

Caras alunas e caros alunos,

Meu nome é Paulina Duarte, sou Professora Colaboradora do Instituto de Relações Internacionais e da Escola de Segurança Multidimensional (ESEM). Antes disso, Trabalhei por sete anos como Diretora do Departamento de Segurança Pública da Organização dos Estados Americanos, em Washington, sendo que, por quase dois anos desse período, respondi pela Secretaria de Segurança Multidimensional da Organização, coordenando a Política Hemisférica de Segurança Multidimensional. No Brasil, trabalhei por mais de 30 anos na implantação e gestão de políticas públicas e fui Secretária Nacional de Políticas sobre Drogas.

Nossa aula será sobre **O Sistema Interamericano e as Possibilidades de Cooperação para o Enfrentamento ao Crime Organizado Transnacional e os Mercados Ilícitos.**

Vamos abordar:

1. O Sistema Interamericano: Introdução, Evolução e Estrutura;
2. A Segurança Multidimensional no Sistema Interamericano: Evolução Conceitual;
3. A Relevância da Cooperação no Sistema Interamericano: Instrumentos e Mecanismos;
4. Um exemplo prático de cooperação no âmbito do Sistema Interamericano: PACAM – Programa de Assistência para o Controle de Armas e Munições.

Introdução ao Sistema Interamericano: Surgimento, Evolução e Estrutura

Reconhecido como a mais antiga organização multilateral de cooperação regional do mundo, o Sistema Interamericano surgiu em resposta à necessidade das nações americanas de coordenar esforços e buscar soluções conjuntas para desafios regionais como a pobreza, a desigualdade social e as questões atinentes à segurança hemisférica.

Suas bases se assentaram num compromisso dos Estados fundamentado em interesses recíprocos de solidariedade, desenvolvimento e manutenção da paz na região. Seus antecedentes perpassam por diversas reuniões e fóruns realizados entre os Estados americanos, com destaque para a Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., entre outubro de 1.889 e abril de 1.890, com a participação de 18 países.

Nessa oportunidade, foi discutida a adoção de um plano de arbitragem para a solução de controvérsias e disputas que poderiam surgir entre os países da região e foi acordada a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, posteriormente transformada na União Pan-Americana, que, a partir de então, passou a representar os interesses dos Estados do Continente Americano, tendo como sede a Casa das Américas, inaugurada em 1910 em Washington, D. C.

Ao longo dos anos, as reuniões e conferências dos Estados americanos foram sendo realizadas em intervalos variados, mantendo como princípio a discussão de temas de interesse comum para a região.

Nesse período, vários acordos foram adotados e gradualmente foram se estabelecendo um conjunto de instituições para facilitar a cooperação regional em áreas específicas.

Como exemplo de instituições que se formaram e iniciaram tarefas de extrema relevância para o desenvolvimento e consolidação do Sistema Interamericano, se destacam:

1. A Organização Pan-Americana de Saúde (1902);
2. A Comissão Jurídica Interamericana (1906);
3. A Comissão Interamericana de Mulheres (1928);
4. A Junta Interamericana de Defesa (1942), dentre outras.

Em abril de 1948, foi realizada em Bogotá, Colômbia, a Nona Conferência Internacional Americana, com a participação de 21 Estados. Nessa oportunidade, foi adotada a carta constitutiva da **Organização dos Estados Americanos (OEA)**, suplantando a União Pan-Americana e representando um passo de extrema importância para a consolidação do Sistema Interamericano.

Como órgão central do Sistema Interamericano, a OEA tem como órgão máximo a Assembleia Geral, que é composta pelos Ministros de Relações Exteriores dos Estados Membros e é responsável pela definição de políticas, estrutura e funções da organização, assim como pela agenda de trabalho a ser implementada pela Secretaria Geral, no marco de seus quatro pilares, quais sejam:

1. A promoção da Democracia;
2. A Defesa e a Proteção dos Direitos Humanos;
3. O Fomento ao Desenvolvimento Integral e à Prosperidade; e,
4. A Segurança Multidimensional.

Segurança Multidimensional no Sistema Interamericano: evolução conceitual

Como sabemos, a violência e o crime, desde muito tempo, estão entre os principais problemas que afetam diretamente o desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe. Ambos os fenômenos tem origem em múltiplas causas que, na maioria das vezes, estão interrelacionadas entre si. Portanto, seu enfrentamento requer uma abordagem em múltiplas dimensões.

Assim, em 2003, os Estados membros da OEA firmaram, na Cidade do México, a **Declaração de Segurança nas Américas**. Documento guia sobre o pilar da segurança no âmbito do Sistema Interamericano, a Declaração é equivalente à Carta Democrática Interamericana, à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, à Carta Social e à Convenção Interamericana sobre violência contra a mulher, documentos que sustentam os demais pilares de atuação da OEA.

As raízes da Declaração de Segurança nas Américas de 2003 estão calcadas nas profundas mudanças ocorridas na situação política global e hemisférica nas décadas anteriores. O fim da guerra fria e a redemocratização da Europa oriental coincidiram, no final dos anos oitenta e início dos anos noventa, com o retorno da democracia nos países do sul do continente americano e, um pouco depois, com a paz alcançada na América Central.

A região vivia uma situação totalmente nova em que os temas fundamentais do momento eram a defesa da democracia, a proteção dos Direitos Humanos, a busca da paz e a defesa do Estado de Direito. Diante de mudanças dessa magnitude, se fazia necessária uma nova visão que complementasse os grandes objetivos para a paz, a democracia e o desenvolvimento com os desafios de segurança de então.

Esta leitura panorâmica da região está contextualizada historicamente no marco de transição do conceito de segurança hemisférica, passando do conceito de segurança coletiva e da resolução pacífica de controvérsias entre os Estados ao conceito de Segurança Multidimensional.

O conceito de segurança multidimensional implica pelo menos quatro grandes mudanças:

1. Primeiro, a redefinição e ampliação do que se considera uma ameaça à segurança das Américas, reconhecendo que a segurança dos Estados era afetada, não somente por ameaças tradicionais, mas também por um conjunto de novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa, incluindo o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas, o tráfico de pessoas, os ataques à segurança cibernética, dentre outros;
2. Segundo, passamos de uma estreita visão de segurança nacional entendida numa perspectiva militar em que as forças armadas eram os atores chave e as ameaças eram principalmente de origem externa, geradas pela “ação” de outros Estados, para um conceito mais integral, que pode estar vinculado a múltiplas áreas estratégicas, incluindo: segurança humana, segurança pública/cidadã, água, alimentos, segurança energética, entre outros;
3. Terceiro, a admissão de que os desafios em matéria de segurança que ameaçam os Estados não são unicamente externos, mas também são provenientes do interior e das fronteiras dos próprios Estados; e,
4. Por último, se evidencia uma transição do conceito de segurança coletiva a um conceito baseado na ideia de uma segurança cooperativa.

Em resumo, a segurança é multidimensional não apenas porque as ameaças também são, mas, principalmente, porque as respostas a tais ameaças e os atores que trabalham para enfrentá-las são igualmente multidimensionais, devendo atuar de maneira coordenada e complementar mediante uma condução política democrática e participativa.

Nesse novo marco conceitual, é importante mencionar alguns dos mais urgentes desafios à segurança que atualmente enfrentamos na região, assim como alguns dos desafios gerados pela violência, o crime e a insegurança, que afetam as nossas sociedades.

É visível a exacerbação da violência pela expansão do crime organizado nacional e transnacional. Esses grupos criminosos se tornaram mais poderosos, não apenas em termos de controle de territórios e comunidades, como também em termos da diversificação das atividades ilegais em que estão envolvidos, incluindo drogas, armas, tráfico ilegal de migrantes e pessoas, entre outras. Seus mercados ilícitos se constituem uma grave ameaça para as comunidades, os Estados e a democracia. A escalada e a brutalidade da violência em alguns países, a penetração e a captura das instituições políticas e judiciais a nível nacional e subnacional e a natureza transfronteiriça de suas atividades e redes são alguns dos fatores que clamam por medidas coordenadas para enfrentar causas estruturais que geram situações de vulnerabilidade e até mesmo de dependência de economias ilícitas.

Por sua vez, as economias legais também sofrem, não só em termos de perdas de investimentos, produtividade, renda e empregos, mas também pela fuga de mão de obra e de cérebros, uma vez que uma parte da população economicamente ativa é assassinada, muda de cidade ou emigra para escapar da violência.

A expansão do crime organizado e da violência letal que ele gera tem implicações sérias para o funcionamento do Estado:

1. Em primeiro lugar, a atuação de grupos criminosos e seus mercados ilícitos implica, em alguns casos, a perda do controle de territórios por parte do Estado;
2. Segundo, do monopólio legítimo do uso da força passamos a situações de oligopólio legítimo e ilegítimo do uso da força, sendo o Estado o principal perdedor;
3. Em terceiro lugar, o Estado se vê obrigado a destinar quantidades excessivas de recursos para a segurança pública, em detrimento de outras áreas de intervenção pública, incluindo a área de gestão social, e;
4. Finalmente, a continuidade e a exacerbação da violência criminosa e a falta de respostas eficazes por parte do Estado podem provocar uma redução nos níveis de apoio aos governos, uma crise de confiança nas instituições públicas, particularmente naquelas que compõem o sistema de justiça penal, e uma diminuição do apoio e da satisfação com a democracia.

Nesse cenário, um dos principais desafios a serem enfrentados como região é: Como passar de uma cultura de violência e criminalidade a uma cultura de legalidade?

Frente a esse contexto que desafia os Estados da região, é fundamental que nos reportemos ao conceito de segurança multidimensional para apostar nos recursos disponíveis no âmbito do Sistema Interamericano e, por meio da cooperação nacional e transnacional, desenhar e implementar respostas integrais e coordenadas entre múltiplas

agências de governo e atores não governamentais, levando em conta a transnacionalidade das operações das organizações criminosas.

Nesse sentido, com o propósito de apoiar os esforços dos Estados Membros a promover e implementar os conceitos adotados na Declaração de Segurança nas Américas, foi criada, em 2005, a Secretaria de Segurança Multidimensional, que integra a Secretaria Geral da OEA, como um braço técnico executor, com a missão de fomentar a implementação das recomendações e decisões emanadas dos Fóruns Políticos da Organização.

A Secretaria de Segurança Multidimensional está estruturada em quatro grandes áreas: a Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD); a Secretaria Executiva do Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE); o Departamento de Segurança Pública (DSP) e o Departamento Contra a Delinquência Organizada Transnacional (DDOT).

Importante assinalar que a existência dos Fóruns Políticos específicos, como espaços de discussão e articulação de respostas hemisféricas aos problemas de segurança, se constitui, talvez, no principal valor agregado da OEA como órgão central do Sistema Interamericano.

Relevância da Cooperação no Sistema Interamericano: instrumentos e mecanismos de cooperação para o enfrentamento ao crime organizado e os mercados ilícitos

O crime organizado e seus mercados ilícitos se caracterizam por uma atuação em redes, sejam elas locais, nacionais ou transnacionais. Como nas demais regiões do mundo, os países do hemisfério são fortemente afetados e há muito buscam alternativas para diminuir o impacto da atividade criminosa na vida de seus cidadãos. É consenso entre autoridades e especialistas que o enfrentamento de tais redes, obrigatoriamente passa pela cooperação entre instituições e países da região.

Nesse sentido, além de contar, a nível internacional, com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e os seus três protocolos, os países do hemisfério dispõem, no âmbito do Sistema Interamericano, de importantes instrumentos regionais em matéria de cooperação para enfrentar o crime organizado e os mercados ilícitos. Esse marco normativo e institucional, capaz de responder de modo coordenado aos diferentes desafios que se apresentam aos Estados, coloca a região em uma posição de liderança e referência na luta contra o crime organizado transnacional.

Alguns exemplos de Instrumentos Interamericanos:

- Convenção Interamericana contra a Fabricação e Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais relacionados (CIFTA), (1997);
- Declaração de Segurança nas Américas (2003);
- Estratégia Interamericana Integral de Segurança Cibernética (2004);
- Plano de Ação Hemisférico contra o Crime Organizado Transnacional (2006);

- II Plano de Trabalho contra o Tráfico de Pessoas no Hemisfério Ocidental (2014);
- Plano de Ação Hemisférico para orientar a Elaboração de Políticas Públicas de Prevenção e Redução do Homicídio Intencional nas Américas (2019).

A esse leque de instrumentos interamericanos, é importante agregar os Fóruns técnicos e políticos vigentes na OEA, em cujos espaços é possível coordenar e articular ações de cooperação relacionadas ao enfrentamento do crime organizado transnacional.

Alguns deles são:

- Reunião de Ministros em Matéria de Segurança Pública das Américas (MISPA);
- Comissão de Segurança Hemisférica;
- Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Crime Organizado;
- Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Tráfico de Pessoas;
- Reunião de Estados Parte da CIFTA;

A ativação e o uso desses instrumentos, fóruns e mecanismos abrem oportunidades de cooperação para que os Estados Membros, apoiados pela Secretaria de Segurança Multidimensional, possam pensar, desenhar e implementar, no âmbito multilateral, programas integrais, transversais e articulados entre si.

Um exemplo prático de cooperação no âmbito do Sistema Interamericano: PACAM – Programa de Assistência para o Controle de Armas e Munições

Em um mundo cada vez mais interconectado e globalizado, o caráter transnacional do crime é um dos principais desafios enfrentados na atualidade. Sob o conceito de crime organizado, se encontram uma diversidade de estruturas, dinâmicas e processos que se expressam e adquirem distintas conotações em cada região, sub-região, país e, inclusive, em cada cidade, dependendo do tipo de mercado ilícito em que atuam.

A hierarquia tradicional dos grupos de crime organizado, típica dos anos oitenta e dos anos noventa, foi se transformando e deu lugar a redes criminosas flexíveis que trabalham em conjunto, com a finalidade de explorar ilegalmente novas oportunidades de mercado. Dos modelos especializados de negócios, os grupos criminosos organizados foram se diversificando para incluir outras atividades ilícitas. Ao tráfico de drogas e de precursores químicos, foram se incorporando: o tráfico de migrantes, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas, os sequestros e as extorsões e o contrabando de outros produtos ilegais.

Com relação ao tráfico ilícito de armas, o nível de gravidade fica claramente demonstrado pelos altos índices de homicídios cometidos com armas de fogo na região das Américas e do Caribe. Cientes de que o tráfico ilícito de armas se constitui em um negócio altamente rentável para as organizações criminosas, não obstante os elevados custos humanos e sociais e com forte impacto sobre a economia legal, os países da região vêm empreendendo importantes esforços para concretizar a efetiva implementação da **Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de**

Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Relacionados (CIFTA), adotada pela região de forma pioneira em 1997.

Principal instrumento do Sistema Interamericano para abordar o tema das armas, a CIFTA tem como objetivos prevenir, erradicar e combater o tráfico de armas, assim como promover e facilitar a cooperação e a troca de informações sobre o assunto. Ratificada por 31 dos 34 Estados Membros da OEA, a CIFTA traz obrigações vinculantes aos países signatários, oferecendo base legal para a implementação de medidas de proteção à vida e diminuição da criminalidade.

Nessa perspectiva, foi criado em 2009 o **Programa de Assistência para o Controle de Armas e Munições (PACAM)**. Implementado sob a coordenação do Departamento de Segurança Pública, da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA, o PACAM é um exemplo prático de cooperação baseada no conceito de segurança multidimensional.

Ancorado na CIFTA e consolidado como uma das práticas mais exitosas para o enfrentamento ao crime organizado e aos mercados ilícitos no âmbito do Sistema Interamericano, o PACAM tem como objetivo apoiar os Estados Membros da OEA na redução da violência armada e na efetiva implementação da CIFTA, por meio de ações integrais, implementadas em caráter transversal e em estreita cooperação com agências de governo, sociedade civil, academia, organismos internacionais, parlamento, dentre outros parceiros estratégicos.

Algumas das ações implementadas pelo PACAM:

- Criação e fortalecimento de marcos normativos;
- Assistência técnica para a gestão de arsenais (registro, rastreamento, marcação e destruição de armas e munições);
- Realização de estudos sobre tráfico ilícito de armas e munições;
- Treinamento e capacitação de profissionais;
- Prevenção da violência armada e incentivo a uma cultura de paz.

Alguns Resultados da fase atual em 22 países da América Latina e Caribe, assistidos pelo PACAM:

Mais de 1000 funcionários de 18 países foram treinados em atividades referentes à marcação, rastreio, registro e destruição de armas e munições; 12 máquinas para a marcação de armas foram doadas para a utilização em 16 países; aproximadamente 38 toneladas de munições e 37.000 armas foram destruídas em 6 países; promovida a melhoria da segurança dos depósitos de munições em 5 países; Foi desenvolvido um software para controle de inventários, com implantação em 6 países; Há assistência jurídica especializada para o fortalecimento de marcos normativos sobre o controle de armas em 5 países; Houve a criação de uma comunidade virtual com 13 países e 25 pontos de contato; Desenvolvimento da estrutura do Mecanismo de Comunicação Regional sobre Transferências Lícitas de Armas de Fogo e Munições (MCTA); Fortalecimento de

habilidades para a vida de 166 jovens em situação de risco em Honduras, por meio de atividades de orquestra e coro; Elaboração e oferta de cursos virtuais para educadores, pais, mães, líderes comunitários e funcionários de governo para prevenir a violência e prestar assistência a vítimas; 120 atores comunitários de Honduras e El Salvador capacitados e certificados.

Desde a sua criação, em 2009, e em suas diferentes fases, os resultados positivos e o reconhecimento por parte dos países beneficiados vêm garantindo a sustentabilidade do PACAM. Os aportes técnicos e financeiros, provenientes da cooperação internacional garantem a implementação, o fortalecimento e a extensão de ações do programa. Parceiros de primeira hora, a União Europeia e o governo da Espanha são os principais contribuintes da fase atual até 2025.

Concluindo: o crime é organizado e transnacional. Seus mercados ilícitos avançam, se diversificam e se fortalecem a cada dia. É consenso que seu enfrentamento requer, por parte dos países, uma ação organizada, transnacional e, dentro do possível, mais ágil do que a operação dessas redes criminosas.

Nesse sentido, vale ressaltar o que vimos anteriormente: são muitas as possibilidades de cooperação no âmbito do Sistema Interamericano, uma vez que a experiência, os mandatos, o enfoque multilateral e a representatividade da OEA, como órgão central do Sistema, a posicionam como um espaço privilegiado para apoiar os países na definição e coordenação de estratégias, planos e ações nacionais, sub-regionais e regionais para abordar de forma coletiva e articulada esses desafios. Tudo isso, no entanto, nos leva a algumas reflexões: **Por que os países, embora reconheçam o problema e a sua gravidade, se mostram tímidos em relação ao enfrentamento do crime organizado e seus mercados ilícitos? Por que não se valem dessa gama de recursos institucionais disponíveis na OEA?**

Talvez sejam muitas as respostas e vale a pena, como cidadãos e profissionais, continuarmos a insistir, na certeza de que quando cooperamos - instituições ou países - aprendemos uns com os outros e todos contribuimos para a formação de um ciclo virtuoso e contínuo de troca de informações, conhecimentos, lições aprendidas e boas práticas que vão nos permitir implementar de modo consistente, com base na evidência e na inovação, as melhores práticas de enfrentamento ao crime organizado transnacional e seus mercados ilícitos.

Essa aula facilitou o conhecimento sobre os diferentes instrumentos e mecanismos de cooperação existentes no âmbito do Sistema Interamericano de Cooperação. Ainda assim, ressalto a importância da consulta à bibliografia indicada, bem como da pesquisa proativa no site eletrônico da OEA acerca dos demais instrumentos e órgãos do Sistema Interamericano .

Muito Obrigada!

Bibliografia:

1. ARRIGHI, Jean Michel. De algunas desigualdades en el derecho interamericano. *In: OEA - Desigualdad e inclusión social en las Américas*, OEA/Ser.D/XV.10, 2011.
2. BLACKWELL, Adam; DUARTE, Paulina. Violência, Crimen y Exclusión Social. *In: OEA - Desigualdad e inclusión social en las Américas*, OEA/Ser.D/XV.10, 2011.
3. HERZ, Mônica. *The Organization of American States (OAS): Global Governance Away From the Media*, 2011.

Links úteis:

1. OEA - Carta da OEA. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm.
2. OEA - Comissão de Segurança Hemisférica. Disponível em: <https://www.oas.org/CSH/spanish/default.asp>.
3. OEA - Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos, 1997. Disponível em: <https://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tra%20convarmas.asp>.
4. OEA - Declaração de Segurança nas Américas, 2003. Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufri.br/oea1.html>.
5. OEA - Departamento Contra a Delinquência Organizada Transnacional (DDOT). Disponível em: <https://www.oas.org/es/sms/ddot/>.
6. OEA - Estratégia Hemisférica sobre Drogas. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/en/basicdocuments/Estrategia_drogas2011_Pt.pdf.
7. OEA - Nossa Estrutura. Disponível em: https://www.oas.org/pt/sobre/nossa_estrutura.asp.
8. OEA - Plano de Ação Hemisférico contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/english/moj_vii_cp_plan_po.pdf.
9. OEA - Secretaria de Segurança Multidimensional. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/sobre/ssm.asp>.
10. ONU - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

Mais informações de utilidade podem ser encontradas nas páginas oficiais da OEA e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime.

Os documentos da OEA podem ser encontrados em seu sítio eletrônico nas quatro línguas oficiais da Organização: espanhol, inglês, português e francês.

Os documentos da Organização das Nações Unidas podem ser encontrados em seu sítio eletrônico nas seis línguas oficiais da organização: árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo.