a-major-blow-to-cartel/146d8940-222e-46dc-be71-c50f78c9d48e/>); **Fabio Ochoa** (rendido às autoridades colombianas em dezembro de 1990, ver: <https://apnews.com/article/f3cdd0d921ace3279c9d1c751bc4715b>); **Jorge Luis Ochoa** (rendido às autoridades colombianas em janeiro de 1991, ver: <https://apnews.com/article/3c3099d33e65316f004b77e2c3c09ad9>); e **Juan David Ochoa** (rendido às autoridades colombianas em fevereiro de 1991, ver: <https://www.nytimes.com/1991/02/17/world/suspect-tied-to-medellin-cartel-leadership-becomes-3d-to-surrender.html>).

⁴⁹ Na liderança do Cartel de Cali estavam: **Gilberto Rodríguez Orejuela** (preso pela PNC em junho de 1995, ver: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1998/11/06/colombian-drug-lord-shot-dead/98543888-faa4-4db0-a47d-237a24f90586/>); **Miguel Rodríguez Orejuela** (preso pela PNC em agosto de 1995, ver:

da DEA e, principalmente, PNC marcaram o declínio do Cartel de Cali (DEA, [20—]c, p. 82).

Mais de uma década de intenso apoio dos Estados Unidos aos esforços antinarcóticos da Colômbia culminaram no desmantelamento de ambos os Cartéis de Medellín e Cali. No entanto, isso não gerou redução das atividades de tráfico de drogas (U.S. GAO, 1998, p. 22). Uma característica central da reorganização do narcotráfico – e da violência não estatal – na Colômbia durante a segunda metade dos anos 1990 foi a participação cada vez mais profunda de grupos armados insurgentes – como as FARC e o ELN – e paramilitares – como as AUC – em atividades de tráfico de drogas, o que ajudou no aumento do poderio militar e presença territorial desses grupos (Isacson, 2015; Tickner, 2016; U.S. GAO, 1998).

Ao final da década de 1990, a Colômbia passa a ser estigmatizada mundialmente como um “país problemático”, cujo Estado não consegue lidar sozinho com seu problema de violência interna, apontado como derivado da atividade de “narcoguerrilhas” (Viana, 2017, p. 31). Sob esse diagnóstico, a administração de Andrés Pastrana elabora, em 1999, o Plano Colômbia, que contaria com um apoio bilionário dos Estados Unidos. Entre 2000 e 2016, os Estados Unidos destinaram mais de US\$ 10 bilhões em assistência à Colômbia (Beittel, 2020). Menos de uma década depois de sua entrada em vigor, o Plano Colômbia é tratado como um *turning point* na história da Colômbia. Seus resultados, expressos em melhorias de certos indicadores de segurança, alimentam a narrativa de uma “história de sucesso” da Colômbia, cujas lições poderiam servir de exemplo para outros lugares. É no contexto dessa narrativa que vemos a Colômbia tomar a liderança em iniciativas de policiamento na América Latina. Portanto, analisar o Plano Colômbia – e conseqüentemente o processo pelo qual a Colômbia passa de “problema” para “referência” em segurança – é o que considero essencial para compreender as bases que sustentam a posição de liderança assumida pela Colômbia e suas forças de segurança na governança hemisférica em segurança pública.

<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1995/08/07/colombia-arrests-drug-cartel-leader/59254f87-ddec-44a9-ad58-e7d14158a52d/>); José “Chepe” Santacruz (preso pela PNC em julho de 1995, ver: <https://apnews.com/article/a10f6bc5f5b8137f8c25608edf6ab547>); e Helmer “Pacho” Herrera (rendido às autoridades colombianas em setembro de 1996, ver: <https://www.nytimes.com/1996/09/02/world/cali-cartel-boss-surrenders.html>).

3.2 Estados Unidos e Colômbia: a parceria do “sucesso”

A proximidade dos Estados Unidos com a Colômbia já vinha de longa data. O último foi o único país latino-americano a ter enviado tropas para a Guerra da Coreia no início dos anos 1950 (Isacson, 2015). Mais tarde na Guerra Fria, sob o alegado risco de que o país marcado pela pobreza e enorme desigualdade social caísse no comunismo, a Colômbia passou a receber uma assistência significativa dos Estados Unidos, incluindo equipamento e treinamento militar (Isacson, 2015). Nos anos 1980 e início dos anos 1990, como acabei de discutir, a Colômbia foi o centro da política internacional antinarcóticos dos Estados Unidos, recebendo assistência substancial para combater os grandes cartéis de drogas que haviam se tornado a principal fonte de drogas ilícitas para os Estados Unidos.

Durante a segunda metade dos anos 1990, é identificada uma piora de diversos indicadores de violência na Colômbia, notadamente os números de homicídios, massacres, sequestros e deslocamentos forçados. De um lado, as FARC impunham grandes derrotas às forças estatais, incluindo unidades consideradas de elite, ganhando controle sobre territórios de produção de coca e bases militares; de outro, grupos paramilitares conduziam campanhas brutais contra as guerrilhas, diariamente aterrorizando e massacrando civis que supostamente colaboravam com as mesmas (Isacson, 2015, p. 284-285; Tickner, 2016, p. 98).

Sob o diagnóstico de que o Estado colombiano era fraco demais para lidar com o seu problema de segurança interna, o presidente Andrés Pastrana (1998-2002) lança em 1999 um amplo plano de fortalecimento do Estado – Plano Colômbia⁵⁰. A meta principal para os seis anos seguintes à entrada em vigor do plano era a redução em 50% do “cultivo, processamento e distribuição de narcóticos”. Para isso, o Plano Colômbia contava com seis objetivos:

1. Fortalecer a luta contra o narcotráfico e dismantelar as organizações traficantes através de um esforço integrado pelas forças armadas;
2. Fortalecer o sistema judicial e combater a corrupção;
3. Neutralizar o sistema financeiro do tráfico de drogas e confiscar seus recursos para o Estado;
4. Neutralizar e combater agentes da violência aliados com o tráfico de drogas;
5. Integrar iniciativas nacionais em

⁵⁰ Texto completo do “*Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*” disponível em: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/plan_colombia_101999.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

esforços regionais e internacionais; 6. Fortalecer e expandir planos de desenvolvimento alternativo em áreas afetadas pelo tráfico de drogas⁵¹.

Para conseguir o apoio diplomático e financeiro da comunidade internacional necessário para o andamento do projeto, Pastrana e seu sucessor, Álvaro Uribe (2002-2010), se utilizaram de um discurso que produziu para o mundo a imagem da Colômbia como um país problemático, incapaz de lidar sozinho com suas questões de segurança (Tickner, 2007, p. 92; Viana, 2017, p. 31). Com a pressão interna em Washington também crescendo para a retomada da assistência militar extensiva para a Colômbia, especialmente por parte do *Drug Czar* da Casa Branca, Barry McCaffrey, e demais funcionários do Pentágono e do Departamento de Estado, foi aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos a proposta da administração Clinton de um novo pacote robusto de ajuda para a Colômbia (Isacson, 2015, p. 285). Com isso, os Estados Unidos tornam-se a principal fonte externa de ajuda econômica e militar ao governo colombiano, que permitiu uma participação ativa dos americanos no planejamento e execução do Plano Colômbia e estimulou seu maior envolvimento nas questões internas do país (Tickner, 2007, p. 92).

De 2000 a 2008, os Estados Unidos forneceram à Colômbia US\$ 6,1 bilhões em assistência militar e não-militar (U.S. GAO, 2008). Embora o Plano Colômbia contemple questões econômicas e de Estado de direito, o domínio de segurança – leia-se contra-narcóticos, contra-insurgência e, no contexto da “guerra ao terror”, contra-terrorismo – passou por cima de todos como a prioridade da assistência americana. Dos pouco mais de US\$ 6 bilhões mencionados, cerca de US\$ 4,9 bilhões foram destinados às forças militares e Polícia Nacional da Colômbia (U.S. GAO, 2008). A assistência dos Estados Unidos contou com conselheiros, treinamentos, equipamento e inteligência para desenvolver a capacidade operacional das forças colombianas, em especial a sua mobilidade aérea, necessária para a movimentação das unidades de contra-narcóticos e contra-insurgência (U.S. GAO, 2008). A assistência americana à Polícia Nacional apoiou seus programas de erradicação aérea e manual de plantações de coca, unidades de

⁵¹ No original: 1. Strengthen the fight against drug trafficking and dismantle the trafficking organizations through an integrated effort by the armed forces; 2. Strengthen the judicial system and combat corruption; 3. Neutralize the drug trade's financial system and seize its resources for the state; 4. Neutralize and combat violence agents allied with the drug trade; 5. Integrate national initiatives into regional and international efforts; 6. Strengthen and expand plans for alternative development in areas affected by drug trafficking.

comando para operações de contra-narcóticos e contra-insurgência, programas de interdição em portos e aeroportos, e a criação de esquadrões rurais (U.S. GAO, 2008, p. 6).

Entre unidades de operações especiais, a mais célebre é, sem sombra de dúvidas, as Compañías Antinarcóticos Jungla, que ao longo das últimas décadas receberam um apoio robusto dos Estados Unidos. Os Comandos Jungla, como são conhecidos, são unidades de contra-narcóticos inscritos na Dirección de Antinarcóticos (DIRAN) da Policía Nacional de Colombia. O primeiro curso nacional dos Jungla ocorreu em 1989 com apoio de Estados Unidos e, principalmente, do Reino Unido, que forneceu treinamento através da Special Air Service (Cook, 2012; Run Through..., 2011). Recentemente, esse treinamento tem recebido financiamento do Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), do Departamento de Estado, e da Narcotic Affairs Section (NAS), da embaixada dos Estados Unidos em Bogotá, que fornece armas e equipamentos de última geração para os Junglas (Run Through..., 2011). Os treinamentos também contam com apoio das forças especiais do exército americano e, principalmente, da DEA, que mantém uma lista de alvos de alto valor (*high-value target – HVT*) para serem perseguidos durante operações e compartilha inteligência regularmente com a Polícia Nacional da Colômbia e o Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) (Run Through..., 2011). Os Comandos Jungla possuem um contingente de aproximadamente 600 policiais distribuídos em três bases, localizadas em Bogotá, Santa Marta e Tuluá, e suas atividades incluem operações para a captura de HVTs, destruição de laboratórios de processamento, depósitos e estoques de narcóticos (Cook, 2012). A experiência dos Junglas nessas operações fez destes uma das unidades especiais antinarcóticos mais renomadas da América Latina, senão do mundo. De 1994 a 2012, foram realizados 23 cursos nacionais e 10 internacionais de Comandos Jungla (como os que mencionei no Capítulo 1), que contaram com a participação de forças de segurança de 19 países; somente entre 2009 e 2012, mais de 1,500 profissionais estrangeiros foram treinados pela PNC, e mais de 8 mil por equipes móveis de instrutores fora da Colômbia (Cook, 2012).

Se em algum momento na assistência americana à Colômbia existiu uma linha dividindo esforços antinarcóticos e de contra-insurgência, foi apagada de vez após os atentados de 11 de setembro de 2001 e o colapso das negociações de paz

com as FARC em fevereiro de 2002 (Tickner, 2007, 2016). Em março de 2002, a administração Bush moveu instrumentos legais para permitir que a assistência de antinarcóticos fosse empregada contra os grupos armados ilegais da Colômbia, que já figuravam na lista de organizações terroristas internacionais do Departamento de Estado dos Estados Unidos (Isacson, 2015, p. 286). No mesmo ano, Álvaro Uribe é eleito presidente da Colômbia com a promessa de intensificar a campanha militar contra os grupos armados ilegais – rotulados como “narcoterroristas” –, marcando de vez uma virada na política de paz de Pastrana (Tickner, 2007, p. 102).

Ao enquadrar o conflito interno colombiano na “guerra global ao terror” promovida pelos Estados Unidos, o governo Uribe promoveu uma maior atuação dos Estados Unidos no combate aos grupos armados, notoriamente as FARC, em especial a partir do início do Plano Patriota em meados de 2003 (Tickner, 2007, p. 103). Sendo parte da estratégia de “Segurança Democrática” do governo Uribe, o Plano Patriota foi a maior ofensiva militar contra grupos armados da história da Colômbia, e contou com uma participação ativa do U.S. Southern Command em seu desenho e execução (Tickner, 2007, p. 104).

Durante o segundo mandato de Álvaro Uribe, certos indicadores de segurança – isto é, aqueles mobilizados para diagnosticar o problema da violência na Colômbia – começam a apresentar melhorias significativas. É destacada a expansão da presença das forças estatais para áreas anteriormente dominadas por grupos armados, estes que sofreram um considerável enfraquecimento de suas capacidades operacionais e alguns foram desmobilizados; redução da área de cultivo de folha de coca e destruição de instalações de produção e armazenamento de cocaína e precursores químicos; e melhora nas estatísticas de homicídios, massacres e sequestros (U.S. GAO, 2008). Mobilizando esses indicadores – e ao mesmo tempo ocultando outras narrativas sobre a violência colombiana, como a que denuncia execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados e detenções arbitrárias de sindicalistas e ativistas de direitos humanos –, passa-se a reivindicar uma “história de sucesso” da Colômbia, na qual o país passa de um “Estado falido” para um “caso de sucesso” em matéria de segurança interna (Viana, 2017, p. 27-32).

Retratadas como protagonistas dessa “história de sucesso” estão a Polícia Nacional e, de maneira mais geral, a Força Pública, que reivindica possuir

expertise suficiente para treinar as demais forças de segurança da região e do mundo, com base em sua experiência adquirida através de anos de treinamento e confronto direto a grupos armados e narcotráfico (Viana, 2017, p. 29-30). As “lições” aprendidas na Colômbia, nessa lógica, poderiam ser úteis para países que vivenciam cenários parecidos de violência relacionada a drogas, como o México (ver Felbab-Brown, 2009), ou até mesmo para – a partir da experiência de combate às FARC e demais grupos armados – lidar com grupos como o Boko Haram, da Nigéria (ver Afeikhena, 2015). Dessa forma, a Colômbia passa a ser apresentada regional e globalmente como referência para solução de problemas de segurança em lugares que enfrentam, ou possam vir a enfrentar, ameaças similares àquelas que, com êxito, conseguiu combater (ver Pinzón, 2015). De acordo com dados apresentados por Tickner (2014, p. 3), entre 2009 e 2013, mais de 21 mil militares e policiais estrangeiros foram treinados pela Colômbia, dos quais quase metade eram profissionais do México.

É nesse contexto, isto é, da emergência de um discurso que reivindica um “caso de sucesso” colombiano em matéria de segurança interna que pode ser replicado em outros lugares, que vemos a Colômbia tomar a liderança em iniciativas de policiamento na América Latina, como no caso marcante da Ameripol aqui analisado, nas quais compartilha os saberes adquiridos no longo caminhar de sua “história de sucesso”. Tais saberes, como esta seção vem mostrando, são em larga medida frutos da assistência americana. Sem ela, seria difícil conceber a Polícia Nacional da Colômbia em posição de ofertar cursos de capacitação em técnicas aeronáuticas e operações especiais (ver Capítulo 1), para citar alguns domínios de expertise que atualmente carregam as forças públicas da Colômbia. Portanto, como Tickner & Callejas (2015, p. 252) bem colocam, “uma das principais ironias da cooperação Sul-Sul colombiana é que o *know-how* sendo exportado está amplamente enraizado nas mesmas políticas de segurança transmitidas à Colômbia pelos Estados Unidos⁵²”.

Em suma, a ascensão da Colômbia a uma posição de destaque em matérias de policiamento é indissociável da massiva assistência fornecida pelos Estados Unidos ao longo das últimas décadas, em especial durante o Plano Colômbia. Por

⁵² No original: “one of the main ironies of Colombian South-South cooperation is that the know-how being exported is largely rooted in the very same security policies imparted to Colombia by the United States”.

um lado, essa assistência é coerente com o histórico de policiamento transnacional extensivo dos Estados Unidos no hemisfério ocidental, abordado na primeira seção deste capítulo. Por outro lado, a análise acima aponta para o surgimento de outra forma de presença dos Estados Unidos em iniciativas sob liderança da Colômbia, como é o caso da Ameripol. Portanto, o que me parece ser mais coerente é falar não de uma “ausência”, mas sim de uma reconfiguração da dinâmica de policiamento transnacional envolvendo Estados Unidos e Colômbia no momento em que a última já “anda com suas próprias pernas” e compartilha os conhecimentos frutos de anos de colaboração entre ambos. Mais tarde, retomarei esse quebra-cabeça na Conclusão para uma última discussão sobre essa dinâmica.

Na seção seguinte, eu volto a atenção para os fatores que podem ter levado a União Europeia a se apresentar como o principal parceiro externo da Ameripol, se dispondo a contribuir diretamente para o fortalecimento desse mecanismo e de suas forças policiais. Em menor medida, também exploro as recentes iniciativas de policiamento transnacional dos Estados Unidos, visto que as movimentações de ambos podem ser ligadas à reorganização do tráfico internacional ao longo da virada para o século XXI. A questão central, no entanto, é analisar o que leva a União Europeia a apoiar esforços de policiamento transnacional do outro lado do Atlântico.

3.3

União Europeia: algo novo no combate às drogas?

É válido dizer que Europa Ocidental vivencia o que hoje chamamos de policiamento transnacional há mais tempo do que qualquer outro lugar. Desde ao menos a segunda metade do século XIX, forças policiais de Estados europeus se reúnem para promover ações conjuntas de repressão (Deflem, 2000; Gerspacher, 2008). O continente também foi berço da maior organização internacional voltada à cooperação policial – a Interpol – e conta com uma experiência de longa data no treinamento de forças de segurança estrangeiras, especialmente na América Latina. Nas primeiras décadas do século XX, diversas missões europeias foram responsáveis pelo treinamento e equipamento de forças de segurança latino-americanas (Huggins, 1987, p. 151-152), cujos resultados persistem até os dias

atuais. Segundo Andreas & Nadelmann (2006, p. 98), a proliferação dos contatos entre agências de aplicação da lei europeias e suas atuações internacionais criaram laços robustos entre os agentes policiais que evoluíram para o que chamam de uma “subcultura policial transnacional⁵³”. Ainda assim, dois eventos ao longo dos anos 1990 e 2000 tiveram fundamental importância no estímulo à institucionalização da cooperação policial dentro da Europa e, principalmente, para a expansão dos esforços de policiamento para outras regiões do mundo, incluindo a América Latina.

O primeiro desses eventos foi o processo de integração europeu e a inauguração da área de livre circulação no espaço Schengen. Com isso veio o receio de que tal reorganização dos controles de fronteiras pudesse favorecer atividades indesejadas e demandou certa “compensação”, exercida em um duplo movimento (Andreas & Nadelmann, 2006, p. 174-182; European Commission, 1985 apud Carrapico, 2013, p. 464). De um lado, procurou-se harmonizar os sistemas de justiça criminal e institucionalizar e fortalecer a cooperação policial entre os membros da União Europeia, antes amplamente baseado em arranjos informais (Andreas & Nadelmann, 2006, p. 174-182; Carrapico, 2013). De outro, buscou-se enrijecer os controles externos e conter atividades e indivíduos indesejados o mais longe possível das fronteiras europeias (Andreas & Nadelmann, 2006, p. 174-185). Logo a cooperação em aplicação da lei no ambiente da União Europeia se torna mais estreita, formalizada e adquire aspirações mais supranacionais do que em qualquer momento anterior da história do continente, tendo como peça central o estabelecimento e evolução da Europol (Andreas & Nadelmann, 2006).

O segundo evento diz respeito à crescente preocupação com o tráfico de drogas. Foi ela que motivou a criação, no início da década de 1990, do que veio a ser o embrião da Europol. Este foi a Central European Investigation Office, uma iniciativa de cooperação policial focada no combate ao tráfico internacional de drogas e crime organizado. Mais tarde, em 1993, é estabelecido o Europol Drugs Unit (EDU), que começa suas operações em Haia no ano seguinte⁵⁴. Em julho de 1995, baseando-se no Artigo K.3 do Tratado de Maastricht, o Conselho da União

⁵³ No original: “transnational police subculture”.

⁵⁴ A história da evolução da Europol está disponível em <<https://www.europol.europa.eu/history/europol-history.html>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

Europeia concordou com o estabelecimento do European Police Office. Com isso, as atividades do EDU foram encerradas, e toda a sua estrutura foi incorporada pela Europol (Council of the European Union, 1995, art. 45). Segundo a Convenção Europol, o objetivo da instituição é melhorar a efetividade e cooperação das autoridades europeias na prevenção e combate a diversos tipos de delito, mas focando no narcotráfico, substâncias nucleares e radioativas, contrabando ilegal de imigrantes, tráfico humano e crimes a automóveis (Council of the European Union, 1995, art. 2). Em 2010, a Europol finalmente se torna de fato uma agência da União Europeia e, sob nova regulação em vigor desde 2017, passa a ser conhecida oficialmente como European Union Agency for Law Enforcement Cooperation.

Além de sua centralidade no mandato da principal organização para cooperação policial do continente europeu, a questão antinarcóticos é um ponto importante da parceria inter-regional entre União Europeia e América Latina desde o início (Selleslaghs, 2016, p. 531). Isso adquire uma dimensão ainda maior conforme a Europa Ocidental vê sua demanda por cocaína aumentar substantivamente durante a primeira década do século XXI, com o volume consumido dobrando em relação à década anterior (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2011, p. 85). Enquanto a demanda por cocaína da Europa representava apenas um quarto daquela dos Estados Unidos em 1998, em pouco mais de 10 anos o mercado europeu (US\$33 bilhões) se tornou tão lucrativo quanto o americano (US\$37 bilhões), que por outro lado apresentou alguma redução na demanda durante o período em questão (UNODC, 2011, p. 85). Embora a América Latina tenha continuado a ser a principal fonte da cocaína consumida por ambos esses mercados, há uma importante reorganização das dinâmicas do tráfico internacional ao longo da virada para o século XXI. Podemos dizer que isso levou a importantes movimentações políticas por parte de ambas as potências que estou trabalhando: tanto Estados Unidos quanto União Europeia.

No início dos anos 1980, a maior parte da cocaína enviada aos Estados Unidos passava por rotas no Caribe. Já ao final dessa década, os Cartéis colombianos – que, como mostrei anteriormente neste capítulo, dominavam o tráfico de cocaína aos Estados Unidos – expandiram suas rotas para o México, um país estrategicamente localizado no meio do caminho entre produção e consumo (DEA, [20—]a, p. 59). Isto foi feito firmando parcerias com narcotraficantes

mexicanos, que já contavam com a infraestrutura e experiência do tráfico de heroína e maconha (DEA, [20—]c, p. 83). Inicialmente, os serviços de transporte de cocaína feitos por traficantes mexicanos eram pagos em dinheiro, mas logo por volta do final dos anos 1980 passaram a ser pagos em percentuais das cargas de cocaína (de 35% a 50%), o que ampliou a atuação das organizações do México para, além do transporte, a distribuição da cocaína para os Estados Unidos (DEA, [20—]c, p. 83).

O domínio dos grandes cartéis colombianos permaneceu até meados dos anos 1990. Na década seguinte, com o desmantelamento dos cartéis de Medellín e Cali, o tráfico de cocaína para os Estados Unidos passa a ser majoritariamente controlado pelos diversos cartéis mexicanos⁵⁵, ainda que a Colômbia tenha continuado a responder por cerca de 90% da cocaína consumida pelos norte-americanos (UNODC, 2011, p. 106). Tal tendência continua até os dias atuais (ver UNODC, 2021, p. 24-24). A centralidade das organizações criminosas do México no contrabando de drogas ilícitas para os Estados Unidos e a violência em escala que perpetuam em território mexicano (deve-se ressaltar, é alimentada pelo livre fluxo de armas vindas dos Estados Unidos⁵⁶) – que gera um fluxo de imigrantes indesejado pelas autoridades e parte do público estadunidense⁵⁷ – aumentou consideravelmente a preocupação de segurança dos Estados Unidos com relação ao seu vizinho do sul. Isto culminou com um aumento significativo da assistência dos Estados Unidos para o México no setor de segurança a partir do final dos anos 2000 (ver Gráfico 6).

A peça central dessa assistência foi a criação, em outubro de 2007, da Iniciativa Mérida entre EUA e México. Como expresso pelo Congresso dos Estados Unidos, essa parceria bilateral teve como objetivo “reduzir a violência no México, fortalecer o Estado de direito naquele país e mitigar os efeitos do tráfico de drogas nos Estados Unidos” (U.S. GAO, 2021, p. 1). Os projetos financiados pelos Estados Unidos estavam relacionados aos quatro pilares da Iniciativa Mérida: i) combater o crime organizado; ii) aumentar a capacidade das

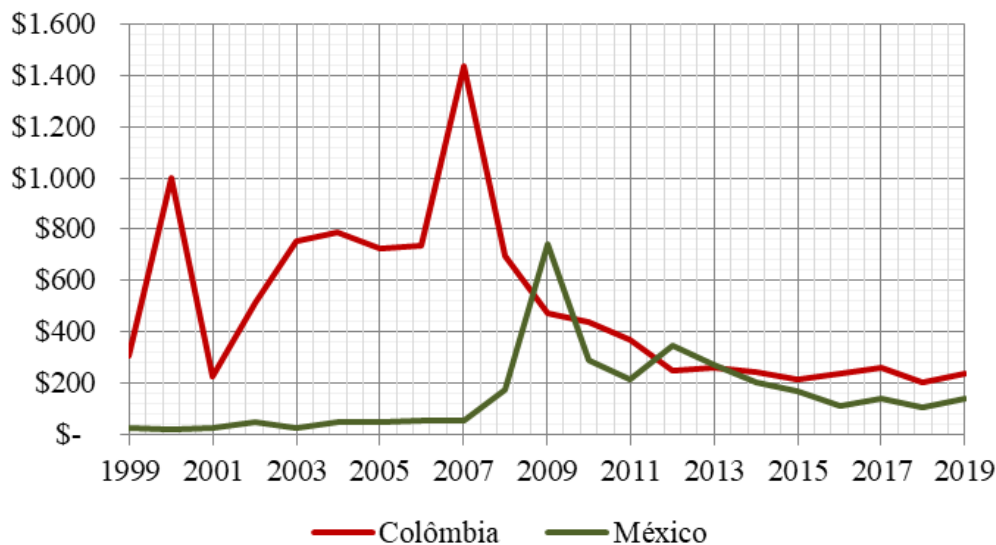
⁵⁵ Entre os principais estão o Cartel de Sinaloa; Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG); Cartel de Juárez; Cartel del Golfo; Cartel de los Beltrán Leyva; e Los Zetas.

⁵⁶ Ver: <<https://www.economist.com/the-americas/2019/05/23/guns-from-the-united-states-are-flooding-latin-america>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

⁵⁷ Isto se deixou mais claro do que nunca na eleição de Donald Trump. Um dos pontos centrais de sua campanha foi promessa de construção de um muro na fronteira com o México – além do que já existe em grande parte desta – para impedir a entrada dos imigrantes.

instituições mexicanas para sustentar o Estado de direito; iii) melhorar a segurança da fronteira; iv) construir comunidades fortes e resilientes⁵⁸ (U.S. GAO, 2021, p. 1). Desta forma, os Estados Unidos buscaram fortalecer as instituições de segurança do México com apoio técnico e equipamentos, além de projetos para profissionalização do setor judiciário e redução da corrupção (U.S. GAO, 2021, p. 4). De 2008 até hoje, os Estados Unidos já destinaram mais de US\$3 bilhões para os programas de assistência da Iniciativa Mérida (U.S. GAO, 2021, p. 1). Apesar de não chegar perto dos picos da assistência à Colômbia, a assistência dos Estados Unidos para o México no setor de segurança chegou a superá-la em três anos diferentes no período entre 2008 e 2019, mantendo equiparáveis os níveis de ambas neste período, porém com a Colômbia continuando a ser o principal beneficiário⁵⁹ (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Assistência no setor de segurança dos Estados Unidos para Colômbia e México (1999-2019; valores em milhões de USD)



Elaborado pelo autor a partir de dados de múltiplas agências do governo dos Estados Unidos compilados em: <<https://securityassistance.org/security-sector-assistance/>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

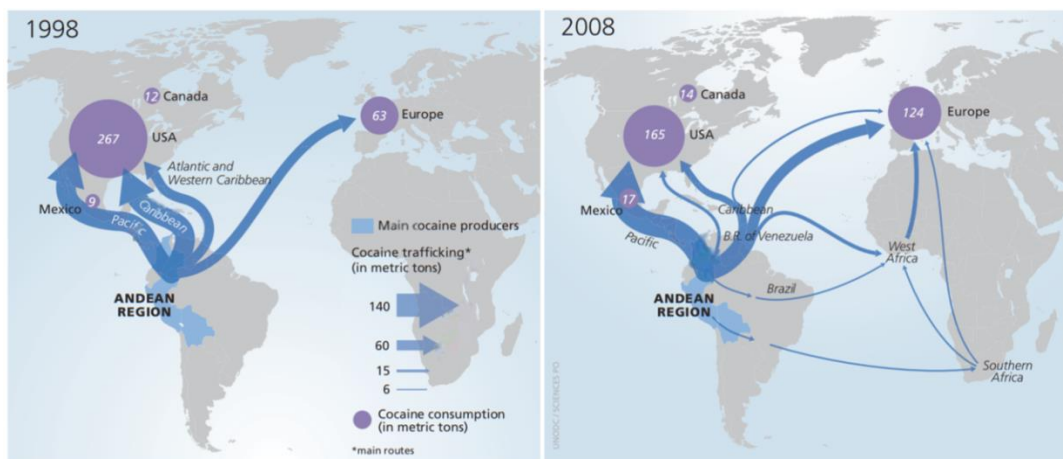
Por outro lado, de acordo com a UNDOC (2011, p. 107), “a influência dos cartéis de droga mexicanos, que dominam as vendas de cocaína para os Estados Unidos, parece ser limitada no que diz respeito ao tráfico para a Europa ou para

⁵⁸ Ver também: <<https://mx.usembassy.gov/the-merida-initiative/>>.

⁵⁹ De 2008 a 2019, o total de assistência dos Estados Unidos no setor de segurança para Colômbia e México foi de, respectivamente, US\$3.9 bilhões e US\$2.9 bilhões em valores arredondados.

países da América do Sul⁶⁰”. Com pouco espaço nas partes mais lucrativas da cadeia de abastecimento do mercado norte-americano, os traficantes da Colômbia, agora divididos em organizações menores – chamadas de BACRIM (acrônimo em espanhol para *bandas criminales emergentes*) –, passaram a focar no próspero mercado europeu (UNODC, 2011, p. 121). A maior parte da cocaína destinada à Europa Ocidental tem sua origem na própria Colômbia e, em menor grau, Peru e Bolívia, contando com importantes pontos de trânsito na América do Sul – notadamente no Brasil – e na África, como pode ser observado na Figura 1 (UNODC, 2011, p. 107; UNODC, 2021, p. 29). O tráfico também conta com participação ativa de organizações criminosas europeias na importação da droga, como as máfias italianas Ndrangheta e Camorra (Pimentel, 2019). Ciente desse cenário e mantendo a questão das drogas como uma de suas preocupações de segurança – ainda que possivelmente atrás de terrorismo e imigração ilegal –, a União Europeia traz os esforços antinarcóticos para o centro de suas relações com a América Latina, em especial no que toca aos esforços de policiamento.

Figura 1: Principal fluxo global de cocaína, 1998 e 2008



Fonte: UNODC, 2010, p. 233.

Desde os anos 1990, a União Europeia coopera com a América Latina em matéria antinarcóticos com base no discurso de “responsabilidade compartilhada” para reduzir tanto a oferta quanto a demanda por drogas (Gratius, 2012, p. 15). Isto é, a abordagem que a União Europeia declara adotar para a questão do

⁶⁰ No original: The influence of the Mexican drug cartels, which dominate cocaine sales to the United States, seems to be limited when it comes to trafficking to Europe or trafficking to countries in South America.

narcotráfico na América Latina é algo que visa equilibrar atividades de aplicação da lei contra grupos criminosos organizados com o enfrentamento das causas sociais e econômicas do tráfico e do abuso de drogas (Gratius, 2012; Selleslaghs, 2016). Em suma, a cooperação entre Europa e América Latina no campo da segurança pública é, além de centrada nas drogas ilícitas, fortemente caracterizada por uma ligação entre as questões de desenvolvimento e segurança.

A preocupação com o fluxo de cocaína para a Europa esteve diretamente relacionada com o primeiro grande projeto da União Europeia para a Ameripol. Com início em dezembro de 2010, o projeto *Ameripol: Enhance the capacity for international cooperation of law enforcement, judicial and prosecuting authorities* (ou Ameripol-UE) foi financiado pela Comissão Europeia no marco do programa “Luta contra a rota do tráfico de cocaína” (Comisión Europea & FIIAPP, 2015, p. 38). O combate ao narcotráfico estava no centro das atividades desenvolvidas pelo projeto, como deixa claro um trecho do relatório da Comisión Europea & FIIAPP (2015, p. 35): “A formação que orienta o projeto Ameripol-UE combina tarefas teóricas e práticas relacionadas às diferentes modalidades criminais do narcotráfico e delitos conexos que ameaçam a segurança cidadã⁶¹”. Tratado como a maior conquista do projeto, a primeira fase de implementação do Sistema de Intercâmbio de Informação Policial para a Ameripol deu ênfase especial na troca de informações sobre o tráfico de drogas (Lázaro, 2015). Este último beneficiou países de trânsito: Equador, Brasil e Panamá; e os países produtores: Colômbia, Bolívia e Peru, que foram os primeiros a receberem financiamento da União Europeia para suas unidades Ameripol (Ameripol, 2013, p. 14). Fica evidente aqui que os primeiros passos da União Europeia em direção à Ameripol se deram visando o combate ao tráfico de drogas com destino ao continente europeu diretamente na sua fonte, através do fortalecimento das capacidades das instituições policiais da região e da cooperação entre as mesmas. Isto, é claro, encaixou perfeitamente nas ambições da Ameripol e de seus respectivos membros, que têm a luta antidrogas no centro de suas principais prioridades.

⁶¹ No original: “La formación que orienta el proyecto Ameripol-UE combina tareas teóricas y prácticas relacionadas con las distintas modalidades delictivas del narcotráfico y delitos conexos que amenazan la seguridad ciudadana”.

Logo em seguida ao término do projeto AMERIPOL-UE, tem início o EL PAcCTO, por meio do qual a assistência da União Europeia à Ameripol continua a ser transmitida a partir do projeto EL PAcCTO: Support to AMERIPOL. Como pontuado no capítulo anterior, as atividades desse projeto contemplam temas variados. Entretanto, é interessante notar que são apresentadas (possíveis) ligações do narcotráfico com outras questões que atualmente figuram como grandes preocupações de segurança na Europa Ocidental, como terrorismo e tráfico de pessoas. Fala-se, por exemplo, da possibilidade de grupos terroristas desenvolverem laços com o narcotráfico⁶². E associa-se o tráfico de drogas com atividades como lavagem de dinheiro, tráfico humano, exploração sexual, falsificação de documentos e tráfico de armas⁶³. Em suma, assim como no caso dos Estados Unidos, a preocupação com o narcotráfico está no centro da maior parte do policiamento transnacional entre União Europeia e América Latina nas últimas décadas.

Mesmo que Estados Unidos e União Europeia expressem preocupações semelhantes com relação ao narcotráfico na América Latina, há um recorrente discurso que contrapõe a abordagem europeia àquela norte-americana. Enquanto a última seria caracterizada por uma linha mais dura, militarizada e com foco em atividades de repressão, a primeira é apresentada como mais holística, balanceada e branda (ver Gratius, 2012, p. 9-14). No entanto, uma observação atenta dos desdobramentos concretos da abordagem da UE para a América Latina revela resultados diferentes. Longe dos termos de uma “responsabilidade compartilhada”, a maioria dos projetos de cooperação antidrogas empreendidos em 2010 pelo bloco europeu na América Latina estava voltada para a redução da oferta de drogas⁶⁴ (Gratius, 2012, p. 17). De fato, há duas importantes diferenças na forma com que os Estados Unidos e a UE direcionam sua assistência na região, com destaque para duas delas.

Primeiro, há uma disparidade enorme entre os montantes destinados por Estados Unidos e União Europeia aos seus respectivos programas antinarcóticos na América Latina. Enquanto a Comissão Europeia forneceu cerca de €140

⁶² Ver: <<https://www.elpaccto.eu/noticias/primer-curso-de-investigacion-de-delitos-relacionados-con-terrorismo/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

⁶³ Ver: <<https://www.elpaccto.eu/en/news/espanol-cooperacion-entre-america-latina-y-europa-frente-al-narcotrafico/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

⁶⁴ Os projetos mencionados pelo autor podem ser acessados em: <https://eeas.europa.eu/archives/docs/la/drugs/projects_lac_en.pdf>. Acesso em 17 nov. 2021.

milhões para controle de narcóticos na América Latina entre 2010 e 2019⁶⁵, a assistência de segurança dos Estados Unidos para Colômbia e México destinou, nesse mesmo período, mais de US\$4,7 bilhões⁶⁶ – grande parte destinada à repressão antinarcóticos.

Em segundo lugar, há uma clara preferência por parte dos Estados Unidos pela cooperação bilateral para países que considera chave para seus interesses de segurança no momento. Como mostrei na primeira seção, este foi o caso tanto na assistência para contra-insurgência quanto no âmbito da guerra às drogas. Já do lado da União Europeia, apesar de a cooperação bilateral também estar presente, há um grande foco em iniciativas multilaterais de escopo trans-regional (como o Programa Rota da Cocaína), regional (como EL PAcCTO e COPOLAD – programa de cooperação entre América Latina, Caribe e UE em política de drogas) e sub-regional (como o PRADICAN – Programa Anti-Drogas Ilícitas na Comunidade Andina). A recorrência da União Europeia a arranjos multilaterais para questões relacionadas a narcóticos, segurança e desenvolvimento – que, como mencionei, são tratados como relacionados entre si – certamente é um dos fatores que a levam para a posição de parceira estratégica do que é considerado a maior iniciativa de cooperação policial da América Latina.

Há ainda outro ponto que merece destaque: logo no início desta seção, eu afirmei que é válida a afirmação de que a Europa Ocidental vivencia o policiamento transnacional há mais tempo que qualquer outro continente. Eu segui dizendo que, segundo Andreas & Nadelmann (2006, p. 98), a proliferação dos contatos entre policiais europeus evoluiu para o que chamam de uma “poderosa subcultura policial transnacional [...] vinculada à noção básica de que um policial é um policial, não importa de qual Estado é o distintivo, e um criminoso é um criminoso, independente da cidadania ou idioma⁶⁷”. Ideia parecida pode ser encontrada no que Didier Bigo (2016) chama de “guilda transnacional”, terminologia explicada mais cedo na Introdução. No caso europeu,

⁶⁵ Dados extraídos da plataforma da União Europeia para divulgação de dados sobre ajuda externa a partir de pesquisa do próprio autor. Disponível em: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/explore/recipients_en>. Acesso em: 17 nov. 2021.

⁶⁶ Cálculo do próprio autor, a partir de dados extraídos de múltiplas agências do governo dos Estados Unidos e compilados em: <<https://securityassistance.org/security-sector-assistance/>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

⁶⁷ No original: “a powerful transnational police subculture [...] bound by the basic notion that a cop is a cop no matter what state's badge is worn, and a criminal is a criminal regardless of citizenship or language”.

as fortes ligações transnacionais entre policiais antecedem a formalização da cooperação policial sob o Terceiro Pilar da União Europeia. Já no lado da Ameripol, é possível dizer que esse intercâmbio transnacional emerge como uma experiência “única” nas Américas ao almejar se aproximar, ou ao menos criar as condições (em um movimento contrário ao europeu) para que se alcance algo parecido com o observado na Europa em termos de policiamento transnacional. Isso pode ser ilustrado pela fala do então Presidente da Ameripol, General Oscar Naranjo Trujillo, no contexto da MISPA-III, em que declarou ser indispensável para o combate ao crime na atualidade a promoção de ‘uma doutrina policial comum, com novos conceitos de soberania’ (OEA, 2011b, p. 8). O que argumento aqui é que o projeto da Ameripol tem no policiamento transnacional do continente europeu seu espelho – ao menos assim o idealiza –, com a Europol sendo seu modelo final, tornando assim a aproximação com a União Europeia algo quase inevitável. A combinação de todos os elementos trazidos até aqui parece, para mim, explicar grande parte da aproximação entre União Europeia e Ameripol.

Mais do que respostas, o que se forma ao final deste capítulo é um quebra-cabeça intrigante sobre o qual discutirei na última etapa deste trabalho de pesquisa. Traçando o lugar da América Latina no policiamento transnacional dos Estados Unidos ao longo da segunda metade do século XX, fica evidente a intensidade com que esse país difundiu e impôs suas agendas e práticas de policiamento na região e no fornecimento de assistência para forças de segurança estrangeiras, principalmente nas questões de contrainsurgência, contraterrorismo e antinarcóticos. Durante os anos 2000, essa assistência atinge níveis extraordinários com o apoio ao Plano Colômbia, em um cenário que reuniu todos os três esforços de policiamento mencionados acima. Em menos de uma década, o retrato da Colômbia passa de um “Estado à beira do colapso” para um “caso de sucesso” em segurança pública em posição de exportar seus conhecimentos e liderar iniciativas regionais de policiamento, como é o caso na Ameripol. A posição sustentada pela Colômbia, enfático, é indissociável da assistência norte-americana, assim como o são os saberes circulados a partir da Colômbia. Refletir sobre as raízes que sustentam a expertise sendo exportada pela Colômbia para demais países da região é de enorme importância. Assim sendo, na seção seguinte de conclusão, farei uma reflexão final a respeito da “ausência” dos Estados Unidos na Ameripol e sua relação com a emergência da liderança colombiana.

4 Conclusão

Este trabalho teve como objetivo analisar as principais forças por trás do quadro de policiamento hemisférico que emerge nas Américas ao final dos anos 2000 e os fatores que permitem determinados atores e agendas de policiamento circularem transnacionalmente com maior notoriedade. Para isso, debrucei-me sobre o caso de Ameripol e MISPA, duas instituições que emergem respectivamente em 2007 e 2008, e busquei identificar seus atores de maior expressão assim como os modelos, práticas e saberes de policiamento que encontram espaço privilegiado nesse contexto.

No Capítulo 2, analisei o protagonismo de países latino-americanos na circulação transnacional de alguns domínios de expertise no campo da segurança pública, notadamente a Colômbia. Como vimos, este país ocupa, por meio de sua Polícia Nacional, posição de liderança na Ameripol no que toca a cargos ocupados, cursos e treinamentos oferecidos e efetuados, para além de concentrar a própria sede do referido mecanismo de cooperação policial. Também vimos que a União Europeia veio a assumir o papel de principal parceira externa da Ameripol, ao mesmo tempo em que observamos a ausência dos Estados Unidos na instituição, em especial da DEA, conhecida por sua histórica atuação internacional intensa na América Latina. Por fim, identifiquei que a circulação de modelos de policiamento que toma lugar tanto na Ameripol como na MISPA privilegia o enfoque comunitário, de maior aproximação e participação da população e que visa alcançar o que seria a raiz dos problemas de violência. O centro de gravidade de tal abordagem tem sido o conceito de “segurança cidadã”.

O Capítulo 3 busca abordar a segunda parte do problema de pesquisa aqui apresentado. Nele, proponho dar um passo atrás e questionar como chegamos até o cenário observado anteriormente. Ao explorar o lugar da América Latina nas iniciativas de policiamento transnacional dos Estados Unidos, mostrei que esta foi tradicionalmente marcada pelo fluxo unidirecional de assistência dos Estados Unidos para países considerados chave em questões de segurança prioritárias – como contrainsurgência, antinarcóticos e contraterrorismo. Junto disso está a intensa atuação internacional de agências policiais americanas, que colaboram

com seus homólogos estrangeiros em investigações, compartilhamento de inteligência, fornecimento de equipamentos e treinamentos, culminando no estabelecendo de profundas redes de contato entre profissionais da segurança. Desde o início da “guerra às drogas” nos anos 1970, e principalmente a partir da década de 1980, a questão antinarcóticos tornou-se, cada vez mais, a principal força motriz das ações de policiamento dos Estados Unidos para o hemisfério ocidental. De 1980 a 2009, cerca de US\$ 14.6 bilhões foram investidos pelo governo dos Estados Unidos, por meio do Departamento de Estado, Departamento de Defesa e USAID, em programas de assistência antidrogas para a América Latina e o Caribe (Seelke et al., 2011, p. 9). O principal objetivo de tais programas – desenhados a nível bilateral ou sub-regional – era reduzir a oferta de drogas ilícitas e consequentemente seu fluxo para os Estados Unidos adotando ações como erradicação de plantações e interdição dos narcóticos (Seelke et al., 2011, p. 9). Nessa matéria, a estratégia das agências de aplicação da lei dos Estados Unidos, notoriamente a DEA, era atacar as principais organizações do narcotráfico e seus chefes (*kingpins*).

A assistência de segurança dos Estados Unidos para o hemisfério ocidental atinge níveis sem precedentes ao longo dos anos 2000 com seu apoio multibilionário ao Plano Colômbia. Entre 2000 e 2016, mais de US\$10 bilhões foram destinados à Colômbia, junto da participação de conselheiros, instrutores e demais agentes envolvidos no compartilhamento de inteligência e expertise para as forças militares e à Polícia Nacional (Beittel, 2020; U.S. GAO, 2008). Já na segunda metade da década, com a relatada melhora de certos indicadores de violência – e a ocultação de narrativas que denunciavam inúmeras violações de direitos humanos por parte do Estado ao longo do processo –, emerge uma “história de sucesso” colombiana, na qual o país passa de um “Estado falido” para um “caso de sucesso” em matéria de segurança interna, e que tem como protagonista as Forças Públicas, principalmente a PNC (Viana, 2017, p. 27-32). Mais do que isso, as “lições” aprendidas na Colômbia são tratadas como úteis para países que vivenciam cenários de violência semelhantes, tornando a Polícia Nacional uma verdadeira exportadora de segurança e liderança em iniciativas transnacionais de policiamento na região, como o caso da Ameripol. O principal ponto avançado aqui é de que a ascensão da Colômbia a uma posição de destaque em matérias de segurança pública e a expertise compartilhada pela PNC são

ambas indissociáveis da massiva assistência fornecida pelos Estados Unidos ao longo das últimas décadas.

Ao final do Capítulo 3, busco olhar para o lugar da América Latina nas iniciativas de segurança da União Europeia para a região, ao mesmo tempo em que investigo mudanças recentes por parte dos Estados Unidos. Mostro que ao longo do final da década de 1990 e no decorrer da década de 2000 houve uma importante mudança nos principais fluxos do mercado mundial de cocaína. De um lado, o tráfico com destino aos Estados Unidos passa a ser dominado pelos diversos cartéis mexicanos, cuja violência deflagrada tem impactos significativos nos fluxos migratórios – quadro que aumentou consideravelmente a preocupação de segurança dos Estados Unidos com relação ao seu vizinho do sul. Isto culminou no aumento da assistência americana no setor de segurança para o México, tendo como marco a criação da Iniciativa Mérida, em outubro de 2007, em um modelo de assistência coerente com a tradicional ênfase na assistência bilateral para um país-chave, que inclusive é por vezes comparado com o próprio Plano Colômbia.

Do outro lado do Atlântico, a Europa Ocidental vê sua demanda por cocaína praticamente dobrar, porém controlada pelas chamadas BACRIM da Colômbia, transportadas através de pontos de trânsito na América do Sul e na África e com participação de organizações criminosas europeias na importação. A preocupação com o tráfico de drogas estava nada menos que no centro da criação, na década de 1990, daquilo que viria a ser o embrião da Europol: a Europol Drugs Unit. Apesar do discurso que contrapõe as abordagens de UE e EUA para a questão de drogas, quando se trata de América Latina, ambos possuem grande interesse na repressão da oferta. Notadamente, a preocupação com o tráfico de cocaína está no centro da aproximação entre União Europeia e Ameripol.

Com isso, busco explicar tal aproximação. Argumento que a recorrência da União Europeia a arranjos multilaterais para questões relacionadas a narcóticos, segurança e desenvolvimento certamente é um dos fatores que a levam para a posição de parceira estratégica do que é tratado como a maior iniciativa de cooperação policial nas Américas, na qual o tráfico de drogas também está entre as principais prioridades. Também argumento que o projeto da Ameripol tem no policiamento transnacional do continente europeu seu espelho – ou ao menos assim é idealizado –, com a Europol sendo seu modelo final. Isso torna a

aproximação com a União Europeia um movimento crucial para o desenvolvimento da Ameripol, não somente pela assistência material, mas principalmente pelo aprofundamento das conexões entre profissionais de segurança europeus e latino-americanos e o intercâmbio de experiências e práticas de policiamento entre ambos.

As conclusões acima trazem à tona quebra-cabeças intrigantes sobre o policiamento transnacional nas Américas. Como passo final, eu gostaria de voltar àquilo que pode ser considerada a principal questão desta monografia: a “ausência” dos Estados Unidos na Ameripol e sua relação com a emergência da liderança colombiana. À primeira vista, a rearticulação da Polícia Nacional da Colômbia como referência e liderança de iniciativas de policiamento transnacional – frequentemente circulando seu *know-how* sob o conceito de “segurança cidadã” – pode facilmente ser tratada entusiasticamente como “uma mudança gradual, porém perceptível, das duras prioridades de segurança transnacionais alinhadas com as prioridades da América do Norte e Europa Ocidental para uma agenda de segurança cidadã mais explicitamente definida por preocupações regionais e domésticas⁶⁸” (Muggah & Szabo, 2014, p. 12). Foi assim que Muggah & Szabo (2014), em artigo publicado pelo Instituto Igarapé sobre cooperação em segurança cidadã na América Latina, descreveram a experiência testemunhada por diversos países da região ao longo das últimas décadas nessa mesma questão. De acordo com eles, a ideia “progressista” da “segurança cidadã é cria da casa (*homegrown*) – fundamentada nas realidades históricas e políticas da América Latina e do Caribe⁶⁹” (Muggah & Szabo, 2014, p. 12).

Os autores bem identificam a maior ênfase dada a arranjos de colaboração Sul-Sul, triangulares e regionais, assim como o posicionamento de atores latino-americanos, incluindo as forças da Colômbia, como exportadores de seus modelos de segurança (Muggah & Szabo, 2014). No entanto, apesar de chegarem a mencionar que existem críticos (como Arlene Tickner) alertando para o alinhamento dessa assistência colombiana com os interesses dos Estados Unidos, Muggah & Szabo (2014, p. 16 e 50) parecem subestimar com as camadas de

⁶⁸ No original: “a gradual but perceptible shift from hard transnational security priorities aligned with the priorities of North America and Western Europe to a citizen security agenda more explicitly defined by regional and domestic concerns”.

⁶⁹ No original: “citizen security is home-grown – grounded as it is in the historical and political realities of Latin America and the Caribbean”.

expertise norte-americanas depositadas ao longo de décadas de assistência à Polícia Nacional e às forças militares da Colômbia e que não desapareceram em um estalar de dedos. Além disso, os autores apostam em uma divisão entre “ameaças transnacionais” e “ameaças locais” que na prática é, no mínimo, tênue, como este estudo revelou.

Quando vemos a Polícia Nacional da Colômbia ofertar cursos de manutenção aeronáutica para outras forças de segurança da região, não podemos esquecer que, como trouxe no Capítulo 3, os Estados Unidos forneceram uma grande quantidade de recursos, desde helicópteros a treinamentos, para aprimorar o setor de mobilidade aérea das Forças Públicas colombianas. Da mesma forma, ao ver tamanho prestígio dos Comandos Jungla entre forças especiais antinarcóticos mundo afora e tamanha adesão aos cursos ofertados pela PNC nessa matéria, deve-se manter em mente que estes receberam intensa assistência por parte dos Estados Unidos e trabalharam em estreita parceria com a DEA em suas operações. Isso de forma alguma quer dizer que a Colômbia e suas Forças Públicas são um copo vazio sendo preenchido. Da mesma forma que as agências dos Estados Unidos transmitiram seus saberes aos colombianos, a experiência na Colômbia certamente forneceu uma nova camada de saberes aos americanos que pode neste momento estar sendo aplicada em outros cenários na América Latina, como no México, ou até mesmo nas ruas dos próprios Estados Unidos. O fato é que a massiva assistência não apenas deu combustível para as políticas de segurança pública que permitiram a “história de sucesso”, mas também “certificou” a validade do conhecimento que passou a ser exportado pelos colombianos.

Há certamente o interesse da Polícia Nacional e, de maneira geral, do governo da Colômbia em projetar-se regional e até mesmo globalmente como um verdadeiro *player* no âmbito da segurança. O discurso que reivindica um “caso de sucesso” exportável, tal qual sustenta o ex-Ministro da Defesa colombiano, Juan Carlos Pinzón (2015, p. 8), ao afirmar que “as Forças Armadas colombianas estão bem posicionadas para evoluírem para uma liderança regional em treinamento, educação e ativamente participar em missões internacionais de *peacekeeping*,

assistência humanitária e alívio de desastres ao redor do mundo⁷⁰” é boa evidência disso. Por outro lado, há um ponto importante a ser considerado ao analisarmos a cooperação Sul-Sul colombiana em matéria de segurança, ao mesmo tempo em que há uma menor participação americana em iniciativas como a Ameripol. Os Estados Unidos aparentam estar confortáveis com a posição assumida pela Colômbia, com funcionários governamentais tratando a posição colombiana de exportador de segurança regional como nada menos que ganhos em retorno das décadas de investimentos por parte dos Estados Unidos. Isso é evidenciado no testemunho de William R. Brownfield⁷¹ (2012) ao Congresso americano:

A Colômbia hoje não é mais apenas um receptor de assistência de segurança, mas uma exportadora dela. Desde 2009, a Polícia Nacional da Colômbia (PNC), nosso parceiro mais próximo na promoção de segurança cidadã na região, treinou cerca de 10,000 policiais da América Latina em áreas como habilidades de investigação criminal, proteção pessoal e antissequestro, entre outras disciplinas críticas de policiamento. A participação da Colômbia na melhoria da segurança e redução da instabilidade no hemisfério ao fornecer o treinamento necessário é um enorme retorno sobre nosso investimento naquele país, e é precisamente o tipo de abordagem regional à segurança promovida pela Secretária [de Estado Hillary] Clinton⁷².

Nesse sentido, é marcante que a maioria dos treinamentos fornecidos pelas forças colombianas seja destinada ao México, atualmente considerado o principal “país problema” em questão de violência relacionada ao tráfico de drogas e centro das iniciativas antinarcóticas dos Estados Unidos, como discuti na seção anterior. Portanto, a agenda de segurança que conta com protagonismo da Colômbia está longe de ser um desafio aos interesses dos Estados Unidos ou mesmo de representar um afastamento das prioridades norte-americanas. Muito pelo contrário, é possível ir mais fundo e afirmar que os Estados Unidos não estão ausentes da Ameripol ou demais iniciativas que contem com a liderança da Colômbia, afinal parte significativa do *know-how* em circulação ali tem como

⁷⁰ No original: “the Colombian Armed Forces are well positioned to evolve into a regional leader in training, education, and actively participate in international peacekeeping, humanitarian assistance, and disaster relief missions around the globe”.

⁷¹ Brownfield era Secretário de Estado Adjunto (Assistant Secretary of State) do Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

⁷² No original: “Colombia today is no longer just a recipient of security assistance but an exporter of it. Since 2009, the Colombian National Police (CNP), our closest partner in promoting citizen security throughout the region, has trained some 10,000 police from across Latin America in areas such as criminal investigation skills, personal protection, and anti-kidnapping among other critical law enforcement disciplines. Colombia’s participation in improving security and reducing instability throughout the hemisphere by providing needed training is an enormous return on our investment in that country, and is precisely the type of regional approach to security promoted by Secretary Clinton”.

alicerce os saberes e modelos de policiamento transmitidos pelos americanos e estão em ampla concordância com seus interesses. Uma análise que acesse a verdadeira extensão da colaboração entre Estados Unidos e Colômbia em matéria de segurança, no entanto, está além do escopo desta monografia. Da mesma forma estão os detalhes da convivência de Estados Unidos e União Europeia nas iniciativas de policiamento nas Américas. Mesmo assim, os elementos trazidos neste trabalho podem servir de base para futuras agendas de pesquisas que englobem essas questões.

5 Referências bibliográficas

AFEIKHENA, J. Lessons from Colombia for curtailing the Boko Haram insurgency in Nigeria. **Prism**, v. 5, n. 2, p. 94-105, 2015.

ANDREAS, P.; NADELMANN, E. **Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations**. New York: Oxford University Press, 2006.

ANDREAS, P.; PRICE, R. From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. **International Studies Review**, v. 3, n. 3, p. 31–52, dez. 2001.

BEITTEL, J. S. **Colombia: Background and U.S. Relations**. Congressional Research Service, R43813, 26 out. 2020. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43813>>. Acesso em: 28 out. 2021.

BIGO, D. Globalized (In)Security: The field and the ban-opticon. In: BIGO, D.; TSOUKALA, A. (Eds.). **Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal practices of liberal regimes after 9/11**. Abingdon: Routledge. 2008, p. 10-48.

BIGO, D. Sociology of Transnational Guilds. **International Political Sociology**, v. 10, n. 4, p. 398-416, dez. 2016.

BIGO, D.; WALKER, R.B.J. Political Sociology and the Problem of the International. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 35, n. 3, p. 725-739, set. 2007.

BROWNFIELD, W. R. Security Challenges in Latin America. Testimony. Assistant Secretary, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Statement Before the Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs of the House Appropriations Committee. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 29 mar. 2012. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/rm/187097.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CARRAPICO, H. The External Dimension of the EU's Fight against Organized Crime: The Search for Coherence between Rhetoric and Practice. **Journal of Contemporary European Research**, v. 9, n. 3, p. 460-476, 2013.

COMISIÓN EUROPEA & FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. **Estudio sobre Ameripol: perspectiva histórica y de futuro**. [S.l.]: Comisión Europea: FIIAPP, 2015.

COMUNIDAD DE POLICÍAS DE AMÉRICA. **Balance de Gestión 2007-2010**. 2010. Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 03 out. 2021.

COMUNIDAD DE POLICÍAS DE AMÉRICA. **Balance de Gestión Ameripol 2012: Compromiso y Cooperación Policial en las Américas**. 2012. Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 04 out. 2021.

COMUNIDAD DE POLICÍAS DE AMÉRICA. **Situational Analysis of Drug Trafficking; A Police Point of View**. Bogotá: FIIAPP, 2013. Disponível em: <<http://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2013/12/f279919b5239b6d260f8ffd3094ffb9e.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

COMUNIDAD DE POLICÍAS DE AMÉRICA. **Gestión Secretaría Ejecutiva Ameripol I Semestre 2014: Integración para la Protección y la Seguridad Ciudadana**. 2014a. Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 04 out. 2021.

COMUNIDAD DE POLICÍAS DE AMÉRICA. **Resultados en Gestión Ameripol II Semestre 2014: Integración para la Protección y la Seguridad**

Ciudadana. 2014b. Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 04 out. 2021.

COMUNIDAD DE POLICÍAS DE AMÉRICA. **Informe de Gestión Presidencial 2016-2017.** 2017. Disponível em: <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=52137&folderNode1=8002>. Acesso em: 04 out. 2021.

COOK, G. Junglas: The Narcos' Worst Nightmare. **Diálogo**, 01 out. 2012. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/articles/junglas-the-narcos-worst-nightmare/#.YXowXBrMI2x>>. Acesso em: 26 out. 2021.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). *Official Journal of the EU*, C316/1, Brussels, 26 jul. 1995.

DEFLEM, M. Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Police Cooperation. **Law & Society Review**, v. 34, n. 3, 2000.

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. U.S. Department of Justice. **The Drug Enforcement Administration (DEA) 1985-1990.** Drug Enforcement Administration, [20—]a, pp. 58-67. Disponível em: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-04/1985-1990_p_58-67.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2021.

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. U.S. Department of Justice. **The Drug Enforcement Administration (DEA) 1990-1994.** Drug Enforcement Administration, [20—]b, pp. 67-76. Disponível em: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-04/1990-1994_p_67-76.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2021.

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. U.S. Department of Justice. **The Drug Enforcement Administration (DEA) 1994-1998.** Drug Enforcement

Administration, [20—]c, p. 76-91. Disponível em: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-04/1994-1998_p_76-91.pdf>.

Acesso em: 10 nov. 2021.

FELBAB-BROWN, V. The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia. **Brookings Institution**, Foreign Policy Paper, n. 12, 09 mar. 2009. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/the-violent-drug-market-in-mexico-and-lessons-from-colombia/>>. Acesso em: 28 out. 2021.

GERSPACHER, N. The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches. **Global Crime**, v. 9, n. 1-2, p. 169-184, 2008.

GRATIUS, S. **Europe and Latin America combating drugs and drug trafficking: study**. Brussels: European Union, 2012. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-AFET_ET\(2012\)457107](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-AFET_ET(2012)457107)>. Acesso em: 28 out. 2021.

HÖNKE, J; MÜLLER, M. M. The global making of policing. In: HÖNKE, J; MÜLLER, M. M (Eds.). **The Global Making of Policing: Postcolonial Perspectives**. Nova Iorque: Routledge, 2016.

HUGGINS, Martha K. U.S.-Supported State Terror: A History of Police Training in Latin America. **Crime and Social Justice**, n. 27/28, pp. 149-171, 1987.

HUMAN RIGHTS WATCH. Colombia: Demobilization Scheme Ensures Injustice. 17 jan. 2005. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2005/01/17/colombia-demobilization-scheme-ensures-injustice>>. Acesso em: 21 out. 2021.

ISACSON, A. The Role of the United States and the Military in Colombia. In: BAGLEY, B. M.; ROSEN, J. D. (Eds.). **Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century: from Uribe to Santos and beyond**. Maryland: Lexington Books, 2015, p. 281-300.

LÁZARO, F. La UE pone en marcha un nuevo sistema de intercambio de información en América Latina. **El Mundo**, Madrid, 24 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.elmundo.es/espana/2015/02/24/54ec44f9ca474102578b4575.html>>.

Acesso em: 15 nov. 2021.

MEYER, P. J. **Organization of American States: Background and Issues for Congress**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, R42639, 14 mar. 2018. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/row/R42639.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

MUGGAH, R.; SZABO, I. Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America. **Igarapé Institute**, Strategic Paper 7, mar. 2014.

NADELMANN, E. **Cops Across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1993.

NASSER, R. M. Os Estados Unidos e o crime transnacional na América do Sul: aspectos históricos e contemporâneos. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014, p. 145-167.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Preparatory Meeting for the First Meeting of Ministers responsible for Public Security in the Americas Crime and Violence: Civil Society perspectives Guatemala City, Guatemala, August 6 and 7, 2008. MISPA/INF.1/08, 30 set. 2008a. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/english/I-MISPA.asp>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Compromisso pela Segurança Pública nas Américas. Cidade do México, 08 out. 2008b. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/portuguese/I-MISPA.asp>>. Acesso em: 24 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Reunião de Organizações da Sociedade Civil em preparação para a Segunda Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas 16 e 17 de setembro de 2009 Lima, Peru. MISPA-II/doc. 9/09, 29 out. 2009a. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/portuguese/MISPA-II.asp>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Pronunciamento de Organizações da Sociedade Civil na Segunda Reunião de Ministros em Matéria de

Segurança Pública das Américas São Domingos, República Dominicana, 4 e 5 de novembro de 2009. MISPA-II/INF. 10/09, 05 nov. 2009b. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/portuguese/MISPA-II.asp>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Estudo de Viabilidade para o Fortalecimento na Região da Formação do Pessoal com Responsabilidade em temas de Segurança Pública. (Apresentado por Christopher Hernández Roy, Diretor do Departamento de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA). MISPA-II/INF. 9/09, 05 nov. 2009c. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/portuguese/MISPA-II.asp>>. Acesso em: 25 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Relatório Apresentado pela Relatora “Segunda Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas” (MISPA II) Santo Domingo, 4 e 5 de novembro de 2009 Apresentado por Patricia C. D’costa, representante suplente do Canadá junto à OEA. MISPA II/doc.11/09 rev.1, 12 fev. 2010a. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/portuguese/MISPA-II.asp>>. Acesso em: 14 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Reunião de Acadêmicos e Peritos em Segurança Pública do Caribe: preparando-se para a MISPA III Montego Bay, Jamaica 19 e 20 de maio de 2010. CP/CSH-1246/10, 20 set. 2010b. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/PrepMISPAIII.asp>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Relatório de gestão da Secretária-Geral da Organização dos Estados Americanos em desenvolvimento do compromisso pela Segurança Pública nas Américas Novembro de 2009 – novembro de 2011. MISPA-III/doc.11/11, 09 nov. 2011a. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/portuguese/MISPA-III.asp>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Relatório apresentado pelo Relator “Terceira Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas” (MISPA-III) (Apresentado pelo Representante Suplente do Chile junto à OEA, Rodrigo Olsen). MISPA-III/doc.13/11, 30 nov. 2011b. Disponível em: <<https://www.oas.org/csh/portuguese/MISPA-III.asp>>. Acesso em: 15 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Relatório da Segunda Reunião do Grupo Técnico Subsidiário sobre Gestão Policial (Apresentado pela Presidência). GTS/GPO/doc.10/15, 15 mai. 2015. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/council/csh/topics/MISPA-V.asp>>. Acesso em: 15 out. 2021.

PIMENTEL, José Claudio. Máfia usou máquinas de construção para esconder 1,2t de cocaína em SP. **G1**, Santos, 16 jul. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/porto-mar/noticia/2019/07/16/mafia-usou-maquinas-de-construcao-para-esconder-12-t-de-cocaina-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

PINZÓN, J. C. Colombia Back from the Brink: From Failed State to Exporter of Security. **PRISM**, v. 5, n. 4, p. 2-9, 2015.

RICART, C. A. P. El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas em America Latina. **Foro Internacional**. 58, p. 5-48, 2018.

RUN THROUGH the Jungle: Colombia's Jungla Commandos. **Small Wars Journal**, 22 nov. 2011. Disponível em: <<https://smallwarsjournal.com/blog/run-through-the-jungle-colombia%e2%80%99s-jungla-commandos>>. Acesso em: 25 out. 2021.

SEELKE, C. R.; WYLER, L. S.; BEITTEL, J. S.; SULLIVAN, M. P. **Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs**. Congressional Research Service, 12 mar. 2011. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/row/R41215.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2021.

SELLESLAGHS, J. The EU Performance in Latin America's Fight Against Drugs and Related Organized Crime. **Global Affairs**, v. 2, n. 5, p. 527-537, 2016.

TICKNER, A. B.; CALLEJAS, M. M. Narrating Success: Colombian Security Expertise and Foreign Policy. In: BAGLEY, B. M.; ROSEN, J. D. (Eds.). **Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century: from Uribe to Santos and beyond**. Maryland: Lexington Books, 2015, p. 241-259.

TICKNER, A. B. Intervención por Invitación: Claves de la Política Exterior Colombiana y de sus Debilidades Principales. **Colombia Internacional**, n. 65, p. 90-111, jun. 2007.

TICKNER, A. B. **Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy**. Washington, D.C: Washington Office on Latin America, mar. 2014. Disponível em: <<https://www.wola.org/analysis/colombia-the-united-states-and-security-cooperation-by-proxy/>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

TICKNER, A. B. Associated dependent security cooperation: Colombia and the United States. In: HÖNKE, J.; MÜLLER, M. M. (Eds.). **The global making of policing: postcolonial perspectives**. London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, p. 96-113.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Drug Enforcement Administration. Intelligence Division. **The Cali Cartel: The New Kings of Cocaine**. Washington: Department of Justice, 1994. Disponível em: <<https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/152436NCJRS.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. **The Drug Enforcement Administration's International Operations: U.S. Department Of Justice Office Of The Inspector General Audit Division**. Washington: Department of Justice, 2007. Disponível em: <<https://oig.justice.gov/reports/DEA/a0719/final.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2021.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Foreign Aid: Police Training and Assistance**. GAO/NSIAD-92-118, 05 mar. 1992. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/nsiad-92-118>>. Acesso em: 28 out. 2021.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **The Drug War: Colombia Is Undertaking Antidrug Programs, but Impact Is Uncertain**. GAO/NSIAD-93-158, 10 ago. 1993. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/nsiad-93-158>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Drug Control: U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia Face Continuing Challenges**.

GAO/NSIAD-98-60, 12 fev. 1998. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/nsiad-98-60>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance.** GAO-09-71, 06 out. 2008. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/gao-09-71>>. Acesso em: 28 out. 2021.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **U.S. Assistance To Mexico: State and USAID Should Strengthen Risk Management for Programs under the Mérida Initiative.** GAO-21-335, 01 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/gao-21-335>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

UNITD NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2010.** Vienna: United Nations Publication, 2010. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR-2010.html>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

UNITD NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World drug report 2011.** Vienna: United Nations Publication, 2011. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2011.html>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Drug Market Trends: Cocaine, Amphetamine-Type Stimulants. In: _____. **World Drug Report 2021.** Vienna: United Nations Publication, 2021. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

VEILLETTE, C. Plan Colombia: A Progress Report. Washington, D.C.: Congressional Research Service, RL32774, 22 jun. 2005. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/row/RL32774.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2021.

VIANA, M. T. **Preparing for war, preparing for peace: the Colombian success story and the transformation of the military professional.** Rio de

Janeiro, 2017. 300p. Tese de Doutorado – Instituto de Relações Internacionais,
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.