

# El crimen organizado en Brasil

## Tendencias del control penal

CESAR CALDEIRA

**El artículo analiza la evolución en el Brasil del llamado «crimen organizado» durante las últimas cuatro décadas. Es una historia en la que interviene tanto la corrupción en los organismos de seguridad como las políticas represivas del régimen militar, hasta llegar a elevados estamentos del poder político. En los últimos años, lo que no ha podido hacer un control penal sin demasiados instrumentos, lo han encarado las comisiones parlamentarias de investigación, que en el nivel regional o nacional, junto con el trabajo de los medios de comunicación, llevan adelante las investigaciones.**

**E**l debate público sobre el llamado «crimen organizado» en Brasil durante los últimos 30 años pasó por varias fases. A cada una de ellas corresponden diagnósticos y tendencias de reorganización y de actuación del sistema penal institucionalizado. Una visión panorámica de esta cuestión puede ser organizada a partir de algunos puntos de referencia: 1) El reconocimiento del problema por parte de los que forman la opinión pública, y de los que toman las decisiones, y finalmente, por la generalización de la discusión en los medios de comunicación. Este proceso de reconocimiento social del problema de la criminalidad organizada viene acompañado de diagnósticos sobre las características del desafío que presenta al sistema penal y del grado de vulnerabilidad de la sociedad a las amenazas delictivas; 2) Las tendencias de reorganización y de actuación del sistema penal institucionalizado frente al problema depende de múltiples factores, entre los cuales están la presión internacional, el nivel de crisis interna en Brasil y la capacidad de veto de las corporaciones policiales y militares para impedir cambios en sus atribuciones.

Una visión de conjunto sobre el crimen organizado en Brasil es aún necesariamente precaria. Los estudios académicos sobre esta modalidad criminal

CESAR CALDEIRA: profesor de la Escuela de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Río de Janeiro (UNI-RIO), y de la Universidad Candido Mendes-Ipanema.

**Palabras clave:** crimen organizado, control penal, exceso policial, Brasil.

son pocos, y muchas veces carecen de información empírica. La prensa presenta constantemente noticias e investigaciones periodísticas sobre casos específicos. Pero el trabajo de los medios es, por su propia naturaleza, bastante fragmentado y predominantemente regional. La fuente más reciente de información sobre el crimen organizado han sido las comisiones parlamentarias de investigación (CPIs), que en el ámbito local, estatal y nacional vienen develando múltiples facetas de esta criminalidad. Debido al desarrollo desigual de la producción de informaciones sobre el tema, el panorama se orienta principalmente por las discusiones e iniciativas tomadas en los estados de Rio de Janeiro y São Paulo, y en las CPIs de ámbito nacional.

### **Los años 70: sistema punitivo «informal» y corrupción policial**

En la década de los 70 la legislación impuesta por la dictadura militar –ley de Seguridad Nacional, de Prensa, y la censura impuesta a los medios de comunicación– impidió que pudiera darse cualquier debate público y libre sobre el crimen organizado. Los medios presentaban, sin embargo, noticias sobre los cambios en el patrón de criminalidad.

El tema más frecuente era el tráfico de drogas, con origen en países fronterizos como Bolivia, Colombia, Perú y Paraguay. La marihuana y, después de forma creciente la cocaína, pasaban por el territorio brasileño con destino privilegiado al exterior. Las rutas eran conocidas por las autoridades y divulgadas por los medios. La cocaína llegaba a Brasil a través del eje Puerto Suárez-Corumbá; la marihuana por el eje Pedro Juan Caballero-Ponta Porã. Oficialmente se alegaba que era muy difícil cerrar las fronteras<sup>1</sup>. A lo largo de estas rutas, las redes de tráfico facilitaron el establecimiento de un mercado consumidor en expansión, que se sostenía por los usuarios de la marihuana en las clases medias y sectores populares, y de la cocaína en los grupos más pudientes<sup>2</sup>. Dos leyes antidrogas –extremadamente amplias– fueron promulgadas, en 1971 y en 1976. En la práctica, el sistema de control penal –según la prensa de la época– detenía predominantemente al usuario y al pequeño traficante<sup>3</sup>. A lo largo de los años 70 el hurto de vehículos se asoció cada vez más al tráfico de drogas. La comunicación entre ambas modalidades delictivas se producía a través del intercambio de vehículos ya legalizados por drogas<sup>4</sup>.

1. Cerca de 30 años después, la falta de control en las fronteras se agravó considerablemente. Además de las vías de acceso existentes en aquella época, la frontera norte de Brasil –una línea que se extiende desde el este de Roraima hasta el sur de Rondonia– es la ruta privilegiada del narcotráfico; v. «Droga avança no Norte: general reconhece que vigilância é esgarçada e deixa fronteira aberta a traficantes» en *Jornal do Brasil*, 28/3/99, p. 6.

2. Para un estudio revelador de la situación en la zona sur de Río de Janeiro, entre los usuarios de drogas de la clase media alta, en la primera mitad de la década de los 70, v. Gilberto Velho: *Nobres & Anjos: um estudo de tóxicos e hierarquia*, Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 1998.

3. «Repressão está deturpada em um ano de Lei Anti-tóxico» en *Jornal do Brasil*, 22/10/72.

4. *Jornal do Brasil*, 17/4/75 y 27/1/78.

El contrabando de piedras preciosas es quizás el aspecto de la criminalidad organizada menos discutido en los medios a lo largo de estos 30 años. En los 70, la Compañía de Investigación de Recursos Minerales estimaba que el 70% de la producción brasileña de diamantes era contrabandeada, provocando una evasión cercana a los seis millones de dólares<sup>5</sup>. Otra práctica que estuvo muy de moda al inicio de los 70 fueron los asaltos a bancos. Primero estuvieron asociados a los grupos guerrilleros urbanos y por lo tanto tenían objetivos políticos. La ley de Seguridad Nacional (LSN) de 1969, estableció una vinculación entre la acción política revolucionaria y la acción criminal<sup>6</sup>. La pena aplicada por la LSN era más severa que la del Código Penal y preveía un régimen de prisión diferenciado. A partir de 1972, los asaltos a bancos fueron crecientemente practicados por criminales comunes que, sin embargo, también fueron sometidos a la Justicia Militar. Una vertiente de interpretación sobre el origen de la criminalidad organizada en Río de Janeiro se apoya en la convivencia compartida entre los presos por la ley de Seguridad para explicar la retórica y la estrategia de la actuación del denominado Comando Vermelho<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista del sistema de control penal, los 70 estuvieron signados por características que hasta hoy ejercen influencia. Primero, las fuerzas policiales militares de los estados fueron sometidas a una centralización de su comando bajo el control de las Fuerzas Armadas<sup>8</sup>, y un entrenamiento especialmente volcado a la lucha contra insurreccional. En ese cuadro, se establecieron formaciones especiales dentro de las policías, como tropas de choque especializadas en el combate de acciones de secuestro y asaltos bancarios. Organizados en grupos de cuatro hombres armados, con gran poder de fuego, de movilización y comunicación, esas unidades eran preparadas para enfrentarse con el enemigo según una lógica de «guerra permanente» afinada en la cultura corporativa policial. Las operaciones policiales (el *arrastão*, el *pente fino*, las *batidas*, las *ocupações*, los *cercos*, tienen el estilo de las operaciones antiguerrilleras. La práctica de malos tratos y de la tortura era frecuente contra los opositores del régimen militar, principalmente

---

5. *Jornal do Brasil*, 10/5/78.

6. El artículo 27 de la LSN reguló los crímenes de asalto, robo y depredación a cualquier institución financiera o de crédito «por cualquiera fuera el motivo». El Supremo Tribunal Federal equiparó los establecimientos bancarios a los vehículos que transportan valores, de o para éstos; v. STF, plenario, mayoría, en 11/9/74. Rel. Min. Leitão de Abreu, HC 52.360, RTJ 72/698.

7. Carlos Amorim: *Comando Vermelho: a historia secreta do crime organizado*, 5ª ed., Record, Río de Janeiro, 1995. Para un testimonio de unos de los supuestos líderes del Comando Vermelho sobre la inexistencia efectiva de la organización, leer «Entrevista con Viriato Correa, el japonés» en *Discursos Sediciosos-Crime, Direito e Sociedade* N° 1, 1º semestre de 1996, pp. 13-18.

8. Esto se hizo a través del Decreto-Ley 667/69. Las policías militares son sometidas al control del Ejército, y sus atribuciones se extendieron más allá de las tradicionales, en lo que respecta a la participación en las actividades de enfrentamiento con la guerrilla urbana. De esa manera se evitaba la presencia más ostensible de las Fuerzas Armadas en el espacio urbano.

para obtener informaciones. La ley era considerada un freno indeseable a la acción «eficaz» de la policía en el combate contra la subversión.

A partir de 1980 empezaron a surgir los servicios de seguridad privados para entidades y transportes bancarios, obligando al Banco Central a reglamentarlos. La seguridad privada, en los últimos 30 años, se amplió y diversificó creando una extensa y lucrativa industria, predominantemente clandestina, armada, gerenciada por policías en retiro o actividad, tanto civiles como militares, además de oficiales y ex-oficiales de las Fuerzas Armadas.

La criminalidad violenta de los 70 consistió, en gran parte, en asaltos a bancos, supermercados, grandes empresas y vehículos de transporte de mercancías. Como reacción los empresarios pasan a usar y financiar los Escuadrones de la Muerte, que eliminan a sospechosos. Rápidamente los grupos de exterminio amplían sus actividades en las periferias metropolitanas, como en la Baixada Fluminense, en los estados de Río de Janeiro y São Paulo<sup>9</sup>. En general, están integrados por policías y ex-policías civiles y militares que torturan y ejecutan supuestos bandidos y maleantes. Estas ejecuciones extrajudiciales fueron –y continúan siendo– numerosas, y la impunidad de los ejecutores está en la práctica casi asegurada por la connivencia de las autoridades superiores<sup>10</sup>. En Río de Janeiro, el primer escándalo –ampliamente divulgado en la prensa de la época (1959)– sobre la aparición del Escuadrón de la Muerte y de la red de corrupción policial, involucró al jefe de la policía, general Amauri Krueel, y su hijo Nei Krueel, oficial de su despacho<sup>11</sup>. Este episodio reveló varios rasgos fundamentales de la red de corrupción policial que a lo largo de las siguientes décadas se amplió y consolidó.

En primer lugar, generalmente no es el jefe de la policía (o el comisario de distrito) quien organiza la red y recolecta el dinero para la «caja chica». Esta tarea cabe generalmente a los jefes de despacho de la cúpula de la policía o a los policías del S.I. (Servicio de Investigación) de las comisarías. Son los «asesores de confianza» y los subordinados quienes operan las actividades de la red criminal. Las principales autoridades encubren estas prácticas y como contrapartida reciben su parte. La red de corrupción está organizada para evitar, a través de interpuestas personas, que eventuales investigaciones sobre

9. Los escuadrones de la muerte nacieron en San Pablo, al final de la década de los 60. Sobre el Escuadrón en San Pablo, leer Hélio Pereira Bicudo: *Meu Depoimento sobre o Esquadrão da Morte*, 7ª ed. ampliada, Pontificia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, San Pablo, 1978.

10. Entre el inicio de 1970 y el 31 de diciembre de 1975, de 900 homicidios registrados en la Baixada Fluminense, apenas 7 habían sido aclarados. Solamente en Nova Iguaçu, fueron registradas 594 muertes de «autoría desconocida», en el periodo comprendido entre abril de 1970 y mayo de 1976. Para un relato de la actuación del Escuadrón de la Muerte y del exterminador Mão Branca (Mano Blanca), en la década de los 70 en Río de Janeiro, leer Percival Souza: *A Maior Violencia do Mundo: Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil*, Traço Editora, San Pablo, 1980.

11. V., sobre el episodio, Zuenir Ventura: *Cidade Partida*, Companhia das Letras, Río de Janeiro, 1994, pp. 48-52.

cobros indebidos (o las órdenes de exterminio de adversarios) puedan conducir a personas involucradas en la cuestión.

En segundo lugar, son varias las cajas chicas que aportan simultáneamente y abarcan el conjunto de actividades ilícitas que los policías deberían impedir o investigar. Por ejemplo, el escándalo de 1959 señalaba la existencia de nueve cajas: *jogo do bicho* o lotería de animales, prostitución, hoteles sospechosos, desarmadoras de autos, economía popular, cartomancia, clínicas de abortos, tráfico de drogas y casinos clandestinos. En aquella época el escándalo motivó la convocatoria de CPI, que investigó el caso y propició material de denuncia para una acción judicial. Al final del juicio, fueron condenados dos policías que recibían comisiones y dos comerciantes que habían divulgado la información que dio inicio a una serie de reportajes publicados en *El Mundo Ilustrado*. Kruel y su hijo fueron absueltos. Más tarde, en 1964 este general tuvo una importante actuación en el derrocamiento del presidente João Goulart, cuando como comandante del II Ejército, en San Pablo, se adhirió al golpe.

En tercer lugar, después de 1964 la represión política desencadenada por la dictadura contra adversarios políticos, adopta técnicas de tortura y, principalmente después de 1971, de exterminio, usadas por los escuadrones de la muerte contra «presos» comunes. Al final de los 60, una red oficiosa fue importante para institucionalizar y difundir un modelo organizacional dirigido al abuso de poder policial en Brasil: la operación Bandeirantes (OBAN), en San Pablo. Era financiada por «multinacionales como el grupo Ultra, Ford, General Motors y otros. No estaba formalmente vinculada al II Ejército, aun cuando su comandante, Canabarro Pereira, visitase regularmente la comisaría policial que le servía de base. La OBAN estaba integrada con efectivos del Ejército, Marina, Aeronáutica, Policía Política Estadual, Departamento de Policía Federal, Policía Civil, Fuerza Pública, Guarda Civil, en fin, todos los organismos de seguridad y policiales»<sup>12</sup>.

Otro aspecto importante de la criminalidad organizada en los 70 fue el cambio en la actuación de los amos de la *jogo do bicho*. En 1976 a partir de las denuncias de China Cabeza Branca, poderoso jefe de dicho juego y presidente de la escuela de samba Salgueiro, sobre manipulación en los resultados, se produjo una guerra en la cúpula. China fue asesinado lo que derivó en casi 100 muertes entre los dueños de la lotería. Después de esta lucha se creó una red criminal más sofisticada y multifacética, desde entonces involucrada, entre otras actividades, con el lavado de dinero y el tráfico de drogas. Entre 1977 y 1979, una comisión especial de fiscales del Ministerio Público trabajó en la investigación de esta nueva articulación. Los 19 informes producidos concluyeron que la asociación de dueños de loterías constituía una «banda con finalidad criminal». Y advertía: «los grupos ligados a las loterías de animales subsisten, a pesar de la prisión de sus miembros, recomponiéndose

12. D. Paulo Evaristo Arns: *Brasil: Nunca Mais*, 3ª ed., Vozes, Petrópolis, 1985, p. 73.

con rapidez, volviendo a practicar nuevos delitos, permitiendo presumir que no se trata de una simple banda sino de una sofisticada organización». Todo el material producido por esta comisión fue misteriosamente sustraído de la Secretaría del Tribunal de Justicia de Río de Janeiro, cuando el proceso contra los capitalistas estaba en fase de instrucción, y supuestamente quemado durante una fiesta de la organización criminal. Quedó apenas el informe final de la investigación, que fue anexado al proceso contra los dueños de lotería en la década de los 90, importante para apoyar la denuncia de formación de banda, finalmente acogida por la jueza Denise Frossard.

La década de los 70 finaliza con la apertura y la amnistía política y el retorno de los exiliados. En este momento también se constata, con la detención del traficante Totó García, realizada por la Policía Federal –actuando como brazo operativo de la DEA estadounidense– la conexión brasileña del colombiano Cartel de Medellín<sup>13</sup>.

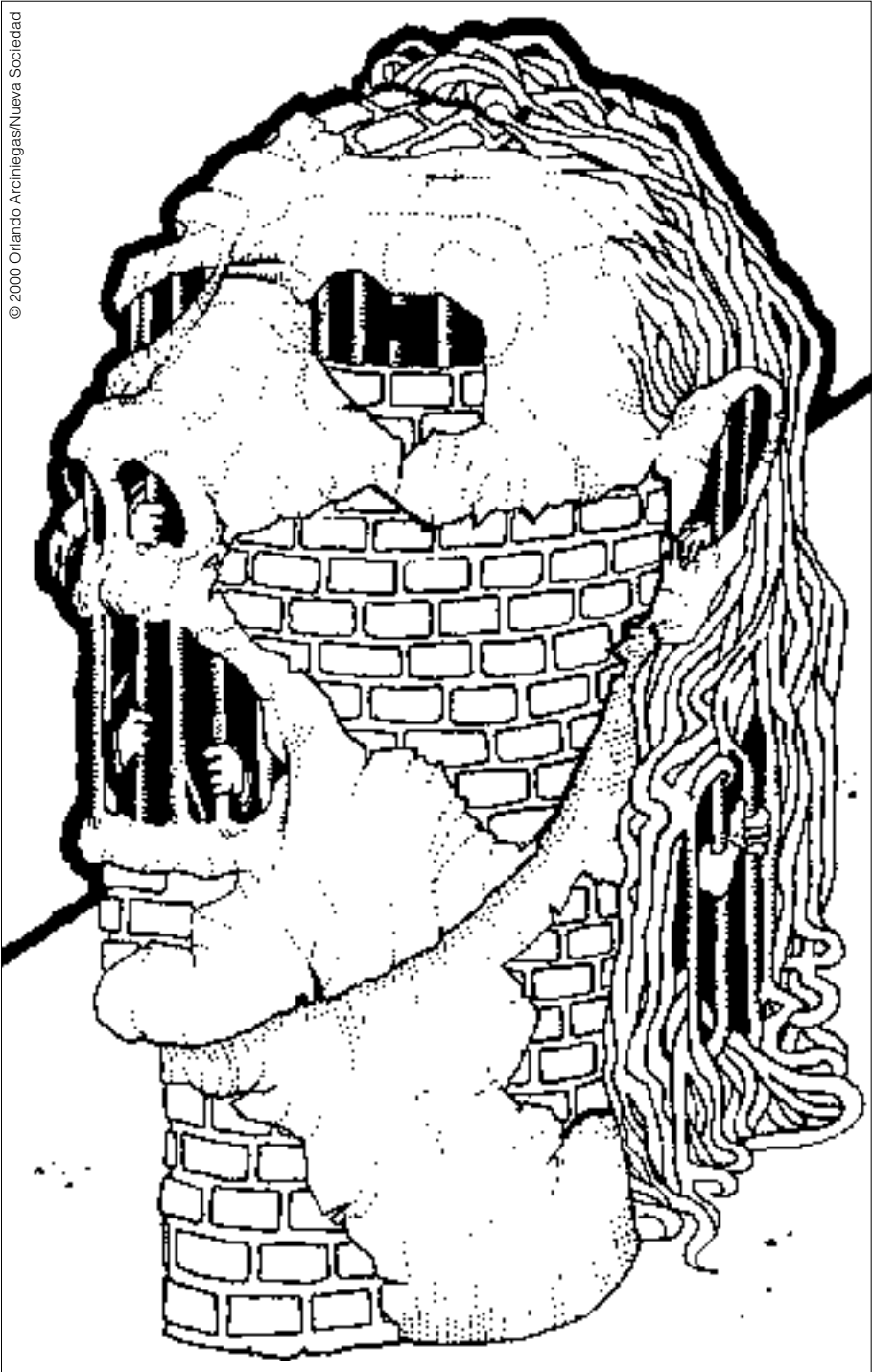
Se producen entonces en esta década tres importantes configuraciones para el desarrollo del crimen organizado. Primero, la expansión del poder policial para perpetrar arbitrariedades y abusos con una impunidad prácticamente asegurada. Después de examinar las estadísticas del periodo 1970-1979, el criminólogo Virgílio Luiz Donnici, concluye que «en el campo policial la autonomía fue amplia, total e irrestricta, sin fiscalización judicial excepto los hechos y procesos que fueron distribuidos a la justicia criminal, muy pocos comparándose los números policiales con los judiciales»<sup>14</sup>. Segundo, el poder punitivo institucionalizado «informal» –ejercido principalmente por los escuadrones de la muerte y grupos de exterminio– se hizo más amplio y multifacético. A pesar de haber tenido una participación en la represión política<sup>15</sup>, dicho poder a lo largo de la década fue migrando hacia el campo de la protección de empresas y empresarios. La intimidación derivada del poder de la policía sin control y la expansión de los grupos paramilitares contribuyeron al surgimiento de una cultura del miedo a la policía. Desde entonces, las policías son vistas como causa de inseguridad para el ciudadano. La «ley del silencio» –factor condicionante de la expansión de la criminalidad organizada– pasa a ser adoptada por la población cuando existe la posibilidad de intervención policial. Nunca se sabe si el policía es «bueno». Tercero, las redes de corrupción

13. V. la declaración del comisario federal Francisco Carlos Garisto, presidente de la Asociación Brasileña de Agentes de la Policía Federal, sobre este caso de 1978-1979: «Policía de verdad» en *Caros Amigos* año 3 N° 36, 3/2000, pp. 25-26. Este caso motivó que la ley brasileña reglamentara el comercio de éter y acetona, usados para la producción de cocaína. El caso evidencia también la utilización de informantes infiltrados y de acciones encubiertas en las operaciones de la Policía Federal.

14. Virgílio Luiz Donnici: «A política da repressão e a crise do sistema policial. A polícia como função social, como instituição social e como profissão» en *Seminário sobre Criminalidade Violenta*, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Río de Janeiro, 1980, p. 224.

15. Nilmário Miranda y Carlos Tibúrcio: *Dos Filhos deste Solo: Mortos e Desaparecidos Políticos durante a Ditadura Militar: A Responsabilidade do Estado*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 1999.

© 2000 Orlando Arcimegas/Nueva Sociedad



policial se consolidaron en la medida en que el tráfico de drogas y la lotería de animales ampliaron su actuación durante la década, sin dejar de lado los cobros indebidos también en la protección de otras actividades ilícitas<sup>16</sup>.

Los abusos y la impunidad de las fuerzas de seguridad, la ley del silencio como estrategia de supervivencia por parte de la población y la consolidación de redes de corrupción posibilitaron que la criminalidad organizada con la participación de agentes públicos fuese practicada con poco riesgo y mucho lucro. Sin embargo, los diagnósticos realizados al final de la década de los 70 y comienzos de los 80 no ponen de manifiesto esta conclusión.

### **Los años 80: pobreza, criminalidad violenta y crimen organizado**

El inicio de la década estuvo signado por discusiones sobre las causas sociales de las «violencias» –entre los científicos sociales–, y sobre el aumento de la «criminalidad violenta», expresión preferida por los analistas de formación jurídica. La expresión «crimen organizado» –tan popular en la década de los 90– está prácticamente ausente del debate público<sup>17</sup>, o fue soslayada por las autoridades<sup>18</sup>. La discusión sobre la violencia –realizada en Brasil en los años 80 y 90– asociada inicialmente con la pobreza<sup>19</sup>, y después con la omisión del Estado<sup>20</sup> en la implementación de políticas sociales de integración social, tocan parcialmente la problemática del llamado crimen organizado. Estos diagnósticos apuntan, de hecho, hacia factores que facilitan la delincuencia «común», a partir de los cuales se puede explicar, en parte, la generación de bandas ocasionales que practican robos de vehículos, asaltos a residencias o a personas y hasta secuestros secretos de poca monta, y operadores menores del tráfico de drogas, que compran y revenden dentro de una sola región, o locales (por ejemplo, las favelas). Esta es una criminalidad común, a pesar de generar gran inseguridad pública y de ser, frecuentemente, bastante violenta con sus víctimas. Este patrón de criminalidad no necesita de redes organizadas y complejas para mantenerse y prosperar.

---

16. El robo de carros y de cargas –que en la década de los 90 tiene como ingrediente fundamental la participación de los policías– está entre las actividades criminales de las policías que se expandieron en forma notable.

17. Es curioso que un libro pionero en lugar de discutir el tema se refiera al fenómeno como «macrocriminalidad» y no como «crimen organizado»; Juary A. Silva: *La Macrocriminalidade*, Revista dos Tribunales, San Pablo, 1980.

18. La expresión «crimen organizado» sugiere que el control penal institucionalizado se hizo ineficaz frente al nuevo patrón de criminalidad, o que las propias instituciones están «contaminadas» por grupos de agentes estatales involucrados en las actividades ilícitas. En la práctica, esos dos aspectos están siempre presentes, conforme se observa en el caso brasileño.

19. Por todos, Ruben George Oliven: «A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência» en *Revista de Ciências Sociais* vol. 23 N° 3, 1980, pp. 371-376.

20. Sérgio Abranches: «A alienação da autoridade. Notas sobre a violência urbana y a criminalidad» en João Paulo dos Reis Velloso (coord.): *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*, José Olympio, Río de Janeiro, 1994, pp. 123-157.



El patrón de criminalidad emergente se distinguiría de la común, por estar organizada como asociaciones empresariales estables con el objetivo de cometer actos ilícitos y lucrativos, que involucran la participación, por acción u omisión, de agentes públicos<sup>21</sup>. Esta criminalidad organizada puede usar medios violentos, y frecuentemente los utiliza, para imponer su control sobre personas y territorios, o resolver disputas, pero no debe ser confundida con bandas ordinariamente armadas y provocadoras de violencia. Las nuevas organizaciones criminales pueden operar incluso minimizando el empleo de la violencia pura, en la medida en que disponen de recursos adecuados para corromper, defraudar o coaccionar, con el objetivo de cometer crímenes<sup>22</sup>. Las organizaciones criminales se caracterizan por sus simbiosis con grupos enquistados en varios sectores del Estado, tanto de seguridad como políticos o administrativos. Este aspecto organizacional garantiza la impunidad de los criminales, o por lo menos, cuando la presión social y política aumenta mucho, la punición selectiva de individuos pertenecientes a los cuadros inferiores o medios de las organizaciones. Sin embargo, aun cuando ocurren puniciones selectivas, incluso de los líderes, las organizaciones criminales siguen operando de manera más o menos regular<sup>23</sup>. Además de los vínculos establecidos con el aparato estatal se destacan las siguientes características del denominado crimen organizado: profesionalismo, verticalidad de comando, organización y solidaridad intergrupal<sup>24</sup>.

21. El sociólogo Guaracy Mingardi ofrece, a partir de las características atribuidas a las organizaciones criminales tradicionales por varios autores, la siguiente definición provisional: «Crimen organizado tradicional»: grupo de personas que realizan actividades ilícitas y clandestinas y que poseen una propia jerarquía y capacidad de planificación empresarial, que comprende la división del trabajo y planificación de lucros. Sus actividades se basan en el uso de la violencia y de la intimidación, teniendo como fuente de lucro la venta de mercancía o servicios ilícitos, en lo cual es protegido por sectores del Estado. Tiene como características distintas de cualquier otro grupo criminal un sistema de clientela, la imposición de la ley del silencio a los miembros o personas próximas y el control por la fuerza de determinada porción del territorio; cf. G. Mingardi: «Crimen organizado: tipo ideal y variación local: el caso paulista», trabajo presentado en el GT 18-Violencia y políticas democráticas de seguridad pública en el XXI Congreso de ALAS, San Pablo, septiembre de 1997, mimeo.

22. La discusión sobre «crimen organizado» es mucho más amplia que la que versa sobre la «violencia urbana». La criminalidad cuando está efectivamente «organizada» puede hacer menos visible los recursos de la violencia física. Una investigación realizada por la Fundación Escuela de Sociología y Política (FESP) afirma que no existe correlación inmediata entre el homicidio en la zona sur de San Pablo y el tráfico de drogas; cf.: «Estudo desvincula tráfico de violência» en *Folha de São Paulo*, 12/6/98, p. 1.

23. Cuando la cúpula del *jogo do bicho* estuvo presa, debido a su condena judicial por la jueza Frossard, las actividades del juego permanecieron prácticamente inalteradas en las calles de Río de Janeiro. Es importante subrayar aun, que en mayo de 1998, 12 de los 25 jueces del Órgano Especial de Justicia de Río de Janeiro se declararon impedidos para juzgar a 54 reos acusados de beneficiarse de comisiones en la lotería de animales; cf. «Juizes deixam caso da lista de Castor: 12 dos 25 desembargadores se dizem impedidos de julgar 54 réus» en *O Globo*, 7/5/98, p. 15.

24. La legislación italiana presenta un concepto de crimen organizado cuando distingue dos tipos de asociaciones (Ley 646, del 13/9/1982, art. 416): 1) *común*: son las representadas por bandas que no son permanentes y no tienen programas definidos; 2) *organizaciones*: son organizaciones criminales con programas, estabilidad estructural y que poseen sus propios agentes armados y su código de honor. Estas últimas se sirven en su actuación de la intimidación, de la fidelidad solidaria (*omertà*) y de la obediencia jerárquica; son las conocidas organizaciones mafiosas.

## Las manifestaciones de la criminalidad organizada

En la primera mitad de los 80, el fin de la censura de prensa permitió que la opinión pública conociera los innumerables escándalos financieros y de corrupción en las altas esferas del poder<sup>25</sup>. En lo sucesivo la sociedad brasileña estaría conciente de la denominada «criminalidad dorada» –delitos de cuello blanco– practicada a través de grandes golpes financieros y de favores especiales hechos a empresas por medio de licitaciones, concesiones, licencias o autorizaciones viciadas. Después, en la segunda mitad de la década el tráfico de drogas y los conflictos en las favelas de Río de Janeiro dominaron las noticias en la prensa. En 1987, en Río había 66 sitios de distribución de marihuana y cocaína. Aunque tales drogas no fuesen producidas localmente, su consumo había aumentado mucho entre las clases media y alta de la ciudad. El aprovisionamiento del mercado estaba controlado por cerca de 120 traficantes, con una amplia red de distribución que generaba un lucro neto estimado en 10 millones de dólares mensuales. El tráfico empleaba cerca de 30.000 personas, con buenos sueldos en relación con los del mercado formal, que disponían hasta de flotas de taxis para entregas a domicilio en cualquier parte de la ciudad<sup>26</sup>. Otro aspecto notable de la época es la creciente utilización de ametralladoras y fusiles de gran potencia por parte de los traficantes.

Entre los gobernadores electos en 1982, después de 16 años sin elecciones estatales directas, había disposición política para controlar el uso de la violencia ilegal por la policía, por lo menos en Río de Janeiro y San Pablo. Pese a que el tema de la violencia haya aumentado en la discusión pública, en los 80, durante la elaboración de la Constitución de 1988, los «lobbies» de las corporaciones policiales y de las fuerzas armadas moldearon el nuevo texto<sup>27</sup>. La discusión pública sobre la crisis de las policías y su relación con el crimen organizado sería un tema de la década de los 90.

25. Entre los varios libros que hablan sobre los escándalos financieros, fiscales y corrupción estatal en el periodo, v. Ricardo Bueno: *Escândalos financeiros no Brasil: vinte histórias exemplares*, 2ª ed., Vozes, Petrópolis, 1982; José Carlos de Assis: *A chave do tesouro*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1983; José Carlos de Assis: *Os mandarins da República*, 9ª ed., Paz e Terra, Río de Janeiro, 1984; José Carlos de Assis: *A dupla face da corrupção*, 2ª ed., Paz e Terra, Río de Janeiro, 1984; Francisco Oliveira: *Viva a corrupção: o escândalo do BNCC*, 3ª ed., Mercado Aberto, Puerto Alegre, 1985; Gilberto Dimenstein: *A República dos Padrinhos. Chantagem e corrupção: em Brasília*, 8ª ed., Brasileño, San Pablo, 1988; José Nêumanne: *A República da Lama. Uma tragédia brasileira*, Geração Editorial, San Pablo, 1992; Gustavo Krieger y otros: *Todos os sócios do Presidente*, 2ª ed., Página Aberta, San Pablo, 1992; Gustavo Krieger et al.: *Os donos do Congresso: a farsa da CPI do Orçamento*, 2ª ed., Atica, San Pablo, 1994; Modesto Carvalhosa (coord.): *O livro negro da corrupção*, Paz e Terra, San Pablo, 1995; Marcos Otávio Bezerra: *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*, Anpocs, Relume-Dumará, Río de Janeiro, 1995.

26. Eduardo Muylaert Antunes: «Reflexões sobre a Batalha do Morro Doña Marta» en *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)* N° 42/48, Conselho Federal, 1988, p. 16.

27. Para un análisis del papel de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad pública en la Constitución de 1988, y la legislación posterior, v. Cesar Caldeira: «Segurança Pública e Cidadania: as instituições suas funções no Brasil pós-Constituinte» en *Archè* año III N° 9, 1994.

## Los años 90. Reconocimiento público y gubernamental

Los medios han sido los principales propulsores de las investigaciones sobre las redes criminales. Es a partir de los reportajes investigativos y de las denuncias transmitidas en la prensa que, en primer lugar, los parlamentarios se movilizan para investigar los hechos supuestamente delictivos. El patrón que se estableció es el siguiente: cuando el escándalo divulgado por los medios es grande, se crea una CPI<sup>28</sup> que pasa a promover investigaciones con poderes propios de las autoridades judiciales<sup>29</sup>, además de otros previstos en los reglamentos de las respectivas cámaras. Los propios medios reproducen de forma amplia –y generalmente espectacular– los hechos e iniciativas tomadas por la CPI, generando un clima favorable en la opinión pública para la investigación. Las autoridades del Ejecutivo, en particular las policías, que hasta aquel momento fueron remisas en relación con el escándalo divulgado, pasan a coadyuvar en el proceso investigativo. Como la credibilidad de las policías es relativamente baja, las denuncias del informe final de la CPI son siempre solemnemente entregadas al Ministerio Público, con la esperanza de que con esa presión institucional se tomen medidas en el futuro. Este patrón, que surgió en el periodo de la democratización del Estado, indica que se está estableciendo algún nuevo equilibrio entre los poderes, en lo que concierne a las investigaciones sobre el crimen organizado. El rasgo más evidente de la intervención del Ejecutivo en el proceso penal brasileño –la investigación policial– se encuentra en franco desprestigio público, situación mercedamente conquistada a lo largo de los años. Por otro lado, se evidencia el importante papel 1) de los periódicos y de las televisoras como detonantes de las investigaciones y generadores de presión para su continuidad por las vías institucionales; 2) del Legislativo Federal, y de los legislativos estaduais en la conducción de las investigaciones a través de las CPIs; 3) del Ministerio Público, que a partir de la Constitución democrática de 1988 obtuvo autonomía institucional; la sociedad civil espera que el Ministerio Público se consolide como una institución de defensa de la ciudadanía en lugar de ser un defensor de los gobiernos, como lo fue en el pasado dictatorial.

## Un ejemplo de los avances de las redes criminales

Cada año, el robo de cargas crece en Brasil un 30%<sup>30</sup>. En 1999, las empresas transportistas tuvieron perjuicios por cerca de 195 millones de dólares. Se registraron 4.200 robos en las carreteras, 80% de ellos en los estados de São Paulo y Rio de Janeiro. En el Noreste, el robo de cargas está vinculado a la

28. Esto ocurre a veces, a pesar de la oposición de los sectores gubernamentales que puedan ser señalados por las denuncias bajo investigaciones.

29. Sin duda, uno de los poderes más importantes de que disponen las CPIs es la abolición del secreto bancario y fiscal, poder usado con frecuencia pese a la creciente resistencia del Poder Judicial para controlarlo y retringirlo. Los bancos tienden también a resistir y ofrecer obstáculos a esas investigaciones. Existe en Brasil un gran debate político y jurídico en torno de este tema.

30. «Roubo de carga cresce 30% ao ano» en *Jornal do Brasil*, 26/3/00, p. 8.

siembra de marihuana en la región, conocida como el Polígono de la Marihuana<sup>31</sup>. Las cargas más afectadas, en orden de importancia, fueron los alimentos (20,58%), confecciones y telas (16,74%), aparatos electrónicos y electrodomésticos (9,61%), medicamentos (6,66%). Los cigarrillos son también muy atractivos para los asaltantes. Las mercaderías son entregadas a los aguantadores por una red organizada, según el tipo de producto, mientras que los camiones son canjeados por cocaína en Bolivia, Colombia y Paraguay. Esta práctica delictiva cobró tanta envergadura en los años 90 que ya encarece en un 20% el costo de flete de cargas<sup>32</sup>. En marzo de 2000, se obtuvo la firma de los parlamentarios nacionales para crear una CPI dedicada al robo de cargas.

El informe final de la CPI del crimen organizado<sup>33</sup> de São Paulo presentó un análisis de la organización y economía del robo de cargas. Este documento evidencia el nivel de organización empresarial ilícita y moderna que se está consolidando en el Sudeste brasileño, e indica la inadecuación del sistema penal para el combate de la práctica delictiva. El robo de carga creció velozmente en la última década. En 1991, el valor de las cargas robadas estuvo en torno de 10 millones de dólares. Desde 1995, superó los 100 millones por año. En 1998, fueron más de 120 millones. Es un delito esencialmente urbano y se concentra en la capital, en el Gran San Pablo y en algunas otras ciudades. El escenario ideal para robar un camión de cargas es la proximidad de las grandes autopistas: estacionamientos de camiones (carga de combustibles, sectores donde se concentran las transportadoras); un semáforo de una gran avenida dentro de la ciudad; la propia sede de la transportadora. Se prefiere el robo urbano porque el vehículo sustraído pasa desapercibido entre millares de vehículos, hay muchos galpones donde hacer el transbordo de la mercancía, o por encontrarse dentro del mercado consumidor. La forma de actuar en el robo de cargas parece seguir un rito, donde solo varía el lugar del evento. Los asaltantes dominan a mano armada al conductor y lo mantienen secuestrado mientras esconden el vehículo y transfieren la carga hacia un depósito o hacia otro camión. En cuatro horas el conductor quedará liberado y su camión abandonado. Los asaltantes constituyen la punta operativa y visible de la organización criminal. A veces, se involucra una tercera persona en la actividad, para dificultar las informaciones acerca de la organización. Los asaltantes entregan el camión a terceros que lo llevan al depósito, desconocido por los primeros.

31. Durante dos meses en 1999, en una operación conjunta (llamada *Mandacaru*) las policías Federal, Militar, Civil y del Ejército actuaron en este campo: los robos de transporte disminuyeron; finalizada la operación, esta práctica se retomó; v. *Jornal do Brasil*, 26/03/00.

32. «Robo de cargas dá prejuízo de R\$ 315 milhões: empresários criam associação e pedem CPI sobre o crime» en *O Globo*, 23/3/00, p. 12.

33. Esta CPI se inició en 1995 y concluyó sus trabajos en marzo de 1999, con la aprobación del Informe Final. La CPI estuvo integrada por 13 diputados del estado de São Paulo, conforme a la proporcionalidad de las representaciones partidistas. El relator de la CPI fue el diputado Elói Pietá (del Partido de los Trabajadores-PT), a quien agradezco el envío del Informe que se transcribe en este artículo.

La cobertura de la operación asalto-secuestro normalmente es realizada por policías asociados a la organización, que en caso de peligro intentarán disuadir ante sus colegas policías o disuadirlos de actuar. La elección de la carga a ser robada depende de averiguaciones previas, para ello existen informantes con tareas específicas en la organización. La jefatura de la organización comúnmente es ejercida por alguien que posee una empresa legal. Es quien alquila los galpones a través de testaferros para almacenar la mercancía, o arregla la entrega a otros mayoristas asociados que la transportarán hacia los puntos de venta en vehículos legales. El sitio puede ser una industria, cuando la carga robada es de materias primas. Al final de esta red, están los negocios que venden al detal (supermercados, tiendas de confección y de calzado, farmacias, buhoneros, etc.). Para dar cobertura legal existe un despacho de contables y abogados. El robo de cargas, tal como el hurto y robo de vehículos, navega a placer en el paraíso fiscal en el que se transformaron São Paulo y Brasil en su conjunto. Por eso, no hay como detener esto sin llevar a cabo una fiscalización tributaria junto con el trabajo de la policía.

La Policía Civil de la capital posee una comisaría especializada en robo de cargas, la Divecar. Su personal y equipos, como todo en la Policía Civil, son insuficientes. El nivel de confianza de la comunidad en los policías también es deficiente debido a la presencia constante de sus colegas en las organizaciones criminales. En el Gran San Pablo y en el interior, este delito se reprime con los cuerpos policiales normales. La actuación de la Policía Militar, por su naturaleza ostentosa y preventiva, depende de si sorprende a los asaltantes o de si es requerida por los testigos y las víctimas.

### **El crimen organizado y la vulnerabilidad de la sociedad brasileña**

El ejemplo anteriormente citado –la CPI del crimen organizado en São Paulo– ilustra el avanzado grado de complejidad de las redes criminales, así como la contaminación y consecuente paralización estatal en el combate a este patrón de criminalidad. Pero cabe aclarar que si el foco de la atención fuese el narcotráfico, el robo de vehículos, el tráfico de armas, la lotería de animales, la prostitución infantil, la falsificación de medicinas, la evasión fiscal y los delitos contra el orden económico, el análisis apuntaría en la misma dirección y tendría resultados semejantes<sup>34</sup>.

A pesar de su notable presencia en el debate público y de su importancia en la agenda gubernamental, el denominado crimen organizado aún carece de una definición normativa en Brasil. Sin embargo varias leyes específicas ya

---

34. Hipotéticamente, se puede prever que la sociedad local tenga mayor tolerancia con la «criminalidad de los vicios» (tráfico de drogas, juegos ilícitos, prostitución) que con la criminalidad patrimonial, principalmente si las asociaciones de los empresarios afirman que causan mucho perjuicio material, y necesita ser controlada (por ejemplo, el robo de cargas y de vehículos). Es posible que la eficacia policial sea afectada más rápidamente en los crímenes contra el patrimonio. Sin embargo, la presión internacional –en particular de Estados Unidos– se da, claramente, en el sentido de enfatizar el combate al narcotráfico.

rigen el tema. Entre las normativas internacionales se destaca la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes, de diciembre de 1988<sup>35</sup>. En cuanto a las leyes nacionales merecen destacarse: 1) Ley de los «Crimes Hediondos» (8.072/90)<sup>36</sup>; 2) una norma sobre la utilización de medios operativos para la prevención y represión de las acciones practicadas por organizaciones criminales (9.034/95)<sup>37</sup>; 3) modificación de la Ley sobre crímenes contra el sistema financiero (9.080/95); 4) Ley que disciplina el espionaje telefónico (9.296/96)<sup>38</sup>; 5) Ley que transfirió de la Justicia Militar a la justicia común los crímenes dolosos practicados por policías (9.299/96); 6) Ley sobre tortura (9.455/97); y 7) Ley que reprime el lavado de dinero (9.613/98)<sup>39</sup>.

Ya el Anteproyecto de Código Penal (1998), avanza al tratar la organización criminal de la siguiente manera: art. 278. Constituir, dos o más personas, organización, comprometiendo o intentando comprometer, mediante amenaza, corrupción, fraude o violencia, la eficacia de la actuación de agentes públicos con el fin de cometer crímenes; Pena: reclusión de cuatro a ocho años; Parágrafo Unico: La pena será reducida a la mitad si la organización tiene por finalidad la práctica de contravención penal.

Este dispositivo atiende al cúmulo de reflexiones teóricas hechas sobre el crimen organizado y también a la experiencia práctica en la materia, al incluirlo en el título «Crímenes Contra la Paz Pública», distinguiéndolo de las «bandas o grupos criminales» y asociándolo con la complicidad de los agentes públicos (art. 278).

Finalmente, están encaminadas, entre otras, dos discusiones públicas importantes sobre redes criminales y el sistema penal. En el Congreso Nacional, la CPI del narcotráfico<sup>40</sup> viene trabajando desde 1999 con el objetivo de

35. La convención ya fue ratificada, pasando a integrar el ordenamiento jurídico interno, como ley ordinaria, desde 1991. Vale citar aun la Convención Sobre los Derechos del Niño (Resolución L44-XLIV de la ONU, 28 de noviembre de 1989), que fue ratificada por Brasil el 24 de septiembre de 1990.

36. V. al respecto, Antonio Lopes Monteiro: *Crimes Hediondos: o mito da repressão penal*, Revista dos Tribunais, San Pablo, 1996.

37. Fue objeto de muchas críticas doctrinarias y no ha sido aplicada por la justicia. Las críticas apuntan hacia que la identidad aproximada establecida por el artículo 1º de la Ley, entre organización criminal y banda es totalmente inadecuada; v. Rodolfo Tigre Maia: *O Estado Desorganizado contra o Crime Organizado: anotações Criminosas*, Lumen Juris, Río de Janeiro, 1997.

38. Vicente Greco Filho: *Interceptação telefônica (considerações sobre a Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996)*, Saraiva, San Pablo, 1996; Luiz Flávio Gomes y Raúl Cervini: *Interceptação telefônica: Lei 9.296, de 24.7.96*, Revista dos Tribunais, San Pablo, 1997.

39. Rodolfo Tigre Maia: *Lavagem de dinheiro (lavagem de ativos provenientes de crime). Anotações as disposições criminais da Lei n. 9.613/98*, Malheiros, San Pablo, 1999; Raúl Cervini et al.: *Lei de Lavagem de Capitais*, Revista dos Tribunais, San Pablo, 1998.

40. Entre las investigaciones de la CPI existe una sobre las actividades del traficante «Fernandinho Beira Mar». Se sospecha que varios policías de Río de Janeiro están involucrados en esta red criminal. «Fita comprova que polícia quis extorquir 'Beira-Mar'» en *Jornal do Brasil*, 21/3/00, p. 1.

presentar un informe final en el primer semestre de 2000. Sin embargo, la CPI ya hizo dos contribuciones importantes con su trabajo: 1) pone en evidencia la articulación de las redes criminales en varios estados de la federación y con el exterior. Es decir, las redes criminales operan en el ámbito local, regional, nacional e internacional. Aquí está el inicio de la discusión y el desafío para los cambios en las formas de control penal y el crimen organizado; 2) el reconocimiento presidencial de que el narcotráfico está «arraigado»<sup>41</sup> en Brasil. Esta apreciación del problema tendrá consecuencias en el futuro de las políticas del control penal<sup>42</sup>. En Río de Janeiro, existe una gran discusión pública y opera una comisión, de la cual participa el Ministerio Público, sobre las actividades de la denominada «banda podrida» de las policías Civil y Militar<sup>43</sup>, denunciada por Luis Eduardo Soares, coordinador de Seguridad, Justicia y Ciudadanía del gobierno de Anthony Garotinho. Estos debates e investigaciones están elaborando diagnósticos de los problemas en el propio sistema penal brasileño, y por eso, probablemente influirán en las iniciativas de reformas de las policías, que vienen siendo planificadas en los tres últimos años en Brasil. En este panorama, el papel de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado no fue enfatizado, en parte porque no existe una evidente discusión pública sobre la cuestión. Pero la actuación de los militares ha sido creciente en el área de la seguridad pública interna<sup>44</sup>, y en «operaciones»<sup>45</sup> de combate al narcotráfico. Debido a las presiones internacionales, un próximo análisis de los mecanismos del control penal sobre el crimen organizado probablemente concederá un lugar destacado a las Fuerzas Armadas.

41. «Es evidente –y la CPI lo demostró claramente– que la cuestión del narcotráfico tiene raíces mucho más profundas que las imaginables por cualquiera de nosotros. Dichas raíces alcanzan sectores políticos, gubernamentales y sectores del crimen organizado. Según el presidente Fernando Henrique Cardoso, estas raíces, ‘por suerte’, no alcanzan las altas esferas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial»; «FHC vê tráfico já ‘enraizado’ no país» en *Folha de São Paulo*, 10/11/99, p. 5.

42. El gobierno federal enviará al Congreso Nacional un proyecto de ley, preparado por el Ministerio de Justicia que tipifica «Organización Criminal» como «la asociación de más de tres personas, en grupo organizado, por medio de entidad jurídica o no, de forma estructurada y con división de tareas, que se valen de la violencia, intimidación, corrupción, fraude o de otros medios, con el fin de cometer ‘crimen’». El proyecto amplía también la denominada «delación premiada» que ya existe, por ejemplo, para los casos de «extorsión mediante secuestro», e instituye la posibilidad de «presiones temporales para los acusados». Hay también propuestas realizadas por el secretario nacional Anti-Drogas, Walter Maierovitch, que prevén: 1) infiltración de policías en organizaciones criminales, sin autorización judicial, en casos excepcionales; 2) escucha ambiental de personas sospechosas, lo cual incluye la instalación de equipos de grabación en mesas de restaurantes, en vehículos particulares y baños, o hasta la intercepción de conversaciones privadas por internet; v. «Governo prepara ataque ao crime organizado» en *O Globo*, 26/3/00, p. 12.

43. «Extorsão, tortura, extermínio, suborno. Qué polícia é essa?» en *Jornal do Brasil*, 17/3/00, p. 1; «Luis Eduardo: Garotinho optou pela ‘banda podre’: Subsecretario foi demitido pela televisão. Policiais comemoraram» en *Jornal do Brasil*, 18/3/00, p. 1.

44. V. Jorge Zaverucha: «As FFAA e a invasão endógena» en *Inteligência* N° 7, 5-7/1999, pp. 96-109.

45. Sobre la intervención de las Fuerzas Armadas en Río de Janeiro, v. C. Caldeira: «Operação Río e cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica» en Elisa Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida y Peter Fry (orgs.): *Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*, Hucitec-Anpocs, San Pablo, 1996, pp. 50-74.