



AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

OTIMIZAR A COORDENAÇÃO ENTRE A SEGURANÇA E A JUSTIÇA PARA COMBATER O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

9 de fevereiro - 3 de março de 2021

Em fevereiro e março de 2021, o Centro África de Estudos Estratégicos realizou um seminário multinacional de nível executivo sobre a coordenação dos setores de segurança e justiça para combater o crime organizado transnacional (COT). Este documento fornece um enquadramento alargado sobre o seminário, resume as perspetivas dos participantes sobre o desafio da coordenação e discute as seguintes ideias principais:

- Vários países possuem estruturas para a coordenação interagências, a nível nacional, entre os atores de segurança e justiça para combater o COT, mas o grau e a extensão da coordenação estratégica podem ser melhorados.
- Os esforços de coordenação devem abordar não apenas as questões de segurança, mas também os fatores de desenvolvimento e governação que tornam os governos e as sociedades suscetíveis ao COT. Este foco também pode ajudar os governos a mudar a sua prioridade de abordagens reativas para preventivas.
- Para obter apoio subnacional para a coordenação, os atores de segurança e justiça podem seguir boas práticas de governação de segurança e criar confiança de forma proativa com a diversidade de cidadãos e comunidades afetadas pelo COT.
- Existem várias ferramentas e iniciativas para a coordenação aos níveis regional, inter-regional e internacional, mas os mecanismos técnicos formais por si só podem ser insuficientes.

Enquadramento

O seminário reuniu virtualmente 54 agentes do setor de segurança e justiça de 19 países africanos, bem como quatro agentes dos Estados Unidos da América e da Europa. Também participaram responsáveis do UNODC, do Instituto de Estudos de Segurança-África e da Iniciativa Global contra o Crime Organizado Transnacional. O seminário incentivou os participantes a considerar o valor estratégico da coordenação de segurança e justiça das perspetivas da coordenação interagências ao nível nacional, coordenação transfronteiriça, coordenação subnacional em áreas urbanas e rurais e coordenação ao nível local com cidadãos e comunidades (incluindo mulheres, jovens e outros grupos marginalizados ou vulneráveis). Os objetivos eram: (i) compreender a gama de iniciativas na África Ocidental e Austral para fortalecer a coordenação do setor de segurança e justiça no combate ao COT; (ii) avaliar quão bem os esforços de coordenação atuais se encaixam nas estratégias e abordagens locais, regionais e nacionais para combater o COT; e (iii) comparar experiências com coordenação militar, policial e judicial no combate ao COT dentro e entre os países, e em ambientes rurais e urbanos.

O seminário reuniu profissionais de nível sênior civis e militares. Os oradores e participantes tinham experiência prática no combate ao tráfico de pessoas, roubo de recursos naturais, caça furtiva, tráfico de drogas, tráfico de armas, crimes cibernéticos e lavagem de dinheiro, entre outros. A análise das dimensões estratégicas da coordenação ocorreu por meio de uma introdução pré-gravada à economia política do COT, sessões plenárias semanais ao vivo, com especialistas africanos e discussões semanais, regionalizadas, em pequenos grupos. Através dessas atividades, os participantes discutiram a interdependência do trabalho de segurança e justiça no combate ao COT, os fundamentos para a coordenação, como a redução da concorrência e o aumento da complementaridade em problemas complexos, e a influência da mesma na resiliência do COT nos estados africanos. Também consideraram os méritos de uma coordenação mais alargada dos esforços multissetoriais para lidar com os fatores de segurança, desenvolvimento e governação que possibilitam o COT.

Perspetivas gerais sobre coordenação

O programa realçou as complexidades de um dos aspetos da resiliência do COT: uma coordenação eficaz no seu combate. Os criminosos adaptam-se rapidamente aos esforços de combate ao COT dos governos africanos. Podem acionar estrategicamente vários mercados criminais ao mesmo tempo e mudar as suas localizações e modos de operação para evitar a deteção. Os atores governamentais devem antecipar a possibilidade de estas adaptações e sinergias criminais entre os mercados contribuírem para a resiliência do COT. Em alguns casos, os agentes coordenados para lidar com uma forma de COT, quer seja tráfico de pessoas, crimes contra recursos naturais, tráfico de drogas ou outros, podem enfrentar certos atores criminais que também estão envolvidos noutros tipos de COT. Noutros casos, os atores criminais envolvidos em vários tipos de crimes podem ser diferentes, mas todos podem explorar os mesmos nichos de corrupção no governo ou utilizar rotas de trânsito comuns. Logo, de modo a desmantelar efetivamente as redes criminais, os agentes que combatem uma forma específica de COT devem compreender como o mesmo se encaixa no panorama mais amplo de ameaças.

Os participantes expressaram interesse em inovar os mecanismos e práticas existentes de abordagem aos fatores de segurança, desenvolvimento e governação que possibilitam o COT. Os esforços dos atores de segurança e justiça africanos no desmantelamento das redes de COT devem alcançar diversos equilíbrios: responder ao COT de forma generalizada e especializada, utilizar abordagens formais e informais para facilitar a coordenação e assegurar que as dimensões subnacionais, nacionais e supranacionais de coordenação fazem parte da resposta ao COT.

Ideias principais

1. Vários países possuem estruturas para a coordenação interagências, ao nível nacional, no combate ao COT, mas o grau e a extensão da coordenação estratégica podem ser melhorados.

No que trata de combater o COT, muitos países têm um mecanismo de coordenação em vigor, quer seja para uma abordagem generalizada ou direcionado a um tipo específico de COT. Em alguns casos, o Ministério da Justiça ou do Interior lidera e conta com o apoio de unidades de inteligência financeira, agências anticorrupção, polícia e agentes alfandegários; noutros casos, uma instituição do setor de segurança pode assumir a liderança e aproveitar o conhecimento e os recursos de outros. Alguns países possuem mecanismos para facilitar a troca rápida de informações entre atores focados no COT, outros estabeleceram centros de coordenação ou comités de coordenação procurando agilizar os esforços de combate ao COT. O envolvimento de responsáveis da segurança nacional do

gabinete do presidente ou do primeiro-ministro é outra característica relevante da abordagem de alguns países. Frequentemente, a coordenação é horizontal (entre agências e ministérios), bem como vertical (dentro dessas instituições). Independentemente das estruturas de coordenação específicas em vigor, é fundamental conhecer os mandatos dos colegas e entender a sua importância.

Os esforços de coordenação resultaram em algum progresso significativo. Para além dos exemplos que os participantes partilharam nas discussões em pequenos grupos, os oradores mencionaram várias apreensões de drogas auxiliadas por inteligência e a primeira condenação por um crime de pirataria na Nigéria, o uso, em tempo real, do Comité Nacional de Coordenação Anti-caça Furtiva para desenvolver medidas de mitigação no Botsuana, e a convocação de fóruns de justiça destinados a melhorar o acompanhamento dos processos de COT nesse país. No entanto, uma maior coordenação entre agências poderá tornar as respostas governamentais menos fragmentadas por setor ou tipo de crime, o que também aumentaria a capacidade de antecipar e responder ao COT. Os participantes discutiram como o combate ao COT exigirá maior coordenação entre as forças militares, policiais, de inteligência e de justiça, e serviços aduaneiros, de administração interna, florestais e pescas, entre outros setores. Embora a especialização de políticas, unidades e formação para abordar formas específicas de COT sejam importantes, também é importante garantir que toda a coordenação é integrada numa estratégia mais ampla de combate ao COT, que guie várias frentes de esforços.

As discussões sobre os desafios inerentes à coordenação interagências apontaram para a necessidade de estruturas responsáveis pela organização de todas as entidades envolvidas no combate ao COT, mesmo quando as entidades relevantes já têm funções e responsabilidades claras. Uma maior supervisão estratégica da coordenação no que diz respeito ao COT poderia reduzir a concorrência entre as agências, ao mesmo tempo que facilitaria a troca de informações para prevenção do COT. Os atores de segurança e justiça mencionaram a necessidade de diálogo e comunicação contínuos entre si. Os agentes militares e policiais que detêm ou investigam os suspeitos de crimes nem sempre obtêm feedback sobre os resultados judiciais, logo, não são informados sobre os resultados relativamente aos indivíduos que apreenderam e às provas que procuraram recolher e preservar. Os procuradores e juízes de investigação expressaram o desejo de manter comunicação contínua com as autoridades policiais sobre os desafios relacionados com as provas e a gestão de casos. Avaliações conjuntas com organizações de inteligência também podem otimizar a coordenação, identificando alvos prováveis, especificando “sinais de alerta” contextuais de COT e usando os dados para informar qualquer resposta.

Além disso, os participantes identificaram outras áreas de melhoria: (a) eliminação das lacunas de implementação nas estruturas jurídicas e de políticas entre os estados vizinhos, que permitem que os criminosos escapem entre as mesmas; (b) adaptação de legislação e políticas existentes para fazer frente à evolução no comportamento criminal e a novos tipos de crimes; (c) disponibilização de recursos para formação especializada para atores com foco no COT e garantir a sua retenção em posições relevantes a essa formação; (d) capacitação das redes nacionais e regionais de mulheres e o seu envolvimento em esforços de coordenação mais amplos; e (e) exploração do setor privado, das organizações internacionais e da sociedade civil para trabalhar com o governo na luta contra o COT e tendências associadas, tal como fluxos financeiros ilícitos.

2. Os esforços de coordenação devem abordar não apenas as questões de segurança, mas também

os fatores de desenvolvimento e governação que tornam os governos e as sociedades suscetíveis ao COT. Este foco também pode ajudar os estados a mudar a prioridade das abordagens reativas para preventivas.

A experiência sugere que para abordar o COT de forma eficaz é necessário considerar não apenas a segurança, mas também os fatores de desenvolvimento e governação que permitem o COT. Os participantes discutiram o que descobriram ser alguns desses fatores. Para as pessoas em algumas das comunidades mais marginalizadas o COT é um meio de subsistência. Alguns podem não considerar o COT uma atividade ilegítima que precisa de ser combatida, enquanto outros podem julgar que é demasiado perigoso oporem-se. Adicionalmente, os desafios de governação exacerbam os problemas entre a população que o crime organizado pode explorar. Frequentemente os governos têm dificuldade em garantir a segurança dos cidadãos e criar legitimidade pública. Em comunidades fronteiriças, alguns governos têm dificuldade em estabelecer uma presença estável, de modo a proteger os cidadãos, fornecer infraestruturas e disponibilizar serviços. O crime nas áreas urbanas, onde o governo está mais presente, é estimulado pela rápida urbanização, o desemprego juvenil e a exclusão social. Quando o governo não está presente ou não atende às exigências de desenvolvimento e governação, isto pode deixar as pessoas mais abertas à influência do COT. Além disso, as redes de crime organizado podem infiltrar-se em instituições governamentais e negócios legítimos, criando problemas adicionais de supervisão e responsabilidade.

Posto isto, os participantes consideraram os méritos de adotar abordagens com múltiplas partes interessadas e multissetoriais para o combate ao COT. Foram examinados em profundidade os sucessos e desafios da abordagem integrada e preventiva do Benim para a gestão de fronteiras. A Agência para a Gestão Integrada de Espaços Fronteiriços do país tem procurado promover a segurança dos cidadãos, adotando medidas como: colocação de forças de defesa e segurança nas zonas fronteiriças para estabelecerem uma ligação com os cidadãos; formação de unidades especiais transfronteiriças no combate ao COT; prestação de assistência jurídica civil a membros de comunidades fronteiriças para a obtenção de documentos de identidade; auxílio à integração de mulheres em atividades comerciais legítimas nas economias locais; pagamento de salários de professores e construção de escolas. As medidas tinham como objetivo fazer com que os membros das comunidades fronteiriças se sentissem parte do estado. O Benim também fundiu a *gendarmerie* e a polícia para facilitar a coordenação urbano-rural no campo do COT e criou uma Direção-Geral da Polícia Judiciária para ligar os tribunais e as forças de segurança.

Participantes de outros países também destacaram as iniciativas multissetoriais que utilizaram para abordar o COT, de unidades especiais para lidar com tipos específicos de COT, tribunais móveis, iniciativas de habilitação de jovens, policiamento comunitário e diálogos de segurança local. Algumas dessas medidas tornaram a resposta ao COT mais preventiva e proativa. Os atores governamentais não podem trabalhar sozinhos, mas precisam de trabalhar com atores não-governamentais que oferecem perspetivas diversas de género, idade, religião, política e economia sobre o COT, em todos os contextos. Portanto, uma abordagem multifacetada também implica capacitar a sociedade civil, as comunidades e os cidadãos - como homens/rapazes e mulheres/raparigas - para influenciar políticas e estratégias.

3. Para obter apoio subnacional para a coordenação, os atores de segurança e justiça podem seguir boas práticas de governação de segurança e criar confiança de forma proativa com a diversidade de cidadãos e comunidades afetadas pelo COT.

Colocar os cidadãos no centro dos esforços do governo para prevenir e combater o COT pode melhorar os resultados da coordenação a longo prazo. As pessoas nas comunidades marginalizadas mais afetadas pelo COT são importantes detentores de conhecimento sobre a criminalidade e as suas implicações para a segurança, o desenvolvimento e a governação. No entanto, os cidadãos e as comunidades não são homogêneos. Grupos diferentes podem ter experiências díspares com o COT e formas diferentes de interagir com funcionários de segurança e justiça sobre estas questões. Logo, os governos beneficiariam do envolvimento de uma ampla gama de atores - mulheres e grupos de jovens, professores, líderes religiosos e tradicionais, organizações da sociedade civil, autoridades locais e outros - para informar as abordagens ao COT.

Talvez o maior desafio que os atores de segurança e justiça governamentais enfrentam para a coordenação ao nível subnacional é o estabelecimento de confiança com as comunidades afetadas pelo COT. Promover essa confiança por meio da construção de relações inclusivas e que respeitem os direitos da comunidade, com uma ampla gama de cidadãos dentro das mesmas, é um desafio de longo prazo. Frequentemente, existem razões históricas e estruturais para a desconfiança nas forças de segurança ou no setor de justiça e a reticência em comunicar ou coordenar com o governo no combate ao COT pode surgir de uma combinação complexa de dinâmicas. A hesitação em confiar no governo pode surgir com base no conhecimento das pessoas ou percepções de corrupção nas instituições governamentais, frustração com a lentidão da investigação ou processos criminais, dependência do COT para a sua subsistência, a crença de que o COT não é uma atividade ilegítima e uma série de outros fatores.

Os atores governamentais de segurança e de justiça que procurem interagir com as pessoas ao nível local têm várias ferramentas à sua disposição. As consultas à comunidade podem ajudar os atores governamentais e da sociedade civil a compreender melhor os impactos do crime, bem como a identificar facilitadores estruturais específicos e fontes de resistência. As medidas de prevenção do crime e violência que ampliam o acesso à justiça ou apoiam o policiamento comunitário também podem integrar as perspetivas locais na sua resposta. Garantir que mulheres, jovens e outros representantes de comunidades vulneráveis têm influência na criação da resposta ao COT é outra consideração relevante.

4. Existem várias ferramentas e iniciativas para a coordenação aos níveis regional, inter-regional e internacional, mas os mecanismos técnicos formais por si só podem ser insuficientes.

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) possuem uma variedade de convenções, estratégias, declarações políticas e mecanismos de partilha de informação para diferentes tipos de COT, desde o contrabando de seres humanos e caça furtiva a armas, drogas, vida selvagem e tráfico de pessoas. Para além disso, a coordenação é assumida através das organizações regionais de cooperação dos chefes de polícia e ao nível das reuniões REC entre os chefes de segurança dos estados membros. A SADC está a preparar uma proposta de estratégia ao combate do COT para evitar uma abordagem fragmentada, de crime a crime. A CEDEAO procurou reduzir a fragmentação através do reforço da coordenação inter-regional. A coordenação inter-regional da CEDEAO tem sido particularmente notável, através da cooperação regional bilateral com a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) contra o tráfico de pessoas e contra o crime marítimo com a CEEAC e a Comissão do Golfo da Guiné (CCG). Está também a ser desenvolvida uma proposta para um Acordo de Cooperação em Matérias Policiais. Ambos os REC têm mecanismos inovadores de alerta precoce

e plataformas de partilha de informações - como por exemplo, o SADC TIPNET para tráfico de pessoas e o Sistema de Informação Policial para a África Ocidental (WAPIS) para vários tipos de crime.

Os participantes também discutiram as medidas formais de coordenação consagradas na Convenção de Palermo, desde o estabelecimento de acordos bilaterais e multilaterais de assistência jurídica mútua e de extradição até mecanismos de cooperação transfronteiriça para a aplicação da lei. Permanece uma lacuna de implementação significativa. Por um lado, as discussões trouxeram à luz vários exemplos de exercícios conjuntos transfronteiriços, bem como comissões permanentes conjuntas para comunicação bilateral e transfronteiriça entre segurança, justiça e outros agentes no combate ao COT. Por outro lado, os desafios para suprir a lacuna de implementação incluíram políticas regionais, diferenças entre os sistemas jurídicos dos países vizinhos e barreiras linguísticas nas comunicações formais transfronteiriças. Os participantes e oradores enfatizaram a necessidade de fortalecer ainda mais a colaboração transfronteiriça para combater o COT, promovendo a domesticação e harmonização das leis e procedimentos nacionais dos seus países, para apreender, investigar, transferir e processar os perpetradores. Garantir que as agências de combate à lavagem de dinheiro partilham informação entre os países - através do Grupo Egmont ou de outra forma - também é uma questão crítica.

Por último, as discussões realçaram que os mecanismos legais formais por si só podem ser insuficientes. Ainda há necessidade de abordagens mais rápidas e acessíveis para a partilha de informações pela polícia, transferência de provas e entrega e tratamento de suspeitos. Os órgãos de coordenação nacional requerem maior integração em redes regionais contra o COT, as abordagens para a divisão de encargos necessitam de maior esclarecimento e são necessários recursos contínuos e a criação de capacidades contra o COT em todo o setor de segurança e na cadeia de justiça criminal. Os mecanismos interministeriais no REC e os níveis sub-regionais devem fazer maior uso dos mecanismos de monitorização do crime. Em suma, o desmantelamento de redes criminosas também depende da construção de relações fora dos canais formais para medidas técnicas jurídicas de coordenação.
