



# CENTRO ÁFRICA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

## SEMINÁRIO SOBRE O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL SUMÁRIO EXECUTIVO

13-17 de janeiro de 2020 – Niamey, Níger

Realizou-se em Niamey, nos dias 13 a 17 de janeiro de 2020, um seminário a nível executivo, sobre o combate ao crime organizado transnacional, promovido pelo Centro de Estudos Estratégicos de África, em colaboração com o Centre Nationale d'Études Stratégiques et de Sécurité [Centro Nacional de Estudos Estratégicos e de Segurança] do Níger. Este sumário executivo proporciona um contexto substancial do seminário, sintetiza as perspetivas dos participantes quanto à natureza do desafio, e discute as principais particularidades do processo.

### Contexto

O seminário reuniu 55 funcionários do setor de segurança e oficiais de justiça oriundos de 19 países africanos, bem como quatro funcionários dos EUA e da Europa. O grupo de participantes incluiu igualmente vários Consultores de Segurança Nacional. O seminário incentivou os participantes a avaliar os pontos fortes e fracos das abordagens atuais para combater o crime organizado transnacional (COT). Os participantes tinham como objetivo: (i) identificar os elementos instigadores comuns do COT e entender as respetivas consequências; (ii) comparar os desafios que os dirigentes militares, policiais e judiciais enfrentam na luta contra o COT; (iii) analisar os vários esforços no combate ao COT para equilibrar adequadamente as respostas no âmbito da segurança, do desenvolvimento e da governação/do estado de direito em contexto; e (iv) ponderar meios pelos quais os intervenientes de segurança e de justiça do Estado possam intensificar a colaboração interagências e transfronteiriça no combate ao COT.

Reunir profissionais de alto nível tanto a nível militar como civil facilitou a análise holística dos desafios e das abordagens no combate ao COT. Isto ocorreu nas sessões plenárias, nos grupos de discussão e num exercício de simulação baseado na dinâmica do mundo real do COT nos países africanos. Inicialmente, o seminário explorou como os perpetradores do COT atuam nas economias políticas africanas e como o tráfico de seres humanos, os crimes de recursos naturais, o tráfico de droga e o contrabando de mercadorias operam em todo o continente. A maior parte da semana focou-se no conceito e na implementação das respostas dos Estados ao COT, a nível comunitário e do cidadão, bem como a níveis nacional, regional e continental.

### Perspetivas dos Participantes sobre o Desafio

Das interações dos participantes, transpareceu uma articulação comum dos desafios defrontados pelos quadros superiores do setor de segurança e oficiais de justiça no combate ao COT: ao enfrentar as assimetrias nos recursos, capacidades e constrangimentos dos intervenientes estatais e dos grupos do COT. Os autores do COT desempenham as suas atividades através de redes que promovem uma abordagem pragmática e sem fronteiras ao seu objetivo final, com vista a alcançar fins lucrativos. As diversas redes agregam sindicatos criminais, funcionários corruptos do governo, e facilitadores locais. Empenham-se conjuntamente na exploração das diferenças transnacionais relativamente à economia e às políticas, que sustentam os mercados ilícitos responsáveis pelo tráfico, pela caça furtiva e pelo

contrabando. Os criminosos adaptam-se rapidamente a fim de escapar os esforços levados dos estados africanos para os detetar e punir. Os Estados, por outro lado, estão vinculados nos seus esforços contra o COT por princípios de governação como soberania, Estado de Direito, profissionalismo, ética e dever cívico. Ao avançarem com esses ideais em mente, os estados detêm o potencial de desenvolver laços mais fortes com os cidadãos do que os grupos do COT. No entanto, tal exige tempo e esforço, visto requerer frequente avaliação das ações estratégicas conjuntas de oficiais militares, das autoridades policiais e judiciárias, bem como a colaboração com líderes locais e órgãos supranacionais. Na melhor das hipóteses, estas condições traduzem-se em respostas estatais potencialmente mais impactantes, mas menos flexíveis do que as redes COT.

Como podem os oficiais de segurança e de justiça do Estado combater efetivamente o COT num contexto assimétrico? Embora não seja realista esperar que os estados erradiquem completamente a assimetria, os participantes do seminário ofereceram perspectivas cruciais sobre como preencher algumas das lacunas.

### Perspetivas Cruciais

**1. As respostas estatais no combate ao COT devem fortalecer os vínculos no setor de segurança e do sistema de justiça criminal que permitem aperfeiçoar a coordenação.** O combate ao COT exige geralmente ações conjuntas das forças armadas, responsáveis pelo cumprimento da lei e funcionários da justiça dentro das fronteiras nacionais, bem como uma colaboração transfronteiriça uniforme. Ambas as formas de coordenação são cruciais no combate ao COT a fim de equilibrar eficazmente as respostas de segurança, desenvolvimento e governação.

#### *Vincular Defesa, Segurança e Justiça para a Colaboração entre Agências*

O desenvolvimento de relações profissionais mais fortes entre oficiais de segurança e de justiça nos países é fundamental no combate ao COT. Por exemplo, vários participantes observaram que é mais fácil deter o COT através do sistema de justiça quando as forças armadas, policiais e órgãos de segurança pública, que apreenderam e processaram os criminosos, entendem as normas de evidência necessárias para processar, bem como as práticas de detenção e investigação exigidas pela lei para satisfazer a viabilidade dos casos. O cumprimento destas normas torna-se mais fácil quando os responsáveis da defesa, da segurança, e da justiça possuem os meios para comunicar e trabalhar conjuntamente enquanto combatem o COT. Durante discussões sobre a colaboração interagências, os participantes de várias regiões concordaram que, sem uma coordenação rápida que ofereça resultados visíveis aos cidadãos, as investigações e os processos criminais contra o COT podem perder o efeito dissuasivo e reduzir a confiança da população no Estado. A polícia e os responsáveis pela segurança pública - e os oficiais militares, os quais procedem à transferência dos perpetradores para estes órgãos - são essenciais para que o sistema de justiça criminal funcione de forma estável; a sua própria reputação institucional, juntamente à dos colegas judiciais, está em risco.

Os participantes do seminário partilharam experiências consideráveis sobre a coordenação entre os setores de segurança e de justiça. Ainda descreveram várias iniciativas em curso (com uma concentração notável do Sahel):

- Aprovar as disposições recentes para a polícia judiciária implementar conjuntamente com as forças armadas a fim de combater o COT;
- Mobilizar unidades especiais focadas no COT (e no terrorismo, em alguns casos) que combinem

oficiais das forças armadas, policiais e de segurança pública nos seus destacamentos estratégicos nas zonas fronteiriças;

- Vincular unidades judiciais especiais ou de pontos focais de interagências para colaborar no setor de segurança;
- Assegurar que as unidades especiais e pontos focais diligenciem junto de tribunais e serviços de segurança comuns a fim de avançar investigações e procedimentos penais aplicáveis.

#### *Fortificação da Colaboração Transfronteiriça*

Os participantes salientaram igualmente, a necessidade de otimizar a colaboração transfronteiriça no combate ao COT. Para reduzir os obstáculos, os países vizinhos devem assumir compromissos adicionais visando harmonizar as respetivas leis e procedimentos nacionais no sentido de apreender, investigar e processar os perpetradores do COT. Vários consideraram as Estratégias de Segurança Nacional, os acordos bilaterais ou regionais de assistência jurídica mútua e os acordos regionais de cooperação policial como alguns dos meios pretendidos para concretizar este plano. Todavia, foi igualmente analisado como o progresso, nesta frente, foi restringido visto que os mecanismos de colaboração requererem ratificação parlamentar, e a sua implementação dependente do empenho do ramo executivo.

**2. Criar relações de confiança com os cidadãos e comunidades afetadas pelo COT é essencial a fim de o combater de forma eficaz.** As estratégias estatais no combate ao COT devem abordar os incentivos políticos e económicos da população que participa nas atividades do COT e a considera como uma atividade legítima. Como confirmado por vários participantes, isto significa consolidar a capacidade do estado para garantir a segurança da população com ações ligadas à vida quotidiana, às realidades, às experiências, aos problemas e às necessidades; implica igualmente optar por abordagens centradas na população que permitam aos residentes, aos cidadãos e à sociedade civil africanos influenciar as respostas do Estado ao COT.

A consultoria, o profissionalismo e o Estado de Direito foram identificados como essenciais para as abordagens centradas na população com vista a combater o COT. Cada um destes elementos representa um meio útil para suscitar a confiança do povo e de líderes comunitários, os quais encontram-se igualmente sujeitos a pressões e incentivos para tolerar, ou mesmo facilitar, as ações levadas a cabo pelo COT. Os debates revelaram como alguns residentes beneficiam de uma economia criminosa, enquanto outros sofrem, em grande parte, das consequências negativas que daí advêm. Diferentes experiências devido a má governação, desigualdade e insegurança resultantes de uma fraca presença do Estado ou de uma prestação de serviços ineficaz, podem igualmente influenciar como as redes do COT se conseguem enraizar, tanto nas áreas rurais distantes da capital como nos espaços urbanos.

#### *Fortalecer os Relacionamentos através de Abordagens Centradas na População*

Os participantes debateram como intensificar o contrato social nas suas laborações a nível comunitário, a fim de validar adicionalmente o Estado no combate ao COT perante os cidadãos. Neste processo, descreveram os meios pelos quais procuraram capacitar os autores locais nos esforços desenvolvidos pelo Estado no combate ao COT:

- Convocar reuniões a nível distrital para a solução de problemas juntamente com as forças de defesa e de segurança do Estado, entidades consuetudinárias/espirituais e outros elementos (como observado no Sahel);
- Estabelecer comités de segurança nas fronteiras para abordar formas específicas de COT em locais específicos (como o roubo de gado no Leste/Corno de África);

- Recrutar comités com funcionários de quadros superiores que compartilhem de um conhecimento linguístico com os residentes locais;
- Capacitar organizações locais para colaborar com os serviços de segurança num tipo de relacionamento de pares, a fim de monitorizar a dinâmica do COT ou de prestar auxílio no combate ao COT;
- Reforçar esquemas de gestão de recursos baseados na comunidade que oferece aos residentes o controlo sobre iniciativas que geram acesso a meios de subsistência que não sejam a caça furtiva (como observado frequentemente na África Austral).

#### *Fortificação de Relacionamentos através de Supervisão Institucional*

A supervisão das iniciativas de segurança e justiça estatal no combate ao COT ocupou igualmente um lugar de destaque nas discussões. Embora a pesquisa e a prática tenham demonstrado a insuficiência das respostas cinéticas ao COT, as autoridades podem empenhar-se para garantir que quaisquer elementos militarizados de resposta eliminem o abuso de direitos e das liberdades, o que pode induzir desconfiança e prejudicar o combate ao COT. Do mesmo modo, os participantes reconheceram que as respostas do Estado são, em alguns casos, restringidas pela corrupção, devido à colusão de certos funcionários governamentais de alto nível com membros componentes do COT. Se não forem devidamente enfrentados, os abusos e a corrupção podem comprometer o trabalho preventivo a ser desenvolvido pelas autoridades de segurança e justiça, para cimentar contratos sociais exequíveis com os cidadãos e reduzir a legitimidade daqueles que os grupos COT oferecem. Os participantes focaram as discussões sobre qual a melhor forma para fortalecer os órgãos de supervisão do setor de segurança e justiça para ampliar a transparência das suas atividades (como apreensão e destruição de drogas ilegais, produtos da fauna selvagem, ou contrabando). Foi igualmente observado que o aumento de salários e a expansão da formação no combate ao COT poderiam aumentar os incentivos à transparência, responsabilidade e legitimidade.

**3. Os participantes consideraram o COT como o mais corrosivo para a segurança nacional e do cidadão pela ligação ao terrorismo e as práticas corruptas que dificultam o desenvolvimento económico.** Com recursos de segurança nacional limitados, a motivação dos participantes no combate ao COT deve-se porque multiplica outras ameaças e agrava os riscos vistos como preocupações de alto nível pelas autoridades de segurança africanas. Duas causas de preocupação predominantes em relação ao COT centraram-se no seu papel de viabilização de terrorismo e na obstrução do desenvolvimento económico que os intervenientes da segurança nacional africana consideram essenciais à segurança do cidadão.

#### *Terrorismo e Extremismo Violento*

Vários participantes assinalaram os meios através dos quais as atividades do COT facilitam a viabilidade de grupos extremistas violentos e terroristas, bem como outras formas de violência armada não estatal. (A Arquitetura Africana de Paz e Segurança da União Africana aborda igualmente o combate ao COT através deste nexo). Os terroristas e extremistas violentos têm objetivos ideológicos e políticos que diferem dos motivos largamente económicos dos elementos do COT. No entanto, sabe-se que ambos tipos de organizações exploram territórios fracamente governados na África, a fim de alcançar os seus objetivos, com a região de Liptako-Gourma, um exemplo recente. As redes do COT movem mercadorias, de forma frequente, através das mesmas periferias geográficas ocupadas pelos grupos terroristas; isto pode permitir que os terroristas apliquem impostos sobre os fluxos do COT para financiamento e usem as redes COT para comprar equipamentos e abastecimentos. Certos participantes observaram alguns destes padrões no Sahel e na Bacia do Lago Chade, ou argumentaram que o COT permite a violência de outros grupos armados através de mecanismos semelhantes. A corrupção no governo que apoia as redes

do COT a prosperar, tem igualmente, em alguns casos, permitido o contrabando transnacional de armas por agentes terroristas. Finalmente, o trabalho de investigação do programa documenta que a Al-Shabaab não só colabora ocasionalmente ou tributa várias formas de COT (tráfico de seres humanos e de drogas, contrabando de carvão e açúcar, e furto de gado), assim como recruta criminosos organizados dado o seu conhecimento do terreno físico e humano.

#### *Desenvolvimento Económico Sustentável*

Os participantes expressaram, de igual forma, a sua preocupação sobre como o COT degrada a segurança ao impedir o desenvolvimento económico sustentável. Esta posição alinha-se à de outros líderes e estrategistas africanos, os quais vinculam diretamente o desenvolvimento sustentável à segurança nacional e dos cidadãos. Além de denunciar como a corrupção no governo pode capacitar o COT (consulte as Perspetivas Cruciais nº 2), os participantes analisaram como as atividades do COT prejudicam frequentemente as oportunidades legais de subsistência nas economias africanas. Por exemplo, o comércio de narcóticos oferece aos traficantes recompensas altamente aliciantes; as perspetivas financeiras de outros meios de subsistência legais são muito menos atraentes, em comparação. A captura das economias locais pelos mercados de drogas (ou, em menor medida, tráfico de seres humanos) pode deteriorar a diversidade comercial, o crescimento, e a estabilidade a longo prazo.

Os crimes que abrangem os recursos naturais são ainda mais diretamente perniciosos, visto que esgotam os recursos da flora e da fauna dos quais as pessoas dependem para o desenvolvimento. Os participantes e apresentadores destacaram como o comércio transnacional ilegal de madeiras, fauna selvagem, minerais, e petróleo prejudica as oportunidades de subsistência das indústrias legais baseadas nestes recursos. Por exemplo, a indústria do turismo administrada localmente sofreu devido à caça furtiva nos parques recreativos da África Austral, e as empresas de pesca locais no Golfo da Guiné são afetadas negativamente pela pesca ilegal, não declarada e não regularizada (IUU). Os fluxos financeiros ilícitos resultantes dos crimes de recursos naturais reduzem igualmente a base tributária potencial do Estado, que poderia ser usada para proporcionar uma governação transparente, responsável e legítima aos cidadãos. Quando as autoridades estatais não conseguem implementar um contrato social, a população pode vir a ser pressionada a tolerar membros do COT que ofereçam infraestrutura e serviços limitados, ou trabalho na organização COT para sustentar a vida.

#### **Olhar para o Futuro no Combate ao COT**

A interação entre os participantes também revelou vários aspetos no combate ao COT que justifiquem análises adicionais entre os ex-estudantes e por outras partes interessadas nacionais e internacionais que formam as estratégias e operações do COT no continente.

#### *Combate às redes do COT: Questões Gerais e Específicas do Crime*

Os participantes debateram a importância de tomar medidas para combater as redes do COT, a nível geral assim como em relação a questões específicas do crime. Ambos aspetos são críticos para conceptualizar, desenvolver e implementar estratégias holísticas no combate ao COT, a nível nacional e regional. As abordagens generalizadas reconhecem a convergência de diferentes formas de crime e abordam a tendência dos elementos criminosos nas redes do COT de desviar qualquer envolvimento de forma estratégica, entre várias formas de crime ou colidir com entidades envolvidas na violência armada. Foi sublinhado a necessidade de implementar estratégias nacionais eficazes no combate às redes COT em geral, além de enfrentar as formas específicas de crime e violência que constituem uma fonte de preocupação atual. No que diz respeito a esta última questão, os participantes apontaram vários aspetos do tráfico de seres humanos e de drogas que merecem atenção adicional, possivelmente regionalizada.

Em relação ao tráfico de seres humanos, os participantes argumentaram as tendências emergentes, como “fábricas de bebês” na África Ocidental, organizadas por redes que recrutam e traficam mulheres para dar à luz crianças que serão depois vendidas no mercado ilegal. Outros mencionaram o comércio ilícito de órgãos humanos, que investigações mostraram ser comum na África do Norte e Central. Em termos de medicamentos e mercadorias, os participantes chamaram a atenção para a contrafação de produtos farmacêuticos, bem como o contrabando de produtos legais. No entanto, também se verificou um amplo interesse em compartilhar noções inter-regionais para enfrentar desafios comuns relacionados com o COT. Por exemplo, funcionários de várias regiões pretendiam compartilhar conhecimentos sobre o desmantelamento de redes criminosas responsáveis pela exploração mineira ilegal, abastecimento de petróleo, e pesca ilegal não declarada e não regularizada (IUU).

*Projeto de Respostas do Estado que Fomentem a Segurança, o Desenvolvimento e a Governança Legítimos*

Os resultados da investigação apresentados no seminário sugerem que as respostas dos estados africanos ao COT poderão ter mais sucesso se equilibrarem adequadamente as apreensões ligadas à segurança, ao desenvolvimento e ao Estado de Direito. Mesmo sendo menos flexíveis do que os grupos do COT, as autoridades de segurança e de justiça estatais estão constantemente empenhadas em adaptar as suas respostas para melhor atender a evolução das ameaças que enfrentam. Até que ponto tais respostas atuam nonexo segurança-desenvolvimento-governança moldará o modo como os estados africanos podem fomentar a governança legítima e coordenação/colaboração estratégica como parte da sua capacidade na luta contra o COT. Os participantes dispõem agora da oportunidade de usar as redes que formaram durante o seminário para fazer avançar ainda mais esses esforços, quer através de uma atualização mútua quanto às ameaças feitas pelo COT de rápida mudança, quer na partilha de conhecimentos adquiridos de forma iterativa e adaptável através do seu trabalho