

Convergência de Mercados Criminais

A Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e a Management Systems International (MSI) realizarão uma série de grupos de discussão, como parte do projeto para o fortalecimento das abordagens de estado de direito para lidar com o crime organizado. A quarta discussão, realizada em parceria com a Iniciativa Global Contra o Crime Organizado Transnacional, a Universidade da Cidade do Cabo e o Instituto de Estudos de Segurança, examinou a convergência dos mercados criminais e a relevância da mesma para as respostas programáticas. O grupo de discussão teve lugar na Cidade do Cabo, em novembro de 2019, e reuniu aproximadamente 65 participantes da USAID, Interagências dos EUA, do Governo Sul-Africano, das forças policiais internacionais e sul-africanas, organizações de investigação, organizações não governamentais e doadores. Este livro branco resume os pontos-chave da discussão.

Introdução

Em muitas partes do mundo, múltiplos mercados criminais operam no mesmo espaço, comprometendo a boa governação e a paz e segurança regional. A variados níveis, os mercados criminais sobrepõem-se e reforçam-se uns aos outros. Por exemplo, o tráfico humano apoia o comércio ilegal de minerais, a troca de narcóticos por bens selvagens ou armas ilegais fortalece o controlo dos gangues sobre territórios de tráfico de droga. Os sistemas de transporte de bens e branqueamento de receitas ilícitas também são comuns entre múltiplos mercados criminais.

Frequentemente, as respostas ao crime organizado não examinam estas ligações. Muitos oficiais das forças policiais, ativistas da sociedade civil e investigadores especializam-se num único mercado criminal, sem um foco mais alargado nas intersecções entre mercados. No entanto, em alguns casos, uma visão convergente pode melhorar a resposta ao crime organizado. Ao clarificar o alcance dos acordos corruptos através de mercados, locais e partes do governo, podem ser identificados focos chave e pontos de vulnerabilidade em redes poli-criminosas, pode aplicar-se o esforço e as ferramentas utilizadas para combater um mercado para combater outros e galvanizar a vontade política através de uma gama dos principais atores.

Tipos de convergência de mercados criminais



FIGURA 1
Poli-criminalidade

Os mercados criminais podem convergir a vários níveis. A forma mais completa de convergência ocorre quando um grupo de crime organizado opera através de *múltiplas linhas de negócios ilícitos* (Figura 1). Grupos criminosos podem levar a cabo mais do que uma atividade criminal para aumentar lucros,

diversificar riscos, reduzir custos operacionais, responder a mudanças no fornecimento, procura ou na aplicação da lei e para aumentar receitas. Por exemplo, com a atenção que o tráfico de droga tem atraído no México, os cartéis de droga expandiram para o tráfico humano, para tirar proveito do enfraquecimento da aplicação da lei nesse mercado (Deville 2013, 70).

Para expandir para outras atividades os grupos criminosos podem capitalizar o seu dinheiro, armas, contactos, rotas de transporte estabelecidas e relações corruptas com autoridades governamentais. Por exemplo, o gangue brasileiro Primeiro Comando da Capital dedica-se principalmente ao tráfico de cocaína, mas utiliza as rotas e conexões estabelecidas para expandir para a mineração ilegal e tráfico de armas, para diversificar e aumentar o fluxo de receitas (Farah e Babineau 2019). Este tipo de expansão pode ser oportunista e esporádico ou mais permanente.

A poli-criminalidade não é incomum. A Europol estima que 45% dos grupos de crime organizado a operar na Europa estão envolvidos em mais do que uma atividade criminal (Europol 2017, 15). O mesmo relatório estima que 65% dos grupos de crime organizado envolvidos no tráfico de droga estão simultaneamente envolvidos noutras atividades criminosas, tais como bens contrafeitos, tráfico humano e contrabando de imigrantes (Europol 2017, 34). Outra investigação aponta para grupos de crime organizado que traficam pessoas que também estão envolvidos em tráfico de drogas, pesca ilegal, crimes ambientais, tráfico de armas, pirataria marítima e contrabando de tabaco (OECD 2016, 32). Uma convergência particularmente comum pode surgir entre o tráfico humano e de drogas porque a toxicod dependência cria vítimas, mais fáceis de recrutar e reter (OECD 2016, 32), e porque as drogas são facilmente escondidas nos corpos ou na bagagem de indivíduos.

Em contraste com a poli-criminalidade, a *convergência transacional* ocorre quando grupos de crime organizado compram bens ou serviços entre si (Figura 2). Esta convergência é mais provável quando os grupos operam diferentes mercados criminais e não estão em competição direta entre si. Por exemplo, grupos criminosos que operam em vários mercados podem interagir com traficantes de armas para comprar armamento. Igualmente, grupos de crime organizado podem utilizar vítimas de tráfico humano para apoiar as suas atividades, por exemplo, mão-de-obra infantil utilizada em mineração ilícita ou atividade de gangues. Os grupos criminosos também podem ter serviços internos especializados que estão dispostos a vender a outros grupos criminosos, tal como, falsificação de documentos, sistemas de comunicação codificados, operações de extorsão ou assassinato.



FIGURA 2
Convergência transacional

Outro tipo de convergência ocorre quando grupos de crime organizado adquirem *serviços semelhantes de um fornecedor comum* (Figura 3). Os mercados criminais poderão convergir desta forma em serviços bancários, contabilidade, assessoria jurídica, falsificação, empresas «fantasma», empresas de transporte, portos, passagens fronteiriças, aeroportos e corrupção (consulte a caixa de texto sobre os Documentos do Panamá). Em alguns casos, os facilitadores agrupam estes serviços e auxiliam os grupos criminosos a navegar pelos específicos em cadeias de mercadorias ilícitas. Por exemplo, na Libéria, sob o

comando de Charles Taylor, um grupo de facilitadores ajudou a transportar madeira e diamantes ilícitos para fora do país e armamento para dentro, ao organizar a logística e fornecer os documentos necessários, o que incluiu: «empresas “fantasma” para lidar com a carga e envio, contas bancárias offshore para tornar o dinheiro indetetável, rotas de voo falsificadas para justificar o tempo no ar e certificados de operações aéreas para demonstrar que os aviões cumpriam os requisitos de navegabilidade» (Farah 2013, 79). Ao mesmo tempo, estes facilitadores forneciam serviços semelhantes a outras redes criminosas em África e noutras áreas.



FIGURA 3
Fornecedores de serviços comuns

criminosos esconderam rubis e marfim em contentores de madeira ilícita (Haysom 2018). No México, os cartéis utilizaram os mesmos condutores e camiões para movimentar drogas do país para os EUA e armas para o México, na viagem de regresso (U.S. Government Accountability Office 2016). As relações corruptas muitas vezes facilitam o movimento de produtos ilícitos dentro de um país ou através de fronteiras. Os grupos de crime organizado referem-se a «ser dono da estrada» quando uma rota comercial permite a movimentação de mercadorias ilegais sem impedimentos, sob a proteção de oficiais corruptos.

Alguns locais geográficos são especialmente favoráveis para operações de mercados criminais. Estes locais costumam estar situados em estados assolados por debilidades institucionais, o que permite que grupos criminosos corrompam ou iludam as autoridades governamentais, mas também com boa infraestrutura e serviços de transporte e economias legítimas suficientemente grandes para ocultar as atividades ilícitas (Europol 2017). Na verdade, muitos dos principais centros da economia global ilícita também são centros da economia legítima, como por exemplo, Banguécoque e Dubai (Keefe 2013). Em África, o crime organizado está concentrado nas maiores economias da região: Quénia, Nigéria e África do Sul, que também contém as maiores infraestruturas de transporte (ENACT 2019). Outros centros de atividades ilícitas desenvolvem-se em áreas de soberania contestada, como a Transnístria na República da Moldávia, em áreas fronteiriças, como as zonas fronteiriças entre a Somália, a Etiópia e o Quénia ou as zonas fronteiriças entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai (Keefe 2013), ou em áreas governadas alternativamente, como partes do Sahel ou o leste da República Democrática do Congo. A concentração da criminalidade nestas áreas pode ter um efeito particularmente corrosivo nas comunidades, onde os moradores locais são frequentemente recrutados ou coagidos a participar em atividades criminosas de menor nível.

A geografia da convergência

Em todos os três tipos de convergência, o espaço geográfico muitas vezes tem um papel importante na ligação entre mercados criminais. Os grupos de crime organizado podem aproveitar as mesmas rotas de transporte e relações corruptas nessas rotas para mover múltiplos produtos na mesma ou em diferentes direções.

Em Moçambique, grupos

Fornecedor comum de serviços criminais: Documentos do Panamá

Os Documentos do Panamá são 11,5 milhões de ficheiros da firma jurídica panamiana Mossack Fonseca, divulgados numa fuga em 2016. Os ficheiros incluíam e-mails, dados financeiros, passaportes e registos empresariais que revelaram os donos secretos de 214 488 entidades offshore, ligadas a mais de 200 países. Um informador divulgou os documentos ao jornal alemão *Süddeutsche Zeitung*, que por sua vez os partilhou com o Consórcio Internacional de Jornalistas de Investigação. Uma equipa de mais de 370 jornalistas, de 76 países, incluindo o Organized Crime and Corruption Reporting Project, financiado pelo USAID, reportaram os documentos.

A empresa jurídica, uma das maiores criadoras de empresas «fantasma» do mundo, ajudou os seus clientes a esconder a sua fortuna, evitar impostos e branquear capitais. Para além dos políticos e clientes ricos de alto perfil, centenas de atores de crime organizado utilizaram a empresa jurídica para facilitar as suas atividades criminais. A Europol, a agência de execução legal da União Europeia, preparou um memorando para uma comissão parlamentar europeia que comparou os nomes nos Documentos do Panamá com as suas bases de dados de suspeitos criminais e identificou 3469 correspondências prováveis: 516 dessas correspondências estavam associadas a grupos de crime organizado na Europa do Leste, 260 ao contrabando de tabaco e 99 a criminalidade relacionada com droga (Pegg 2016). Esta fuga de informação originou protestos, demissões, investigações e reformas legislativas por todo o mundo.

Dada a importância da geografia para a convergência, analisar as rotas comerciais para bens ilícitos pode ser esclarecedor. As rotas comerciais estão geralmente vinculadas a áreas específicas de origem e destino e várias mercadorias ilícitas movimentadas em rotas semelhantes podem fornecer oportunidades de convergência, bem como pontos de entrada estratégicos para combater o crime organizado. Conforme ilustrado na Figura 4, as diversas mercadorias ilícitas vindouras do Leste Asiático para a Europa, incluindo o tráfico humano, a contrafação e o tráfico de drogas, podem fornecer estas oportunidades de convergência. Uma análise mais detalhada dos fluxos numa área geográfica menor pode fornecer mais informação sobre os potenciais pontos de convergência.

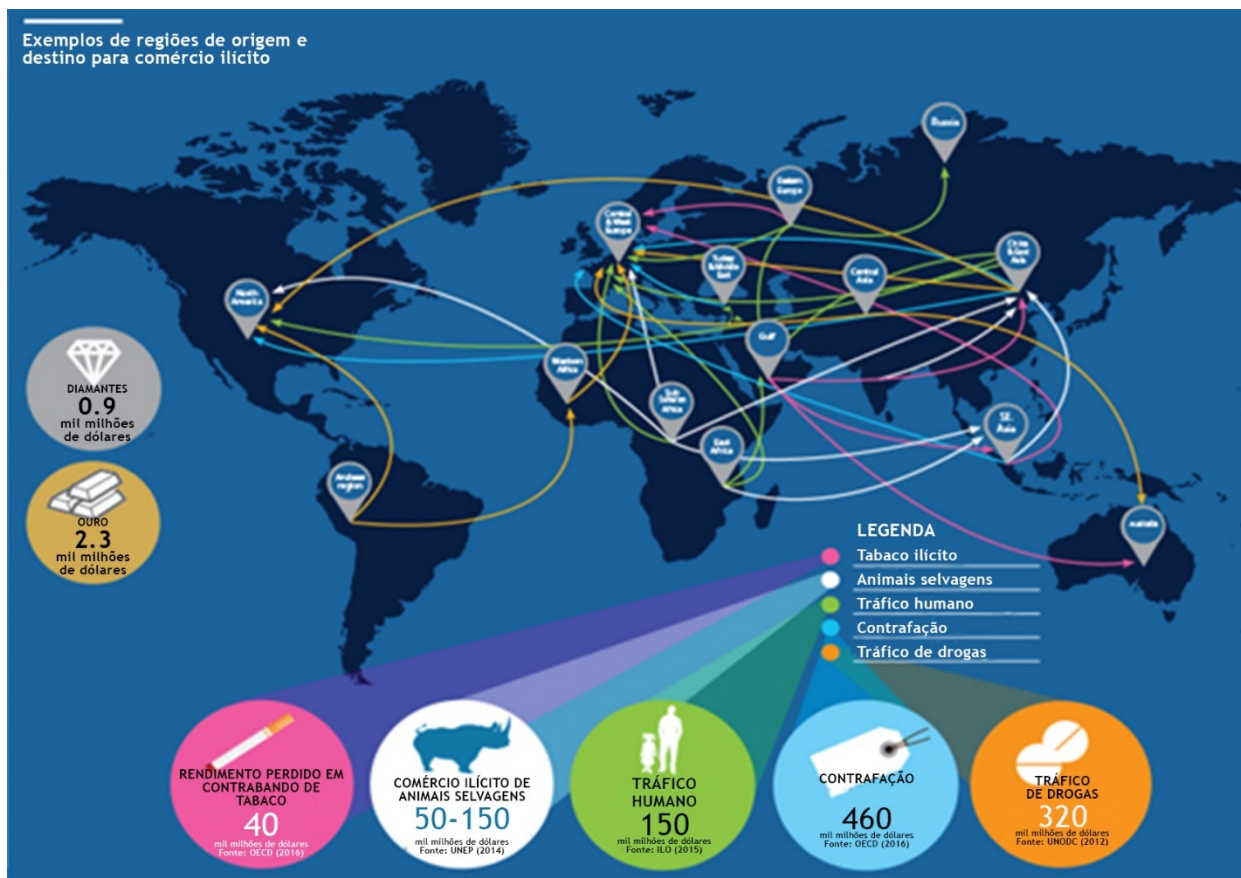


FIGURA 4

Exemplos de regiões de origem e destino para comércio ilícito

<https://oecd.org/gov/risk/charting-illicit-trade-9789264251847-en.htm>

Convergência entre mercados legítimos e ilícitos

Os mercados criminosos também podem convergir com mercados legítimos, de várias formas. Os grupos criminosos podem branquear os lucros ilícitos através de negócios legítimos ou esconder mercadorias ilícitas em carga legítima. Um grupo criminoso pode deter negócios legítimos ou alistar proprietários de negócios ou funcionários para colaborar com eles. Casinos, hotéis, projetos de construção ou outros negócios que facilitam a obtenção de lucros são especialmente atraentes para o branqueamento de capitais e os negócios que importam ou exportam bens são especialmente atraentes para o contrabando. Em Moçambique, por exemplo, Mohamed Bashir Suleiman, apelidado pelos EUA como chefe de tráfico de droga, alegadamente usou o seu conglomerado Grupo MBS e o centro comercial de luxo de Maputo para branquear capitais e esconder drogas em contentores (Haysom, Gastrow e Shaw 2018).

Igualmente, no sudeste asiático, dois irmãos vietnamitas, Bach Mai Limh e Bach Van Limh, supostamente traficaram animais selvagens e drogas, mas também administram negócios legítimos de venda de produtos agrícolas e florestais por atacado, materiais de construção, equipamento elétrico, hotéis e serviços alimentares (Felbab -Brown 2017). Este tipo de convergência pode ter um efeito prejudicial na economia legítima. Conforme observado numa recente publicação do ENACT, «dinheiro branqueado em empresas distorce o mercado para outros empreendedores que têm dificuldade em

competir com empresas que têm fundos secretos e não precisam de ter lucro» (Haysom, Gastrow e Shaw 2018).

Além disso, onde a lei permite o comércio regulado de um produto, os grupos de crime organizado podem operar negócios legítimos e ilícitos na mesma linha de produtos. Quando os regulamentos permitem a venda de uma mercadoria em determinadas circunstâncias, como animais reproduzidos em cativeiro ou minerais, madeira ou armas de fogo por meio de permissão ou certificados, os grupos criminosos podem decidir branquear as suas mercadorias ilícitas através da cadeia de abastecimento legal.

Os grupos criminosos também podem utilizar uma gama de negócios legítimos que apoiam as suas atividades, deliberadamente ou não. Podem transportar as suas mercadorias através de transportadoras comerciais, movimentar o seu dinheiro através de bancos ou contratar contabilistas e advogados para ajudar a gerir as suas operações. Um participante do grupo de discussão explicou que, na África do Sul, empresas de auditoria, firmas jurídicas e bancos mundialmente reconhecidos facilitaram a corrupção em grande escala e o branqueamento de capitais. No entanto, quando isto foi revelado, as empresas culpavam "elementos isolados" entre as suas fileiras e insistiram que as investigações são uma questão de supervisão dentro do seu setor, em vez de uma questão criminal com o governo.

A convergência é frequentemente possibilitada pelas autoridades, que beneficiam do acordo. Ilustrativamente, a convergência de negócios legítimos e ilícitos em Moçambique é possibilitada pelo estado de direito enfraquecido, uma situação mantida pela elite política. De acordo com um dos participantes do grupo, «A impunidade é uma das características-chave de Moçambique... A estrutura de incentivo da elite governante não é apenas deixar passar as coisas mas também beneficiar».

Respostas

Uma visão convergente pode melhorar as políticas e respostas programáticas ao crime organizado. Pode ajudar a elucidar os acordos corruptos através dos mercados, locais e partes do governo. Compreender os contornos da economia política ilícita é crucial para interromper as relações entre atores criminais e os seus protetores e fortalecer os pontos de debilidade no sistema de responsabilização. Além disso, a partilha de informação entre as forças policiais, as unidades de inteligência financeira, a sociedade civil e o setor privado, para identificar os atores e comportamentos criminais nos mercados criminosos, pode reduzir o número de indivíduos que escapam entre os dedos e revelar aqueles que operam em múltiplos mercados. Ao mesmo tempo, um olhar mais abrangente sobre os atores criminais pode oferecer uma oportunidade para várias forças policiais e regulatórias trabalharem juntas e aproveitarem os seus recursos, experiência e poderes combinados, sob as suas respetivas legislações, para investigar e apoiar os processos criminais.

Uma visão convergente pode ainda ajudar a identificar focos-chave de redes criminosas, que representam pontos de vulnerabilidade. Concentrar esforços nos focos das redes criminosas pode interromper várias atividades criminosas simultaneamente, tornando as redes menos eficientes, desestabilizando relacionamentos de confiança e aumentando o custo dos negócios. Conforme demonstrado pela acusação de alto perfil de Viktor Bout e Monzer al-Kassar, dois dos traficantes de armas mais poderosos do mundo nas últimas décadas, substituir serviços essenciais fora de uma rede é possível, mas é dispendioso, tanto financeiramente como em termos de tempo, e "em nenhum dos

casos surgiu capacidade para oferecer algo semelhante à gama completa de serviços que estes dois super facilitadores ofereciam”(Farah 2013).

Onde a convergência assume a forma de poli-criminalidade, as forças policiais e unidades de inteligência financeira podem conseguir explorar as vulnerabilidades de um grupo criminoso num dos seus mercados. Conforme explicado por Keatinge, "o modus (sic) operandi financeiro relacionado com o CIVS (comércio ilícito de vida selvagem) permanece muito mais simplista do que aqueles relacionados com outras ameaças (vistas como de «maior risco»), como narcóticos... o CIVS pode representar um potencial ponto fraco que pode ser explorado pelas forças policiais, na sua resposta a grupos de crime organizado envolvidos numa variedade de atividades criminosas” (Keatinge 2019). Além disso, onde as ferramentas ou vontade política para lidar com a criminalidade diferem entre os mercados, os responsáveis políticos podem explorar as melhores ferramentas e um maior compromisso para lidar com uma forma de criminalidade, para facilitar o progresso no combate a outros negócios ilícitos do grupo criminoso.

Na medida em que as intervenções têm uma probabilidade de ter impacto nos mercados criminosos, também podem ser mais eficazes se forem criadas e implementadas através de uma visão convergente mais ampla. Programas de anticorrupção, por exemplo, podem ter um impacto mais alargado ao impulsionar o compromisso e lidar com as preocupações das partes interessadas afetadas por múltiplos mercados criminosos.

A convergência de negócios ilícitos e legítimos realça a importância de outro tipo de intervenções, como: o aumento das penalizações para facilitadores de atividades criminosas (por exemplo, bancos, firmas de contabilidade e escritórios de advogados), o fortalecimento da legislação sobre divulgação financeira e devida diligência bancária, a melhoria das ligações entre bancos e autoridades reguladoras e da monitorização dos processos de licenciamento e certificação em mercados regulados.

Apesar dessas muitas vantagens, uma visão convergente pode ou não aumentar a vontade política de combater o crime organizado. Embora reconhecer as ligações entre as atividades criminosas e o seu impacto alargado possa elevar a questão, os líderes políticos e os seus constituintes podem ter mais vontade política para abordar questões específicas, como a contrafação de produtos farmacêuticos ou o comércio ilegal de vida selvagem, do que para lidar com o crime organizado na sua totalidade. Aliás, em algumas situações, podem ter um interesse ativo em *não* lidar com alguns aspetos do crime organizado. Atacar múltiplas facetas do crime organizado de uma só vez podem desestabilizar uma pluralidade de relações corruptas, o que implica um maior risco político.

Adicionalmente, focar-se na convergência e nos focos de intersecção não deve ser priorizado acima dos problemas criminais mais urgentes do país (se divergentes). Por exemplo, esforços para lidar com a intersecção entre o tráfico de drogas e o tráfico humano podem centrar a atenção no tráfico sexual num país em que o tráfico de mão-de-obra é a forma mais perniciosa de tráfico humano. Os intervenientes devem ter em conta este potencial problema e não simplesmente privilegiar um foco de convergência.

Finalmente, uma visão convergente pode sobrecarregar os sistemas judiciais, visto que aumenta a complexidade dos processos e adjudicação criminais. Os atores de justiça criminal do país anfitrião podem não ter a experiência para investigar alguns aspetos da atividade criminosa, tal como a contabilidade forense. Podem ainda enfrentar questões jurisdicionais onde várias agências ou leis estão

envolvidas ou encontrar dificuldades na extradição ou outros aspetos técnicos do crime internacional. Adotar uma visão convergente poderá necessitar de apoio para estes problemas.

Conclusão

Os mercados criminosos podem convergir quando um grupo de crime organizado opera através de múltiplos negócios ilícitos ou compra bens ou serviços ilícitos a outro grupo criminoso. Os mercados criminais também podem convergir com mercados ilícitos quando um grupo de crime organizado procura ocultar as suas atividades através de empresas fantasma ou auditorias de compras, serviços bancários e legais que apoiam a sua atividade criminal. Estados com bons mercados e infraestruturas, mas com instituições enfraquecidas têm uma maior probabilidade de servir como centros da economia ilícita global.

Uma visão convergente pode melhorar as respostas programáticas ao crime organizado, clarificando o alcance dos acordos corruptos através de mercados, locais e partes do governo para informar as suas intervenções, identificando e explorando focos-chave e pontos de vulnerabilidade em redes poli-criminosas, aplicando o esforço e as ferramentas utilizadas para combater um mercado criminal para combater outros, galvanizando a vontade política através de uma gama de principais atores e direcionando a atenção para intervenções relativas a negócios ilícitos.

No entanto, os intervenientes devem avaliar se uma visão convergente pode prejudicar a vontade política para combater o crime organizado, desviar atenção de outros problemas criminais mais urgentes ou sobrecarregar os atores de justiça criminal e, se for o caso, os passos a levar a cabo para mitigar estes riscos.

Referências

Deville, Duncan. 2013. "The Illicit Supply Chain." In *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, edited by Michael Miklaucic and Jacqueline Brewer, Center for Complex Operations, Institute for National Strategic Studies. Washington, DC: National Defense University Press.

ENACT. 2019. *Organised Crime Index Africa 2019*. Geneva: Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Europol. 2017. "European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment: Crime in the Age of Technology." The Hague: European Police Office.

Farah, Douglas. 2013. "Fixers, Super Fixers, and Shadow Facilitators: How Networks Connect." In *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, edited by Michael Miklaucic and Jacqueline Brewer, Center for Complex Operations, Institute for National Strategic Studies. Washington, DC: National Defense University Press.

Farah, Douglas, and Kathryn Babineau. 2019. "A Strategic Overview of Latin America: Identifying New Convergence Centers, Forgotten Territories, and Vital Hubs for Transnational Organized Crime." *Strategic Perspectives* No. 28, Institute for National Strategic Studies. Washington, DC: National Defense University Press.

Felbab-Brown, Vanda. 2017. *The Extinction Market: Wildlife Trafficking and How to Counter It*. New York: Oxford University Press.

Haysom, Simone. 2018. "Where Crime Compounds Conflict: Understanding Northern Mozambique's Vulnerabilities." Geneva: Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Haysom, Simone, Peter Gastrow, and Mark Shaw. 2018. "The Heroin Coast: A Political Economy along the Eastern African Seaboard." ENACT Research Paper 4.

Keatinge, Tom. 2019. "Money Laundering and the Illegal Wildlife Trade: Financial Action at Last?" Commentary, August 28, Centre for Financial Crime and Security Studies, AML/CTF, Organised Crime. <https://rusi.org/commentary/money-laundering-and-illegal-wildlife-trade-financial-action-last>

Keefe, Patrick Radden. 2013. "The Geography of Badness: Mapping the Hubs of the Illicit Global Economy." In *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, edited by Michael Miklaucic and Jacqueline Brewer, Center for Complex Operations, Institute for National Strategic Studies. Washington, DC: National Defense University Press.

OECD. 2016. *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*. OECD Reviews of Risk Management Policies. Paris: OECD Publishing.

Pegg, David. 2016. "Panama Papers: Europol Links 3,500 Names to Suspected Criminals." *The Guardian*, November 30. <https://www.theguardian.com/news/2016/dec/01/panama-papers-europol-links-3500-names-to-suspected-criminals>

U.S. Government Accountability Office. 2016. "Firearms Trafficking: U.S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain." Report to Congressional Requesters. Washington, DC: United States Government Accountability Office.