

**VIII ASSEMBLÉIA PLENÁRIA DO FORUM INTERPARLAMENTAR DAS AMÉRICAS
8-10 DE SETEMBRO DE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAI**

GRUPO DE TRABALHO: ASPECTOS TRANSNACIONAIS DA SEGURANÇA CIDADÃ

PALESTRANTE: ERIC L. OLSON

*** NÃO CITAR SEM AURTORIZAÇÃO DO AUTOR**

1. CONTEXTO

Na última década é até um pouco mais, questões como crime e violência tem estado na linha de frente das preocupações dos cidadãos por toda a região. Das favelas do Rio aos *barrios urbanos* de Caracas, passando pelas *pandillas* da América Central, e incluindo o crime organizado do México e da Colômbia, somente para dar alguns exemplos, os cidadãos tem pedido aos seus governos políticas mais efetivas para lidar com a falta de segurança que está prejudicando as sociedades humana e economicamente.

A falta de segurança pública é o subproduto de muitos fatores complexos e sobrepostos como a impunidade geral causada, principalmente, por instituições de aplicação da lei que são fracas e ineficientes, pela desigualdade econômica e pela quebra de redes familiares e sociais de apoio.

O crime e a violência são um problema local e nacional. Nos últimos anos, no entanto, suas dimensões internacionais e transnacionais se tornaram o foco, e a necessidade de uma melhor cooperação entre fronteiras se tonou essencial. Essa visão foi exposta recentemente em um discurso sobre o crime organizado na América Central dado pelo Embaixador William Brownfield, o assistente para o Narcotráfico Internacional e Assuntos de Aplicação das Leis do Ministro das Relações Exteriores dos Estados Unidos: “... nosso ponto de partida é que [organizações criminosas] são ameaças regionais. Elas não são específicas de um país. Elas afetam toda a América Central; portanto a solução também precisa ser regional.”

Apesar de sempre ter havido aspectos regionais ao tráfico de drogas e de pessoas, algumas organizações criminosas possuem agora uma característica mais transnacional, operando em níveis múltiplos e em diversos países. Em alguns casos, elas não estão apenas transitando pelo segundo ou terceiro país, mas se estabelecendo nesses territórios nacionais.

2. A LÓGICA PARA UMA ABORDAGEM TRANSNACIONAL

Portanto, se a ameaça à segurança cidadã não é somente local e nacional, mas na verdade transnacional, faz sentido enfrentar o desafio internacionalmente e coletivamente ao invés de fazê-lo individualmente. Nesse contexto, há pelos menos três razões para que os legisladores considerem os aspectos transnacionais do crime organizado:

Primeiro, para o estado, é estrategicamente importante identificar claramente os aspectos internacionais do crime organizado e buscar a ajuda de parceiros internacionais para confrontar a ameaça. Compreender as conexões internacionais entre as organizações criminosas na América Central e as do México ou Colômbia vai ajudar no estabelecimento de operações estratégicas. Além disso, organizações criminosas transnacionais (OCTs – TCOs em inglês) não operam sempre com parceiros locais, mas, às vezes, estabelecem sua própria presença, para transportar seu produto ilícito ou firmar uma presença criminosa mais ampla. Por exemplo, apesar de que suas origens e identidade podem estar no México, muitas organizações criminais operam transnacionalmente com uma importante presença varejista nos Estados Unidos; operações nos Andes; uma presença crescente na América Central; operações globais na África Ocidental e na Europa; e pela via internacional por meio de transferências financeiras que podem estar sob o controle do crime organizado russo ou asiático.

Segundo, ao se trabalhar em um quadro transnacional cooperativo podem reduzir a mobilidade relativa das OCTs. Enfraquecer com sucesso as organizações criminais em um país pode resultar na transferência desses criminosos para outro ou para múltiplos países. Algo similar aconteceu na década de 80 do século passado, quando o corredor caribenho foi fechando, levando ao estabelecimento de novas rotas e parcerias pelo corredor Meso-Americano. Esse é o chamado efeito balão. Uma melhor colaboração e coordenação internacional podem potencialmente antecipar esse movimento e tomar providências para rompê-los.

No entanto, uma abordagem regional ou transnacional também enfrenta numerosos desafios.

Primeiro, a abordagem transnacional se opõe a décadas de experiência em que os problemas de falta de segurança pública eram enfrentados no contexto da soberania nacional, e em alguns casos com base na cooperação bilateral. O compartilhamento de inteligência transfronteiriça e a colaboração operacional ainda são raros e com pouca frequência, apesar de já existirem alguns casos.

Segundo, para ser bem-sucedida, essa abordagem precisa de um reconhecimento de responsabilidade compartilhada. A experiência dos Estados Unidos – México é emblemática nesse sentido. Por muitos anos, o problema do tráfico de drogas foi visto como o problema dos outros. Os Estados Unidos pressionavam o México – bem como toda a América Latina – para fazer mais para parar a produção e tráfico de drogas para os EUA. Reciprocamente, muitos no México e por toda a região achavam que o tráfico de drogas em seus territórios era relativamente benigno uma vez que as taxas de consumo eram relativamente baixas e a violência decorrente era isolada e na maioria das vezes em áreas rurais remotas.

Uma grande transformação dessa perspectiva ocorreu durante os governos de George W. Bush e Felipe Calderón Hinojosa, o que levou ao primeiro acordo de cooperação de segurança, conhecido como a

Iniciativa Merida, entre os dois países. O que fez esse acordo possível foi um reconhecimento crescente entre oficiais do governo Americano de que o consumo de drogas e o dinheiro gerado por essa prática necessitavam de uma maior atenção dos Estados Unidos. Da mesma forma, o Presidente Calderón reconheceu pela primeira vez que as organizações criminosas representavam uma ameaça séria a sociedade mexicana e ao próprio estado mexicano e, portanto, isso precisava ter uma prioridade maior no seu governo. Ele também concordou que a cooperação aperfeiçoada com os Estados Unidos para confrontar essa ameaça era desejável, algo que custou muito politicamente para o Presidente e para o seu partido.

Um benefício final com relação a cooperação transnacional vem das lições potencias aprendidas a partir dos esforços de outros países. As experiências da Colômbia e do México podem dar um importante insight na operação e funcionamento de uma OCT, bem como as lições sobre estratégia que devem ser seguidas ou evitadas no combate ao crime organizado. Agora há um arquivo crescente de livros que avaliam a experiência colombiana que podem trazer enormes benefícios para outros países na região, especialmente se eles estiverem trabalhando de maneira colaborativa para confrontar os mesmos grupos e problemas.

3. INICIATIVAS REGIONAIS EXISTENTES

Nesse contexto algumas iniciativas de segurança regional multilaterais começaram a surgir para lutar contra os aspectos transnacionais do crime organizado.

Além da Iniciativa Merida de caráter bilateral já discutida, a Iniciativa de Segurança Regional da América Central (CARSÍ em inglês) e a Iniciativa de Segurança da Bacia do Caribe (CBSI em inglês) têm sido formadas lentamente como um esforço para fortalecer a cooperação transnacional para confrontar a ameaça das OCTs.

A CARSÍ representa a abrangente abordagem dos EUA para apoiar uma maior segurança na América Central, incluindo componentes sociais e econômicos, programas de prevenção de crimes, especialmente para os jovens em risco, bem como esforços para a aplicação das leis que estão agrupadas sob a Aliança de Segurança Cidadã da América Central. O objetivo dessas iniciativas é permitir que os países centro-americanos combatam mais efetivamente o crime e o crime transnacional ao:

- Apoiar políticas orientadas para a comunidade e programas de segurança concebidos para lidar com a falta de segurança e as preocupações locais.
- Acabar com a possibilidade de operações dos traficantes por meio de operações de inteligência aperfeiçoadas, do fortalecimento das fronteiras, da redução da possibilidade dos criminosos de lavar dinheiro, e do fim de suas capacidades de traficar armas.
- Criar instituições governamentais fortes e responsáveis nos níveis locais, estaduais e federais. Tradicionalmente, esses esforços eram focados principalmente na aplicação das leis e na capacidade da polícia nacional e das forças armadas. Mas, mesmo que isso seja importante, essa abordagem estreita para a criação e construção de instituições traz sérias limitações. É cada vez mais importante a necessidade de instituições com transparência e com responsabilidade judicial e persecutória; melhores sistemas penitenciários e correcionais; e uma melhor fiscalização financeira e prestação de contas, não somente para assegurar que os recursos sejam usados como se deve e

não sejam desviados ou roubados, mas para assegurar o seu uso de maneira efetiva. (O dinheiro pode ser gasto de acordo com a lei e com integridade, mas se os resultados forem ineficientes e não produzirem resultados que possam ser quantificados, isso é dinheiro jogado fora.) Nesse contexto, legislaturas e parlamentos tem um papel importante na fiscalização e no levantamento de questões sobre a efetividade e os resultados finais de uma estratégia em particular.

- Quarto, investir em comunidades fortes por meio de desenvolvimento econômico, ajuda com negócios e a criação de empregos, e uma política social focada em fortalecer as oportunidades de educação e os programas que são concebidos para ajudar os jovens em risco que enfrentam problemas como famílias rompidas e falta de apoio da comunidade, educação de má qualidade, e acesso limitado a oportunidades de emprego, entre outros. Serviços públicos adequados e acesso a saúde pública também são componentes importantes desse esforço. Também deve ser levado em conta que, enquanto o foco desses programas é urbano, há um elemento rural importante que assegura que haja presença estatal efetiva e alternativas de subsistência para combater a erosão das instituições locais pelo rico crime organizado. Examinando a penetração do crime organizado na região de Petén na Guatemala seria um bom exemplo de como a falta de uma estratégia efetiva de desenvolvimento rural e uma fraca presença estatal podem minar a segurança geral de um país.
- Finalmente, uma cooperação aprimorada entre agências e uma coordenação internacional são essenciais para evitar a duplicação de esforços e o enfraquecimento da resposta estatal. Na América Central essa questão está sendo resolvida agora no contexto do *Sistema de Integración Centroamericana* (SICA). Todos os sete países da região, juntamente com doadores internacionais, concordaram em um quadro amplo para a estratégia de segurança de toda a região. O acordo, assinado em junho, é importante em dois aspectos. Primeiro, ele reflete uma estratégia que está surgindo dos próprios países e não imposta por atores do exterior. Além disso, ele compromete os doadores a uma maior colaboração e coordenação em seus programas de assistência. Esses são passos significativos e importantes para se seguir avançando, mas há muito que ser melhorado no processo. O SICA e os países individualmente têm a capacidade e a disposição para implementar e executar essas estratégias nacionalmente de uma maneira integrada com seus parceiros regionais? Atualmente, a estratégia do SICA é em sua maioria uma compilação de planos nacionais de segurança. Outra questão importante é se os doadores vão deixar de lado suas próprias prioridades e interesses nacionais ou institucionais e efetivamente apoiar essas iniciativas sem tentar impor seus próprios interesses nos países.

Outra importante iniciativa de segurança nacional que está começando a emergir é a Iniciativa Regional de Segurança do Caribe (CBSI em inglês). Aqui novamente, os EUA estão trabalhando lado a lado com os estados caribenhos para definir os parâmetros da estratégia, sendo que a maioria delas é consistente com aquelas articuladas na Iniciativa Merida, CARSI, e SICA. A estratégia CBSI não é tão avançada quanto as outras, e o processo está enfrentando questões importantes e urgentes relacionadas com as economias de escala.

4. O PAPEL DAS LEGISLATURAS E DOS PARLAMENTOS

Cada nação tem seu próprio sistema parlamentar, com áreas de responsabilidade e capacidades que são distintas, de país para país. Eu não gostaria de generalizar demais esse ponto, tampouco poder ser abrangente, pois não possuo muito tempo. No entanto, percebe-se que há uma quantidade de

elementos importantes que precisam da ajuda de legislaturas e legisladores individualmente, na luta contra o crime organizado transnacional. Entre eles, eu gostaria de propor os seguintes:

- I. Atualizar e modernizar as leis nacionais para confrontar as novas ameaças impostas pelas organizações criminosas transnacionais. Isso poderia incluir, por exemplo, a modernização do sistema bancário e a criação de leis de transparência para garantir que o estado tenha as ferramentas adequadas para lutar contra as técnicas sofisticadas e de rápida evolução usadas pelo crime organizado para mover capital e se infiltrar em instituições estatais.
- II. Assegurar que há freios e contra-pesos com relação a outras entidades estatais para assegurar que haja uma prestação de contas para os recursos usados e, mais importante ainda, a efetividade da estratégia da segurança executiva.
- III. Aumentar a capacidade técnica da legislatura em temas estratégicos chave como a modernização do estado; a aplicação da lei; estratégias de luta contra o crime. As legislaturas precisam ter sua própria capacidade independente para entender as mais recentes melhores práticas ao combate ao crime organizado. Apesar de que as legislaturas não elaboram a estratégia nacional, a sua habilidade para entender e definir políticas é importantíssimo para assegurar uma abordagem equilibrada de longo prazo.
- IV. Legislaturas, como o poder executivo, precisam desenvolver a capacidade de trabalhar de com organizações de sociedade civil em questões difíceis como crime e violência. Não somente alguns na sociedade civil têm a expertise que pode ser valiosa aos legisladores, permitindo que grupos da sociedade civil – acadêmicos, vítimas e grupos econômicos – para estabelecer um senso de propriedade que o estado está fazendo é fundamentalmente importante. Se os cidadãos e a sociedade civil organizada se sentirem alienados dos estados e de suas autoridades, isso pode minar ou enfraquecer os esforços do estado para combater o crime.
- V. Finalmente, as legislaturas podem liderar a promoção de colaboração transnacional ao combate do crime organizado. Esses tipos de encontros vão trazer recompensas agora ou no longo prazo, mas eles podem ser a chave para a construção de uma estratégia abrangente para combater o que já é uma ameaça transnacional.

5. CONCLUSÃO

Não há dúvida que os esforços para combater o crime e a falta de segurança pública precisam começar localmente e envolver os atores locais, as comunidades e as autoridades, todos trabalhando juntos para lidar com os fatores complexos que contribuem para o crescimento do crime e a falta de segurança. Apesar disso, com a evolução de algumas organizações criminosas em atores transnacionais, os governos das Américas também precisam seguir uma estratégia colaborativa e multinacional para combater o crime organizado. Essa estratégia vai requerer a superação de importantes desafios em que o compartilhamento da inteligência e alianças transfronteiriças entre instituições militares e de aplicação da lei não são comuns e levantam questões sensíveis de política e soberania. No entanto, a natureza transnacional do crime organizado requer cada vez mais que as nações comecem a atrapalhar nessa direção, definindo por si mesmas os limites e o potencial para tal colaboração. Nesse contexto, as legislaturas devem desempenhar um papel significativo como as construtoras de uma colaboração transnacional, garantidoras da efetividade e modernizadoras das leis nacionais necessárias para combater o cada vez mais sofisticado crime organizado.

NOTA BIOGRÁFICA DO PALESTRANTE: ERIC L. OLSON

Eric L. Olson é um associado sênior do Instituto Mexicano do Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, DC. Nesta posição, ele supervisiona o trabalho do Instituto na cooperação em segurança entre os EUA e o México e a investigação sobre o crime organizado e o tráfico de drogas entre os EUA, o México e a América Central.

Antes de ingressar no Wilson Center, ele era um especialista sênior do Departamento de Promoção da Boa Governança na Organização dos Estados Americanos de 2006 a 2007. Ele atuou como Diretor Interino das Relações de Governo na Amnesty International USA, e foi diretor do setor de grupos de interesse (advocacy) da Amnesty para as Américas de 2002 a 2006. Antes da Amnesty, foi o associado sênior para o México e Política Econômica do Escritório de Washington sobre a América Latina por oito anos. Ele trabalhou no Augsburg College's Center for Global Education em Cuernavaca, México, de 1989 a 1993, onde foi o diretor do programa. De 1986 a 1988, ele trabalhou em Honduras, na América Central, como um especialista em desenvolvimento de várias organizações não-governamentais.

Ele testemunhou perante o Congresso dos Estados Unidos em diversas ocasiões, apareceu em numerosos artigos de imprensa como um comentarista especialista em direitos humanos, políticas contra as drogas e contra o crime organizado; e tem escrito extensamente sobre as relações EUA-México, sobre a reforma democrática e eleitoral no México, as políticas antidrogas dos EUA, e da Colômbia.

Educação: M.A., Assuntos Internacionais, American University; B.A., História e Educação Secundária, Trinity College.