

Ferramenta n.º 1

Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança

Ornella Moderan



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação
do Sector de Segurança na África Ocidental



Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança

Ornella Moderan



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação
do Sector de Segurança na África Ocidental



Sobre a autora

Ornella Moderan é mestre em segurança internacional pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po), tendo-se especializado em processos políticos, governação democrática e reforma do sector de segurança (RSS). É coordenadora de projectos do Programa de África do DCAF desde Julho de 2014, dirigindo a criação da *Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental* e prestando apoio em matéria de políticas à CEDEAO em questões relacionadas com a RSS. Também é responsável pelo apoio prestado pelo DCAF ao envolvimento da sociedade civil na governação do sector de segurança no Burquina Faso, Mali e Níger. Antes de ingressar no DCAF, trabalhou com o PNUD no Togo como analista de governação e prevenção de crises, tendo sido responsável pelas áreas de justiça transicional, apoio parlamentar e programas eleitorais. Tem sólida experiência na criação e ministração de acções de formação a batalhões de manutenção da paz sobre direitos humanos e protecção civil, bem como na prestação de aconselhamento sobre relações entre civis e militares em cenários afectados por conflito.

Editora: Ornella Moderan

Assistente editorial: Lisa Boström

Consultores editoriais: Kossi Agokla e Fabrice Ramadan

Conselho editorial

Emma Birikorang, Abdourahmane Dieng, Eboe Hutchful e Christophe Kougniazonde.

Agradecimentos

A autora e o editor gostariam de agradecer o valioso contributo que os seguintes colaboradores deram para elaboração desta ferramenta: Nanny Berr, Fairlie Chappuis, Scott Deely, Anja Ebnöther, Mpako Foaleng, Mathurin Houngnikpo, Thomas Jaye, Jolie-Ruth Morand, Amadou Mahamane Ousmane, Daniel de Torres e Okey Uzoehina. É devido um agradecimento especial a Lawrence Bassie pelo seu contributo para a versão inicial desta ferramenta.

DCAF

O Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*) é uma instituição internacional de vanguarda nas áreas da boa governação e reforma do sector de segurança, estabelecida em 2000 como fundação internacional. Em África, o DCAF apoia organizações regionais, instituições nacionais e intervenientes não-estatais nos seus esforços para melhorar a eficácia e a responsabilização do sector de segurança.

Foto de capa: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (*Center for Strategic and International Studies, CSIS*), 2013

Traduzido para português por Diana Tarré (www.thelisbonettetranslations.com)

Tradução revista por Ana Vozzone

Design gráfico: Alice Lake-Hammond (www.alicelh.co)

ISBN: 978-92-9222-371-7

© DCAF 2015

Como citar: Ornella Moderan, «Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança», em Ornella Moderan (ed.), *Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental* (Genebra: DCAF, 2015).



O que é a Caixa de Ferramentas?

Esta publicação faz parte da Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental. Visa apoiar a implementação do quadro de políticas para a reforma e governação do sector de segurança da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Através de orientações e conselhos práticos, adaptados ao contexto da África Ocidental e baseados em experiências regionais, a Caixa de Ferramentas visa facilitar a elaboração de políticas, bem como a implementação e gestão de processos de reforma do sector de segurança (RSS) a nível nacional.

A quem se destina a Caixa de Ferramentas?

A Caixa de Ferramentas é um recurso desenvolvido para ser utilizado pela Comissão da CEDEAO e por todas as partes interessadas nacionais dos Estados-membros da CEDEAO, incluindo o poder executivo, o parlamento, o sistema judicial, as instituições civis responsáveis pelo controlo do sector de segurança e a sociedade civil. Também se destina aos outros intervenientes envolvidos em processos de RSS, como os parceiros internacionais.

Qual é a estrutura da Caixa de Ferramentas?

A Caixa de Ferramentas é composta por oito publicações temáticas, chamadas Ferramentas:

Ferramenta n.º 1: Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança

Ferramenta n.º 2: Programação da Reforma do Sector de Segurança

Ferramenta n.º 3: Boa Governação Financeira das Instituições de Defesa e Segurança

Ferramenta n.º 4: Gestão Eficaz do Apoio Externo à Reforma do Sector de Segurança

Ferramenta n.º 5: Supervisão Parlamentar do Sector de Segurança

Ferramenta n.º 6: Envolvimento da Sociedade Civil na Governação e Reforma do Sector de Segurança

Ferramenta n.º 7: Prestadores Não-Estatais de Serviços de Segurança e Justiça e a Reforma do Sector de Segurança

Ferramenta n.º 8: Integração do Género na Governação e Reforma do Sector de Segurança



Quem desenvolveu o projecto?

A Caixa de Ferramentas foi produzida pelo Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF) a pedido da CEDEAO.

As Ferramentas foram redigidas maioritariamente por especialistas oeste-africanos, tendo sido revistas por um Conselho Editorial composto por investigadores e profissionais de renome mundial. Os membros do Conselho, também eles oriundos da África Ocidental, são especialistas na reforma e governação do sector de segurança, dispendo de longa experiência e excelente conhecimento da região.

A Caixa de Ferramentas foi produzida com o apoio financeiro dos ministérios dos negócios estrangeiros do Reino da Noruega e da Confederação Suíça.

Índice

Lista de caixas	iv
Acrónimos	v
1. Introdução	1
2. A RSS e o poder executivo	3
2.1. O que é o sector de segurança.	3
2.2. O papel do poder executivo no sector de segurança	4
2.3. Como pode a RSS melhorar a protecção do Estado e do povo?	5
3. A importância da vontade e liderança política para o arranque da RSS.	7
3.1. Em que sentido é a RSS do foro da política?	7
3.2. O que se entende por vontade política e liderança política	8
3.3. Por que razão a vontade política e a liderança política são importantes	8
3.4. Como demonstrar compromisso político com a RSS.	9
3.5. Desafios à liderança política nos processos de RSS	10
4. Compreender o conceito de apropriação nacional	13
4.1. Apropriação nacional versus processos impulsionados a partir do exterior.	13
4.2. A apropriação nacional vai além da apropriação governamental ou estatal	14
4.3. A apropriação tem de ser descentralizada.	14
4.4. Apropriação nacional e partilha de experiências.	15
5. Construir uma visão comum da segurança	17
5.1. A importância de partilhar uma visão comum da segurança e a utilidade de construir um consenso 17	
5.2. Níveis aos quais o consenso deve ser construído	18
5.3. Como dar início ao processo de construção do consenso, rumo a uma visão comum da segurança 18	
5.4. Como abordar as consultas sobre a RSS	19
5.5. Os passos mais importantes para construir um consenso inclusivo no tema da segurança	20
5.6. Desafios à construção de um consenso sobre a RSS.	24
6. Contextualização da RSS.	27
6.1. Não existe um modelo “único”.	27
6.2. Adaptação interna das normas e padrões internacionais aos contextos nacionais.	28
6.3. A RSS e outras reformas públicas: Identificação de pontos de entrada	29
6.3.1. A RSS e as agendas de desenvolvimento nacional	29
6.3.2. A RSS e as reformas das finanças públicas.	31
6.3.3. A RSS em cenários de pós-conflito e transição democrática	32
6.4. A RSS não se destina apenas a estados frágeis	34



7. Institucionalização da liderança da RSS	35
7.1. Necessidade de mandatos institucionais claros	35
7.2. Como constituir um órgão de coordenação responsável pela RSS	35
7.3. Os diferentes tipos de mandatos dos órgãos de coordenação da RSS	36
7.4. As funções do órgão de coordenação da RSS	37
7.5. Como conferir credibilidade ao órgão de coordenação da RSS	38
8. Apoio à apropriação nacional através de uma comunicação estratégica	39
8.1. Porquê comunicar?.	39
8.2. Como conciliar a informação pública e confidencial.	40
8.3. O que são planos e estratégias de comunicação.	40
8.4. Principais considerações a ter em conta na concepção de um plano de comunicação inclusivo para a RSS	41
9. Fazer valer a apropriação e liderança nacionais na gestão da assistência internacional	45
9.1. Apoio internacional: uma oportunidade para a RSS	45
9.2. Quem são os possíveis parceiros externos para a RSS na África Ocidental	46
9.3. Como demonstrar apropriação nacional nas relações com os parceiros externos	46
9.4. A importância da coordenação dos parceiros externos à escala nacional	47
9.5. Como assegurar a coordenação dos parceiros externos.	48
9.6. Como mobilizar recursos externos para apoiar a RSS	49
10. O papel da CEDEAO no apoio à apropriação nacional dos processos de RSS	51
10.1. Princípios orientadores do apoio da CEDEAO à RSS	51
10.2. Integração das características específicas de cada país	52
10.3. Apoio político aos estados-membros	53
10.4. Disponibilização de quadros normativos.	54
10.5. Assistência técnica e apoio operacional	54
Lista de verificação	57
Recursos adicionais	60
Notas.	62

Lista de caixas

Caixa 1: O que é a reforma e a governação democrática do sector de segurança?	4
Caixa 2: Os estados e a responsabilidade de protecção consagrada nos instrumentos regionais da CEDEAO	5
Caixa 3: A supremacia do poder civil e a lealdade à autoridade constitucional	7
Caixa 4: A importância da liderança política e da apropriação nacional	9
Caixa 5: Afirmção do compromisso político através de declarações públicas	10
Caixa 6: Apropriação africana	15
Caixa 7: Lições sobre contextualização da legislação do sector de segurança	15
Caixa 8: Diálogos nacionais sobre a RSS	19
Caixa 9: O papel dos consultores técnicos	23
Caixa 10: Evitar efeitos negativos (Do no harm) – Um princípio sensível ao contexto	25
Caixa 11: Exemplos de iniciativas de reforma limitada	28
Caixa 12: Exemplos de instrumentos internacionais relevantes para a RSS	28
Caixa 13: A reforma do sector público no Gana	29
Caixa 14: Exemplos de interações transectoriais	29
Caixa 15: A responsabilidade financeira do sector de segurança	32
Caixa 16: Por onde começar? Aprender com experiências pós-crise	33
Caixa 17: Integração da perspectiva de género	36
Caixa 18: Criação de um órgão especial para a RSS: O exemplo do Mali	37
Caixa 19: Pontos a considerar num controlo sensível às questões de género	38
Caixa 20: A importância da comunicação para as forças armadas e o sector de segurança	39
Caixa 21: A RSS e a gestão da informação pública em nove passos	42
Caixa 22: Princípios orientadores para um apoio externo eficaz.	47
Caixa 23: Exemplos de mecanismos que garantem uma coordenação eficaz.	48
Caixa 24: O apoio prestado pela CEDEAO à mobilização de recursos	50
Caixa 25: Disposições do ECPF relativamente às funções da CEDEAO na promoção da segurança humana	52
Caixa 26: O apoio diplomático e político prestado pela CEDEAO à RSS no Mali.	53
Caixa 27: Instrumentos da CEDEAO relativos à governação e à reforma do sector da segurança	54

Acrónimos

CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CNRSS	Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (Mali) – Conselho Nacional para a Reforma do Sector de Segurança
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
ECPF	Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO
ICCES	Inter-agency Consultative Committee on Election Security (Nigéria) – Comité Consultivo Interagências sobre Segurança Eleitoral
ODM	Objectivo de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
RSS	Reforma do sector de segurança
SALW/ALPP	Armas ligeiras e de pequeno porte
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine – União Económica e Monetária da África Ocidental

Introdução

A reforma do sector de segurança (RSS) é «um processo [...] conduzido por autoridades nacionais cujo objectivo é o reforço da segurança eficaz e responsável para o Estado e os seus cidadãos, sem discriminação e com pleno respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito».¹ O Quadro de Políticas sobre a Reforma do Sector de Segurança da União Africana (UA) identifica a «apropriação nacional, responsabilidade nacional e compromisso nacional» como partes integrantes dos «princípios africanos fundamentais para a RSS».² A Resolução 2151 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), de 2014, também «reitera a importância central da apropriação nacional para os processos da reforma do sector de segurança».³

Para que a RSS seja um processo efectivamente orientado e assumido pelos países, as instituições nacionais e respectivos líderes, em especial o poder executivo, devem actuar como uma força impulsionadora do desenvolvimento de instituições de segurança eficazes, eficientes, economicamente viáveis e responsáveis, que atendam às necessidades de justiça e segurança do Estado e do público. Tal não é possível sem um compromisso sólido por parte das autoridades nacionais. Sem um forte compromisso político da parte dos decisores-chave, a RSS estará destinada ao fracasso, independentemente de quaisquer recursos materiais e conhecimentos técnicos especializados que venham a ser investidos na mesma.

No entanto, a apropriação nacional não se pode limitar a uma apropriação por parte do Estado. Requer a participação activa de uma massa crítica de cidadãos, de todos os segmentos da população, na definição e implementação da agenda da reforma. Enquanto a liderança estatal é uma questão de soberania nacional, a apropriação nacional transversal é fundamental para garantir a legitimidade do processo de reforma e a sustentabilidade dos seus resultados.

Na região da África Ocidental, onde os aparelhos de segurança do Estado são confrontados com o desafio de ter de acompanhar a rápida evolução das ameaças nacionais e transnacionais,⁴ é muitas vezes indispensável concertar esforços para assegurar a transversabilidade sectorial da reforma e da modernização. Respeitando o princípio da apropriação nacional do processo, deveria haver consenso sobre os objectivos e valores que a RSS implica em cada país. E, a não ser que esse consenso tenha em consideração as opiniões do mais vasto leque possível de partes interessadas nacionais, a RSS não conseguirá alcançar os seus objectivos.

Esta ferramenta fornece orientações práticas para as autoridades nacionais da África Ocidental sobre como abordar a RSS de uma forma que demonstre liderança e garanta uma apropriação nacional inclusiva. Ressalva a importância da vontade política na formulação de políticas relacionadas com o sector de segurança, a necessidade de envolver actores não-estatais não só na fase inicial, mas também

durante todo o processo de reforma, e a necessidade de articular a RSS com outras políticas e reformas à escala nacional. A ferramenta também se debruça sobre o papel desempenhado pela CEDEAO, que apoia os estados-membros na construção de processos de reforma endógenos. Aborda igualmente os desafios práticos que as autoridades nacionais poderão vir a enfrentar na concepção e implementação de processos de RSS, propondo também soluções para enfrentá-los.

A ferramenta pretende ser um recurso para os responsáveis pela tomada de decisões estratégicas, funcionários governamentais, consultores nacionais e outros profissionais de RSS. Também disponibilizará aos membros do parlamento, a outras instituições de supervisão, às organizações da sociedade civil (OSC) e aos parceiros de desenvolvimento uma visão geral das responsabilidades que o poder executivo tem na RSS e sobre como garantir a apropriação nacional ao longo do processo.

A RSS e o poder executivo

2.1. O que é o sector de segurança

O sector de segurança diz respeito às estruturas, instituições e funcionários responsáveis pelos serviços de defesa, segurança e justiça de um país. Apesar de a responsabilidade central de prestação destes serviços recair sobre o Estado, é comumente aceite que o sector de segurança conta com o envolvimento de intervenientes estatais e não-estatais.

A composição do sector de segurança varia de país para país. Pode ser definido «em termos gerais e num contexto africano» como sendo constituído por «indivíduos, grupos e instituições responsáveis pela provisão, gestão e supervisão de serviços de segurança em prol dos cidadãos e do Estado». ⁵ Com base na abrangente definição oferecida por organizações regionais como a UA e a CEDEAO, o sector de segurança normalmente inclui, mas não está limitado, aos actores que se seguem.

- **Instituições de segurança estatutárias e primárias**, tais como forças armadas, polícia, *gendarmérie* e outras agências responsáveis pela aplicação e defesa da lei, autoridades responsáveis pela gestão das fronteiras, autoridades alfandegárias e de imigração, serviços de informações civis e militares e a guarda presidencial e nacional, bem como quaisquer outros serviços de segurança criados pelo Estado.
- **O ramo executivo do governo**, incluindo chefes de Estado e governo, o serviço e/ou conselho responsável pela segurança nacional e os ministérios com as pastas da defesa e questões relacionadas com veteranos de guerra, interior ou segurança, negócios estrangeiros, orçamento e finanças.
- **Instituições de justiça e do Estado de direito**, tais como o ministério da justiça, tribunais, procuradorias, advogados, ordens de advogados, prisões e outros estabelecimentos penitenciários, provedorias, comissões de direitos humanos, conselhos de concertação nacional e os sistemas de justiça consuetudinária e tradicional.
- **Órgãos de supervisão pública**, tais como o parlamento, serviço nacional de auditoria, agências anticorrupção, organizações da sociedade civil, instituições académicas e de investigação e a comunicação social.
- **Unidades de emergência civil**, tais como serviços de busca e salvamento, de combate a incêndios, de controlo de motins e as unidades de gestão de catástrofes naturais e de protecção de recursos naturais.
- **Órgãos de segurança não-oficiais**, tais como empresas de segurança privada, grupos de vigilância da comunidade e autoridades informais, tradicionais e consuetudinárias, podendo ainda incluir outros intervenientes dependendo do contexto nacional.

Caixa 1: O que é a reforma e a governação democrática do sector de segurança?

A proposta do Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança⁶ da CEDEAO (2015) apresenta as seguintes definições:

«**Reforma do sector da segurança:** no presente Quadro de Política, o termo RSS designa o processo através do qual os países formulam ou orientam as políticas, as estruturas e as capacidades das instituições e dos grupos engajados no sector da segurança, de forma a torna-los mais eficazes e eficientes, mais responsáveis e atentos ao controlo democrático, assim como às necessidades da população em matéria de segurança e de justiça.

Governação democrática do sector da segurança: designa a gestão e o controlo do sector da segurança, na base dos princípios e dos valores de democracia, no interesse das populações. Ela necessita da separação dos poderes, assim como de uma abordagem participativa e inclusiva, que permita aos cidadãos, através dos seus representantes escolhidos de forma regular e legal, participar no processo de tomada de decisão, na gestão e no controlo das actividades e das funções do Estado, no sector da segurança.»

Fonte: Proposta de Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança da CEDEAO, artigos 4.º-5.º.

2.2. O papel do poder executivo no sector de segurança

Ao ramo executivo do governo cabe liderar, implementar e coordenar os esforços nacionais em matéria de segurança e protecção pública, embora possa ser complementado nesta tarefa por outros intervenientes que levam a cabo um controlo democrático e por prestadores de serviços de justiça e segurança não-estatais. Os estados podem também ser apoiados por parceiros internacionais, seja através de uma cooperação bilateral ou do apoio multilateral de organizações intergovernamentais especializadas, tais como a Interpol. Organizações regionais e internacionais, como a CEDEAO, a UA e a ONU também desempenham um papel importante, apoiando as estruturas de segurança dos seus estados-membros.

Na prática, a governação, gestão e prestação de serviços de segurança em território nacional estão sob a responsabilidade colectiva de vários departamentos e serviços do poder executivo. Normalmente, estes departamentos e serviços vão desde os gabinetes de liderança política, aos ministérios de tutela e agências de prestação de serviços e respectivos funcionários. Geralmente, os mandatos destes departamentos são determinados por quadros legais e regulamentares específicos, tais como a Constituição, as leis orgânicas e gerais e a política de segurança nacional. Estes quadros definem as relações hierárquicas e de interdependência entre os diversos intervenientes do poder executivo envolvidos no sector de segurança. Por uma questão de clareza, esta ferramenta refere-se ao nível de liderança política como autoridades nacionais: chefe de Estado, vice-presidente, primeiro-ministro e seus gabinetes; ministros e outros decisores de alto nível ao nível sectorial, e os líderes das principais instituições nacionais, tais como conselhos de segurança nacional.

A organização das instituições de segurança do Estado pode variar substancialmente de um país para outro. Tanto no Togo como na Costa do Marfim, por exemplo, os ministérios da defesa são, desde 2014, encabeçados pelo presidente da república, criando uma dupla função que implica desafios institucionais e organizacionais específicos. No vizinho Burquina Faso, a pasta da defesa foi da responsabilidade da presidência até 2014, tendo sido transferida para o gabinete do primeiro-ministro durante a transição política de 2014-2015.

Em alguns países anglófonos em que não existe o cargo de primeiro-ministro, o chefe do executivo é coadjuvado por um vice-presidente, cujos poderes sobre o sector de segurança diferem de país para país. É, por exemplo, o caso na Gâmbia, Gana, Libéria, Nigéria e Serra Leoa. Em países em que a Constituição não prevê formalmente a existência de um conselho de segurança nacional, por vezes, os chefes de Estado e/ou governo convocam reuniões especiais do conselho de ministros que actuam como um mecanismo de decisão colegial, ou reúnem grupos de altos responsáveis das áreas da defesa e segurança, a quem pedem aconselhamento político. Este tipo de mecanismo consultivo estratégico pode ser suportado, a nível operacional, por um gabinete de segurança nacional ou outra estrutura semelhante.

2.3. Como pode a RSS melhorar a protecção do Estado e do povo?

A agenda da RSS aborda as necessidades complexas de justiça e segurança do Estado e da sua população. Reconhece que o Estado é responsável por proporcionar segurança aos seus cidadãos. Desde a sua criação em 2000, a UA tornou a responsabilidade dos seus estados-membros de proteger os seus cidadãos um aspecto fundamental da sua visão institucional de paz e segurança em África.⁷

Os estados fortes e responsáveis têm maior probabilidade de conseguir oferecer uma protecção eficiente aos seus cidadãos e um processo de RSS tem precisamente esse objectivo. Através de um processo de RSS, os estados podem melhorar a sua própria capacidade para prestar os serviços de justiça e segurança necessários para garantir a protecção dos seus cidadãos e instituições.

Caixa 2: Os estados e a responsabilidade de protecção consagrada nos instrumentos regionais da CEDEAO

O parágrafo n.º 41 do Quadro de Prevenção de Conflito da CEDEAO (ECPF) salienta as obrigações morais dos estados-membros e o poder supranacional da Comunidade para proteger a segurança humana através da responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir. Ao fazê-lo, a CEDEAO definiu claramente, como padrão regional, a responsabilidade dos intervenientes estatais de liderar activamente e prestar contas pela eficácia das suas estruturas de segurança a nível nacional.

Além disso, o artigo 58.º do Tratado da CEDEAO (1993) aborda a «segurança regional» na óptica da responsabilidade comum dos estados-membros de «consolidar relações propícias à manutenção da paz, à estabilidade e à segurança na região», nomeadamente através de mecanismos de cooperação.

Nos seus esforços para melhorar a prestação de serviços de segurança e justiça no seu território, os estados-membros da CEDEAO terão de demonstrar liderança e compromisso político, promover uma visão amplamente partilhada da segurança, alcançar consenso nacional sobre a oportunidade e a relevância de levar a cabo uma RSS como forma de implementar essa visão, identificar os pontos de entrada mais adequados para o processo e dominar instrumentos operacionais que orientem as fases de concepção, implementação e avaliação da RSS.

A importância da vontade e liderança política para o arranque da RSS

3.1. Em que sentido é a RSS do foro da política?

A RSS é um processo altamente sensível e fundamentalmente político, que afecta as relações de poder e as estruturas do Estado. Tem implicações significativas para o monopólio do Estado sobre o uso da força, que só é legítimo quando exercido no interesse do público e sujeito ao controlo transparente do poder civil (Caixa 3).

Em concreto, a RSS:

- aborda as questões da soberania e autodeterminação nacional;
- afecta a percepção pública das estruturas de defesa e segurança;
- requer decisões relativamente a valores sociais, tais como liberdade, segurança, justiça, igualdade, Estado de direito e direitos humanos;
- implica uma redistribuição do poder e dos recursos;
- pode implicar a redefinição de noções-chave relativamente a pacto social, diálogo político, identidade nacional, cidadania e autoridade do Estado, especialmente em situações voláteis em que exista desconfiança.

Caixa 3: A supremacia do poder civil e a lealdade à autoridade constitucional

Artigo 2.º, Subordinação ao Poder Civil: As Forças Armadas e os Serviços de Segurança estão à disposição da autoridade política estabelecida na Constituição e subordinados às autoridades constitucional e democraticamente eleitas. As autoridades e os grupos políticos devem evitar a ingerência e extensão de políticas partidárias às operações das Forças Armadas e Serviços de Segurança. O pessoal das Forças Armadas e Serviços de Segurança deve observar uma estrita neutralidade no que respeita a questões político-partidárias.

Artigo 13.º, Lealdade à Autoridade Constitucional: O pessoal das Forças Armadas e dos Serviços de Segurança deve, em todos os momentos, ser disciplinado e leal ao Estado; deve obediência e lealdade às autoridades constitucional e democraticamente eleitas, no que respeita a todas as ordens em conformidade com as leis e regulamentos do Estado.

Fonte: Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO, 2011

3.2. O que se entende por vontade política e liderança política

A vontade política pode ser descrita como «a determinação de um actor político individual para fazer e dizer algo que venha a produzir um resultado desejado».⁸ Diz respeito a atributos imateriais, como intenções ou aspirações de figuras políticas, que norteiam as suas acções em determinada direcção, no sentido do que consideram ser metas desejáveis. No contexto da RSS, a vontade política reflecte o interesse de decisores-chave do governo em melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo sector de segurança.

Para que a RSS se torne uma prioridade, é necessária a vontade política de determinados indivíduos em posições de liderança, pois não só dispõem do poder para decidir quais os objectivos que devem ser incluídos na agenda nacional, como também podem conseguir influenciar outros intervenientes no sentido de os levar a apoiar esses objectivos. A liderança política não se restringe ao poder de tomar decisões. Implica também a capacidade e a competência dos intervenientes políticos para levarem outros indivíduos a partilhar as suas opiniões sobre questões de interesse comum, bem como para motivar aqueles a «juntarem-se a si» e a abraçar a sua forma de abordar o problema ou situação. Exige fortes competências motivacionais e capacidade de influenciar.

«Há muitos indivíduos em posições de autoridade, mas não de liderança. A liderança emerge da interacção entre os líderes e a população.»

Prof. Funmi Olonisakin, director-fundador do Centro de Liderança Africana (African Leadership Centre)

Apesar de a firme determinação das elites dominantes ser necessária para fazer da governação democrática e eficiente do sector de segurança um objectivo prioritário, é a liderança política que persuadirá um amplo círculo de intervenientes a apoiar esse objectivo e a trabalhar de forma colectiva para alcançá-lo. Como tal, reforçam-se mutuamente. Enquanto a vontade política desempenha um papel importante no que diz respeito à definição de prioridades e a dar forma às agendas nacionais, a liderança política é fundamental para provocar mudanças institucionais e sociais.

3.3. Por que razão a vontade política e a liderança política são importantes

Vontade política e liderança política são características essenciais em qualquer iniciativa de governação. Por várias razões, isto é particularmente verdade quando se trata de dar início a um processo de RSS.

- **Porque a RSS exige visão estratégica.** A elaboração de políticas sem uma orientação política clara ficaria reduzida a uma série de processos administrativos sem qualquer objectivo estratégico. A RSS, para ser sustentável, não pode ser meramente técnica. Deve fazer parte de um processo de transformação a longo prazo que envolve toda a sociedade. É necessária vontade política para tornar a governação democrática do sector de segurança parte integrante desse projecto nacional partilhado, ao passo que a liderança política é necessária para impulsionar o processo de reforma.
- **Porque a visão estratégica deve ser nacional.** Enquanto a vontade política contribui para definir a agenda ao nível da tomada de decisões, a liderança é necessária para envolver instituições e cidadãos, no sentido de tornar a governação democrática do sector de segurança numa questão de interesse público e não apenas numa preocupação da elite.
- **Porque a RSS tem impacto sobre a utilização dos recursos nacionais.** Para além da formação, infra-estruturas e equipamentos, a RSS considera as estruturas de gestão e governação que sustentam o sector de segurança, o que tem impacto sobre a distribuição dos recursos estatais, as normas para a sua

utilização e a responsabilização pelas despesas, além de afectar a situação financeira das instituições e dos indivíduos. A perspectiva de mudança da situação financeira pode comprometer a vontade dos intervenientes afectados de embarcar na reforma. É necessário um firme compromisso político para superar estes obstáculos.

- **Porque os intervenientes políticos podem sabotar o processo.** Quando os líderes políticos não estão empenhados, podem fazer uso da sua influência para sabotar o processo de RSS e desacreditá-lo.
- **Porque aumenta a confiança dos parceiros.** As autoridades nacionais, ao demonstrarem liderança e compromisso político, podem aumentar a confiança dos parceiros de desenvolvimento, o que normalmente facilita a mobilização de recursos externos para apoiar a RSS.
- **Para gerir a reputação do sector de segurança.** Nos casos em que as forças de defesa e de segurança carregam uma reputação negativa, os líderes políticos podem ajudar a restaurar a confiança assumindo a liderança das reformas, reconhecendo, desta forma, que há margem para melhorias.

Caixa 4: A importância da liderança política e da apropriação nacional

«O Conselho de Segurança [...]

Recordando o direito soberano e a responsabilidade primária do país em causa de definir a abordagem e as prioridades nacionais relativamente à reforma do sector de segurança, e reconhecendo que esta deve ser um processo endógeno enraizado nas necessidades e condições específicas do país em questão, e incentivando o desenvolvimento de competências especializadas no domínio da reforma do sector de segurança ao nível nacional,

Reconhecendo que a liderança política e a vontade política das autoridades nacionais são essenciais para o progresso da reforma do sector de segurança e reafirmando o papel de liderança das autoridades nacionais no desenvolvimento de uma visão nacional inclusiva da reforma do sector de segurança, na coordenação da implementação da visão, na atribuição de recursos nacionais às instituições de segurança nacional e na monitorização do impacto do processo de reforma do sector de segurança.»

Fonte: Resolução 2151 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2014), adoptada pelo Conselho de Segurança na sua 7161.ª reunião, em 28 de Abril de 2014, UN Doc. S/RES/2151 (2014).

Muitas vezes, a falta de consciência dos decisores-chave sobre o seu papel enquanto força impulsionadora do processo de RSS constitui um desafio de peso significativo. Embora a boa vontade dos decisores não seja o único requisito para assegurar o sucesso da RSS, não há dúvida de que a falta dessa boa vontade atrasa e compromete o processo devido a uma definição insuficiente de prioridades e a uma alocação inadequada de recursos. O interesse destes líderes políticos na RSS pode ser despertado por pares que os ajudem a tomar consciência da importância da questão e por acções de sensibilização de alto nível.

3.4. Como demonstrar compromisso político com a RSS

Algumas das formas através das quais as autoridades nacionais podem demonstrar o seu compromisso com a RSS são:

- ✓ lançando a definição de uma visão nacional da segurança através de um processo inclusivo;
- ✓ encorajando a adopção de uma resolução parlamentar que expresse a importância da RSS como forma de melhorar a eficiência e a responsabilização do sector de segurança;
- ✓ dando início a um processo de revisão das políticas e legislação relacionadas com a segurança;
- ✓ apoiando a aprovação e a operacionalização de disposições legislativas, incluindo legislação que proteja as instituições de supervisão contra processos criminais desonestos, abusos administrativos, desmantelamento arbitrário e outras formas de intimidação;
- ✓ facilitando o acesso de agentes de supervisão externa a informação relevante em matéria de defesa e segurança;

- ✓ aderindo a instrumentos internacionais e regionais relativos à boa governação do sector de segurança e apoiando a harmonização da legislação nacional em conformidade com estes;
- ✓ atribuindo recursos estatais adequados ao processo, incluindo a instituições de supervisão;
- ✓ criando uma comissão nacional de acompanhamento composta por membros reputados e com a devida formação, oriundos de diferentes sectores da sociedade, incluindo a sociedade civil.

Uma comunicação eficiente também ajuda a transmitir o compromisso dos líderes políticos com o processo de RSS (ver Secção 8). Eis algumas acções possíveis:

- emissão de declarações oficiais, especialmente em etapas-chave do processo (Caixa 5);
- publicação de declarações oficiais no jornal oficial do país e emissão de comunicados oficiais nos meios de comunicação públicos e privados;
- adopção de um decreto de alto nível que anuncie o início do processo de RSS, a criação de um mecanismo de coordenação da RSS (Caixa 17) e a nomeação de um líder apartidário, aceite por todas as partes, que fique encarregue de gerir o processo;
- inclusão de temas relacionados com a RSS na agenda do conselho de ministros, especialmente se esta agenda for pública, e emissão de uma declaração deste conselho sobre a RSS.

Dependendo do contexto, há outras acções que podem igualmente transmitir uma forte mensagem de compromisso político com o processo de RSS. Em cada ambiente nacional, há oportunidades específicas para os principais líderes expressarem e demonstrarem a sua determinação em promover a RSS como uma prioridade nacional. Assim sendo, as autoridades nacionais devem ter em conta a singularidade do seu cenário nacional e, sempre que tal seja possível e adequado, desenvolver estratégias inovadoras.

Caixa 5: Afirmação do compromisso político através de declarações públicas

As declarações públicas são úteis para informar o público sobre a oportunidade e a relevância de levar a cabo um processo de RSS, bem como para envolver o público nesse processo. No Togo, por exemplo, o Presidente da República referiu-se à reforma da defesa como uma prioridade nacional para 2014-2015 no seu discurso à nação por ocasião do 54.º aniversário da independência do país, que foi transmitido em todos os meios de comunicação públicos.

Referências à agenda de reformas em declarações políticas importantes, declarações sobre política geral ou programas políticos são, todos eles, factores que enviam um forte sinal da existência de vontade política de alto nível. No entanto, para não comprometer a sua credibilidade, a estes anúncios devem seguir-se acções concretas.

3.5. Desafios à liderança política nos processos de RSS

Os desafios mais comuns relacionados com a vontade e a liderança política, bem como as melhores formas de abordá-los incluem, entre outros:

- **A tendência para reduzir a apropriação nacional a uma apropriação por parte do governo:** Uma liderança política sem um entendimento profundo da necessidade de uma abordagem participativa pode resultar na monopolização da RSS por um pequeno número de elites. Esta situação deve ser evitada, porque a RSS só será bem-sucedida se contar com a participação activa de todos os segmentos da sociedade, incluindo homens, mulheres e jovens de todas as regiões, bem como grupos marginalizados e minorias. Há que incluir no processo todas as partes interessadas nacionais e os seus contributos devem ser tomados devidamente em conta. É fundamental demonstrar flexibilidade e afectar tempo e meios suficientes à sensibilização e educação cívica para permitir que todas as partes da sociedade se identifiquem com o processo. Para que a RSS seja sustentável, as autoridades nacionais devem entender que o seu papel é o de coordenar a resposta às aspirações de segurança que emanam da população, e não o de ditar os termos dessas aspirações (ver Secção 4.2).

- **Adesão institucional.** Num esforço para avançarem rapidamente, os dirigentes das instituições nacionais podem sentir-se tentados a impor unilateralmente alterações complexas às suas administrações. Este tipo de imposição pode desestabilizar as administrações ou situações mais frágeis e antagonizar funcionários técnicos essenciais, tornando improvável a sobrevivência do processo a alterações nas chefias e a uma reafecção dos cargos de gestão. É importante que os líderes estejam cientes das culturas institucionais e que tenham em consideração que a RSS envolve mudanças organizacionais e ao nível da gestão que afectam as vidas e as condições de trabalho do pessoal do sector de segurança. Como tal, para que a RSS seja sustentável, é fundamental a existência de um entendimento comum e de um compromisso por parte dos homens e mulheres que trabalham, representam e agem em nome do poder executivo e das instituições de segurança. A este respeito, é necessária paciência e realismo em matéria de expectativas para que seja possível promover um compromisso a longo prazo a todos os níveis.
- **Resistência à mudança por parte do pessoal de segurança:** A RSS pode ter impacto no estatuto social, bem como nos rendimentos e privilégios de indivíduos ou grupos influentes. Como tal, poderá ser necessário recorrer à diplomacia e a incentivos à reforma para evitar o surgimento de intervenientes poderosos que decidam sabotar o processo. Veja-se, por exemplo, o golpe de estado de 2012 na Guiné-Bissau: foi levado a cabo por militares descontentes com algumas disposições da reforma em curso, relativas à obrigatoriedade da sua aposentação e a uma redução dos seus privilégios. Lidar com a resistência à mudança, qualquer que seja o nível (institucional, empresarial, comunitário ou individual), requer competências sólidas de gestão de mudança e uma comunicação adequada. No entanto, e tendo em consideração o princípio de evitar efeitos negativos, ou do no harm em inglês (Caixa 10), as autoridades nacionais devem ter cautela ao utilizarem incentivos de modo a evitar complicações maiores.
- **Sensibilidade cultural:** Para que a mudança possa ser concretizada, é necessário que o processo tenha os valores e costumes locais em consideração de modo a não perturbar os intervenientes sociais ou tradicionais. Ao confiarem nos seus conhecimentos e experiência pessoal relativamente à cultura local, os líderes políticos podem, por vezes, estar alheios a determinadas evoluções sociais que ocorrem em zonas ou comunidades às quais estão menos ligados. Vale a pena destacar que as sensibilidades sociais podem alterar-se rapidamente devendo, como tal, ser abordadas com cuidado, até pelos cidadãos nacionais. As sondagens de opinião e uma estreita comunicação com representantes de diferentes grupos, incluindo a sociedade civil e os líderes tradicionais, são elementos que podem ajudar as autoridades nacionais a aperfeiçoar e actualizar o seu conhecimento sobre as várias sensibilidades, expectativas e regras implícitas.
- **Sensibilidade a conflitos:** A RSS interfere, de muitas formas, nos interesses das instituições, comunidades e indivíduos, o que pode criar ansiedade entre os intervenientes afectados. As autoridades nacionais devem certificar-se de que, à medida que o processo de melhoria do sector de segurança se vai desenrolando, não são criadas nem agravadas frustrações que possam fazer deteriorar o ambiente de segurança nem dificultar o processo de reforma.

Compreender o conceito de apropriação nacional

«A apropriação nacional não pode ser imposta a partir do exterior. Deve ser cultivada internamente, tendo em conta a abrangência das necessidades de todas as partes interessadas num contexto específico e visando a transformação, em vez do fortalecimento de instituições de segurança devastadas e negligentes.»

União Africana, Conclusões do Fórum Africano sobre a Reforma do Sector de Segurança (Adis Abeba: UA, 2014).

4.1. Apropriação nacional versus processos impulsionados a partir do exterior

A apropriação nacional é a abordagem primordial da RSS, e significa que o processo deve ser iniciado, formulado e implementado por partes interessadas do próprio país, e não por intervenientes externos.

Os intervenientes externos, como os parceiros de desenvolvimento, têm de estar alinhados com a agenda do país que pretendem apoiar: «As partes interessadas nacionais devem procurar o compromisso ou a adesão de actores externos a ideias geradas, negociadas e inspiradas localmente, bem como à sua visão de segurança.»⁹

«A apropriação [nacional] local é definida como um estado em que a reforma das políticas, instituições e actividades de segurança é projectada, gerida e implementada por intervenientes internos, em vez de externos. O que é necessário não é o apoio local aos programas e projectos dos doadores, mas sim o apoio dos doadores aos programas e projectos iniciados por intervenientes locais.»

Leopold von Carlowitz, "Local ownership in practice: The justice system reform in Kosovo and Liberia" (A apropriação local na prática: A reforma do sistema de justiça no Kosovo e na Libéria), DCAF Occasional Paper 23 (Genebra: DCAF, 2011), p. 2.

4.2. A apropriação nacional vai além da apropriação governamental ou estatal

Da mesma forma que não devem ser intervenientes externos a impor a agenda de RSS, esta também não deve ser imposta pelas autoridades nacionais à população do país. A apropriação nacional inclui, mas não se limita, à apropriação estatal ou governamental. Requer o envolvimento da totalidade da nação através de uma abordagem participativa e inclusiva.

«Deve entender-se que os intervenientes nacionais vão além do Estado, incluindo a sociedade civil, a legislatura, a comunicação social e as instituições de justiça informal e tradicional [...]. Como tal, um processo viável de RSS precisa de fortalecer e, em alguns casos, transformar a confiança entre as instituições de segurança e o público.»

Grupo de Trabalho Interagências da ONU sobre RSS, *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes* (Notas de Orientação Técnica Integradas sobre a Reforma do Sector de Segurança), 2012.

Daqui decorre implicitamente que o papel de liderança das autoridades nacionais no processo de RSS deve ser o de mediar e congregar a expressão das preocupações dos cidadãos, e não o de dominar e restringir as suas vozes. A ênfase em *nacional* não deve conduzir à interpretação de que a RSS só requer apropriação por parte das autoridades nacionais, ou seja, do governo central.

Para que a RSS goze de legitimidade pública, seja sustentável e satisfaça plenamente as necessidades tanto do Estado como da população, o debate político deve ter em conta as preocupações de todos os segmentos da população. Trata-se de uma abordagem centrada nas pessoas, que reconhece que o pleno acolhimento dos processos democráticos é um elemento intrínseco dos processos democráticos. A colaboração estreita com a sociedade civil pode ajudar as autoridades nacionais a concretizar este tipo de abordagem inclusiva.

4.3. A apropriação tem de ser descentralizada

Os termos apropriação nacional e apropriação local são frequentemente utilizados como sinónimos, por oposição a processos impulsionados a partir do exterior. No entanto, apesar de semelhantes na sua essência, existe uma ligeira diferença que comporta implicações operacionais significativas.

No contexto da África Ocidental, onde a tomada de decisões está, em muitos casos, centralizada na capital, colocar a ênfase na palavra *local* sublinha a necessidade de haver um envolvimento com as administrações descentralizadas e comunidades em todas as áreas geográficas, incluindo zonas periurbanas e rurais. Para que a apropriação seja realmente nacional, todas as comunidades locais devem fazer parte da discussão nacional sobre a RSS. A utilização de um processo descentralizado de consulta para chegar às áreas mais remotas pode suscitar algumas dificuldades devido à vastidão do território, ao isolamento de algumas aldeias, às condições precárias das estradas e a infra-estruturas inadequadas, à situação de segurança instável em determinadas regiões e aos recursos humanos limitados para garantir a cobertura nacional. Estes desafios não devem ser entendidos como meramente logísticos, mas também como profundamente políticos, já que a sua superação é fundamental para a abrangência e a legitimidade da RSS.

O estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil e com redes de partes interessadas ao nível consuetudinário pode ajudar a superar estes obstáculos. Muitas vezes, as organizações comunitárias de base, incluindo as associações populares de mulheres, têm redes locais alargadas que podem ajudar a

difundir informação às comunidades locais e canalizar as opiniões destas. Nos casos em que exista uma plataforma ou grupo de chefia nacional, podem ser um parceiro eficaz para interagir de forma consistente com os líderes tradicionais que, por sua vez, podem coordenar o diálogo local sobre a RSS.

O diálogo nacional sobre a RSS é uma pedra basilar do processo de definição do tipo de sociedade em que os cidadãos querem viver. Excluir as comunidades locais deste diálogo põe em causa o reconhecimento da sua cidadania.

4.4. Apropriação nacional e partilha de experiências

É possível retirar lições inspiradoras ou, pelo contrário, alertas importantes das experiências de outros países através de, por exemplo, mecanismos de cooperação Sul-Sul, como a partilha bilateral de experiências, fóruns regionais, investigação académica ou outros. A observação das experiências de RSS em países com contextos sociais e políticos semelhantes pode ajudar as autoridades nacionais a aperfeiçoar a sua própria abordagem à reforma.

Através do princípio de solidariedade e parcerias africanas e da África Ocidental, a proposta de Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança da CEDEAO incentiva a cooperação Sul-Sul como forma de os países africanos e oeste-africanos se apoiarem mutuamente no objectivo de construir sectores de segurança eficazes, eficientes e responsáveis.

Caixa 6: Apropriação africana

«Sentido de Propriedade ou Apropriação Africana dos processos de reforma do sector de segurança incluem a apropriação por parte das comunidades locais, a apropriação nacional por parte dos Estados-membros, a apropriação regional por parte das CER [comunidades económicas regionais] e a apropriação continental por parte da União Africana.»

Fonte: Quadro de Políticas sobre a Reforma do Sector de Segurança da União Africana, Artigo 6.º.

No entanto, a partilha de experiências não deve conduzir a uma uniformização das práticas (ver Secção 6.1). Não é possível fazer uma transferência de políticas no âmbito de uma RSS sem colocar a ênfase no enquadramento das necessidades e preocupações específicas do país com o processo. Por essa razão, as autoridades nacionais e outros intervenientes nacionais envolvidos no processo de concepção da RSS devem ter o cuidado de evitar servir-se de experiências estrangeiras para criar modelos ou copiar alegadas histórias de sucesso. A melhor prática consiste em adaptar o processo de RSS às necessidades, requisitos e capacidades específicas do país em causa.

Caixa 7: Lições sobre contextualização da legislação do sector de segurança

A Guiné-Bissau adoptou em 2010 um conjunto de 16 leis subsectoriais relacionadas individualmente com as forças armadas, a guarda nacional, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os serviços de informação, sem uma abordagem transectorial coerente. Fortemente influenciadas por modelos estrangeiros, estas leis eram de qualidade desigual e não conseguiram atender às especificidades do contexto bissau-guineense.

Construir uma visão comum da segurança

5.1. A importância de partilhar uma visão comum da segurança e a utilidade de construir um consenso

«A apropriação não pode ser simplesmente cooptada pelas elites dominantes e reforçada por entidades externas [...]. Sem uma visão da segurança partilhada entre os líderes e a população, não teremos algo em que possamos ancorar a nossa estrutura de segurança nacional.»

Prof. Funmi Olonisakin, director-fundador do Centro de Liderança Africana (African Leadership Centre).

As partes interessadas nacionais envolvidas na RSS podem ter pontos de vista, preocupações e prioridades diferentes ou até divergentes. São vários os factores que influenciam as percepções e as experiências de segurança e insegurança da sociedade, tais como o género, a idade, a etnia, a religião, a educação, o estatuto socioeconómico, a localização geográfica e as sensibilidades políticas.

A agenda de reformas deve ter essa diversidade de perspectivas em consideração, incluindo as preocupações dos grupos marginalizados relativamente à segurança. A construção de um consenso pode revelar-se bastante útil para essa finalidade, já que se baseia nos princípios de participação inclusiva e visa conciliar posições opostas. O objectivo consiste em alcançar um entendimento e uma visão da segurança que reflectam as preocupações de todos os segmentos da sociedade.

Se for levada a cabo da forma correcta, a construção de consenso resolve a reticência por parte do público relativamente à RSS e incentiva tanto a opinião pública, como os profissionais do sector de segurança a influenciarem a formulação das políticas de segurança. Em concreto, contribui para assegurar que o processo de RSS:

- ✓ é inclusivo e participativo, de forma a acomodar diferentes correntes de opinião;
- ✓ aborda as lacunas do sector de segurança de forma coerente;
- ✓ reflecte as necessidades dos cidadãos com precisão;
- ✓ goza de apoio público e não gera resistência evitável.

5.2. Níveis aos quais o consenso deve ser construído

É importante construir vários patamares de consenso.

- A nível estratégico: Há que assegurar o consenso entre dirigentes políticos e decisores-chave no que diz respeito aos objectivos e valores que sustentam o processo de RSS. A existência de divisões no seio das chefias políticas enfraquece o processo e prejudica a credibilidade da orientação estratégica que aquelas deveriam proporcionar.
- A nível institucional: A procura de um consenso entre os profissionais de segurança e de defesa, bem como no seio das instituições do sector de segurança ajuda a impedir o surgimento de resistência institucional e a garantir a relevância da RSS no que diz respeito aos desafios específicos do sector de segurança.
- A nível da sociedade: A participação dos cidadãos é essencial para garantir a apropriação democrática do processo de reforma. A experiência tem demonstrado a necessidade de haver debates abertos para sensibilizar o público em geral para o processo de RSS numa fase inicial, bem como para permitir que os cidadãos e as comunidades influenciem a formulação de políticas de segurança.

5.3. Como dar início ao processo de construção do consenso, rumo a uma visão comum da segurança

Enquanto líderes do processo de RSS, as autoridades nacionais ocupam a linha da frente do mesmo, lançando, orientando e encorajando o debate público sobre a eficiência e a responsabilização do sector de segurança. Ao fazê-lo, devem ter o cuidado de criar condições que permitam uma ampla participação de todas as partes interessadas nacionais, incluindo grupos minoritários, partidos políticos da oposição, movimentos sociais, autoridades consuetudinárias e categorias tradicionalmente negligenciadas, como jovens e mulheres. Uma participação activa por parte do sistema de justiça, do parlamento e da sociedade civil reforçará a credibilidade e a legitimidade do processo. São necessárias competências de negociação apuradas, bem como tacto e diplomacia para assegurar o envolvimento de todas as partes interessadas.

Nos seus esforços para lançar o diálogo público sobre a RSS, as autoridades nacionais devem identificar pontos de entrada eficazes para lançar o debate. Estes pontos de entrada podem ser proporcionados por outros processos de governação.

- **Negociações de paz:** Após um conflito, as conversações de paz podem proporcionar o contexto mais adequado para criar consenso em torno da relevância e oportunidade de levar a cabo uma RSS no âmbito de estratégias nacionais de prevenção de novas ocorrências de violência armada. Para alcançar um acordo sustentável que crie uma base sólida para a RSS, as negociações devem ser inclusivas, contando com a participação tanto de homens como de mulheres (ver Caixa 15).
- **Processos de DDR:** A desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) de ex-combatentes pode conduzir a uma reorientação mais ampla do sector de segurança de um país. Sob o prisma da DDR, as questões relacionadas com o correcto dimensionamento das forças armadas e dos serviços de segurança, o equilíbrio de género nas equipas de segurança e a gestão das relações civis-militares podem abrir portas a um diálogo sobre a RSS.
- **Eleições:** A discussão dos planos de segurança a adoptar em períodos eleitorais pode impulsionar uma análise mais alargada do papel, eficácia, eficiência e responsabilização das instituições de segurança. Especialmente em países com uma história recente de violência eleitoral envolvendo as forças de segurança, pode representar uma boa oportunidade de consolidação do consenso nacional sobre questões fundamentais em matéria de governação, tais como a não-ingerência das forças armadas e dos serviços de segurança nos processos políticos e a sua subordinação a autoridades civis democraticamente eleitas (ver Caixa 3).
- **Reforma da administração pública:** Mesmo em democracias que funcionam devidamente, o esforço constante de modernização das estruturas do Estado e de melhoramento da prestação dos serviços públicos pode servir como ponto de acesso para repensar os mandatos, a organização e a capacidade

de resposta das instituições de defesa e segurança. A realização de inquéritos sobre a percepção e satisfação da população pode ajudar a congregar as perspectivas dos cidadãos em matéria de representatividade, acessibilidade, eficácia e eficiência das instituições de segurança como ponto de partida para a discussão de formas de aperfeiçoamento.

- **Planificação do orçamento de Estado:** O ciclo orçamental nacional requer a identificação de prioridades para racionalizar a distribuição de recursos da forma que melhor sirva os interesses do Estado e da população. Durante esse processo, tanto o executivo como o parlamento devem ter em consideração as implicações orçamentais de uma abordagem às necessidades de segurança. Este processo pode conduzir a uma discussão geral sobre as prioridades de segurança e sobre como melhor rentabilizar a resposta institucional às ameaças de segurança. A reflexão pode ser enriquecida através da participação dos cidadãos, quer enquanto utilizadores dos serviços de segurança, quer como contribuintes.
- **Reforma fiscal:** Numa tentativa de melhorar a cobrança de impostos, as autoridades nacionais podem explorar formas de melhorar o desempenho dos serviços aduaneiros. Para além da optimização das receitas fiscais, este pode ser o primeiro passo no sentido de uma discussão mais ambiciosa sobre a eficácia, eficiência e transparência dos serviços de controlo de fronteiras, tendo em consideração, por exemplo, as preocupações dos cidadãos relacionadas com a existência de corrupção nas fronteiras terrestres.

5.4. Como abordar as consultas sobre a RSS

As autoridades nacionais devem abordar as consultas sobre a RSS da forma mais inclusiva possível. Existem várias abordagens para dar voz a partes interessadas de diferentes níveis na definição da agenda de segurança:

- **Consultas formais:** A organização de uma série de reuniões descentralizadas que culminem num fórum nacional, como um seminário governamental ou uma conferência mais alargada sobre a RSS à escala nacional é uma das formas de abordar formalmente o processo de consulta. A participação deve ser inclusiva e deve contar com a representação de vários tipos de partes interessadas da sociedade civil.
- **Discussões informais:** Caso sejam detectados sinais de resistência à iniciativa de RSS entre as partes interessadas mais importantes, as discussões bilaterais, reuniões informais e actividades de lobbying discretas acabam, muitas vezes, por ser mais eficientes do que grandes encontros públicos em termos de obtenção de acordo inicial e de adesão.
- **Sensibilização do público:** As campanhas de informação e sensibilização permitem às autoridades nacionais a partilha informações e a recolha de feedback junto das bases. Esta abordagem exige receptividade às percepções do público, especialmente no que diz respeito à adequação do ritmo, intensidade ou abordagem da RSS às necessidades e preocupações expressas pelos cidadãos. No entanto, para que o debate público se mantenha construtivo, as autoridades nacionais deverão acompanhá-lo e moderá-lo de perto.

Caixa 8: Diálogos nacionais sobre a RSS

O Quadro de Prevenção de Conflitos (ECPF) da CEDEAO recomenda, como uma forma prática de alcançar o consenso, «diálogos nacionais [frequentes] sobre a RSS, que sejam consultivos e assentem na participação de todos os actores fundamentais, incluindo prestadores de serviços de segurança (estatutários e não-estatutários) e órgãos de supervisão, incluindo a sociedade civil e grupos vulneráveis».

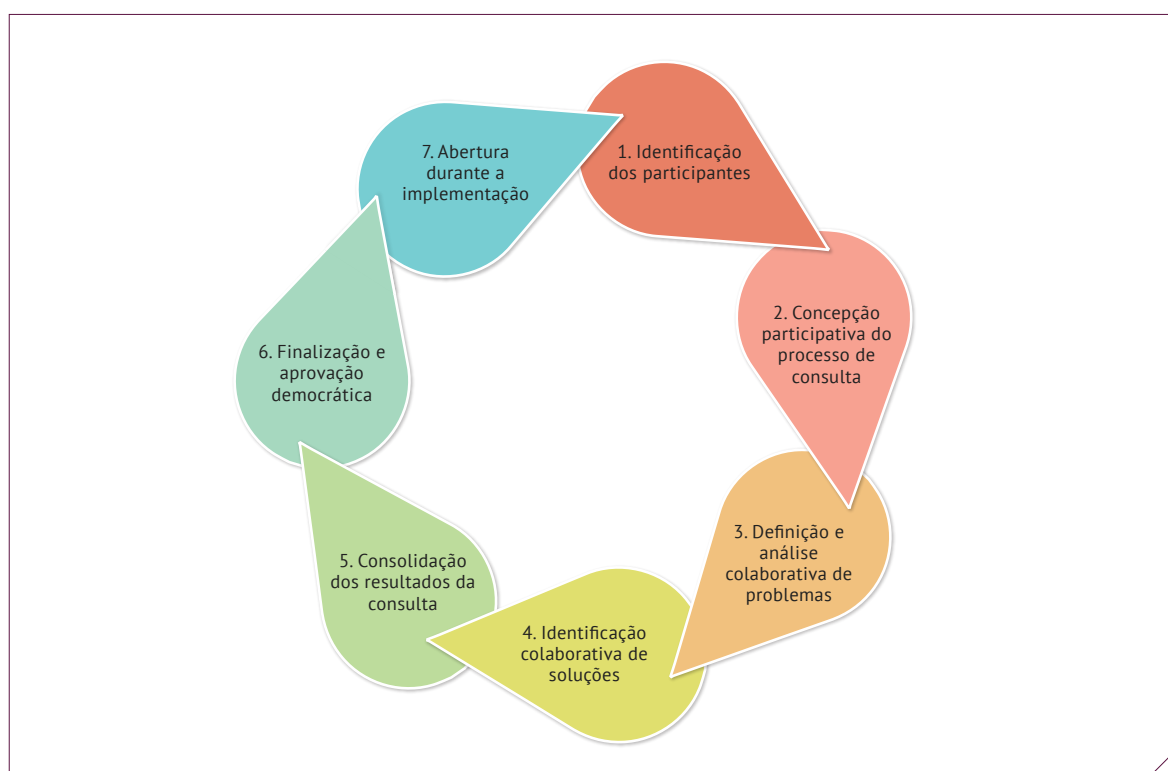
Fonte: ECPF, para. 75(j).

Para serem inclusivos e proporcionarem a todas as partes interessadas um sentimento de apropriação duradouro, os diálogos nacionais sobre a RSS devem assentar num quadro interactivo de consulta a longo prazo, e não em reuniões pontuais. Dependendo da etapa do processo, as acções consultivas podem assumir vários formatos, tais como:

- debates construtivos com partidos políticos;

- fóruns de diálogo ou conferências à escala nacional, regional e local, que juntam os cidadãos para discutir questões relacionadas com a segurança e de que modo a RSS pode beneficiar o cidadão comum;
- programas de televisão e/ou rádio informativos e interactivos, incluindo em estações de rádio comunitárias;
- acções de sensibilização comunitária e reuniões de círculos eleitorais para informar a população local e receber o seu feedback através de debates públicos ou grupos de reflexão;
- sessões de informação em universidades e grupos de reflexão estudantis;
- nos casos em que a tecnologia esteja disponível a custo acessível, mensagens de texto ou publicações em redes sociais que possam ser utilizadas para transmitir informação e recolher contributos dos cidadãos.

5.5. Os passos mais importantes para construir um consenso inclusivo no tema da segurança



Para que o processo de construção de consenso e de confiança seja bem-sucedido, são necessárias competências técnicas e sensibilidade política. O processo pode ser dividido em sete etapas principais, associadas a questões-chave que as autoridades nacionais devem ter em devida consideração.

- 1) **Identificação dos participantes**, tendo simultaneamente em conta a inclusão e a representação.
 - **Inclusão.** Todos os grupos de interesse relevantes estão representados? A falta de participação de algumas partes interessadas reduz a inclusividade do processo. Se alguma parte interessada recusar conscientemente participar, as autoridades nacionais talvez queiram deixar claro que lhe foi dada uma oportunidade de participar e que a porta continuará aberta caso mude de ideias.

Dependendo do peso social e político dos grupos recalcitrantes, talvez seja preferível abordar primeiro a causa das suas dúvidas antes de avançar com o processo. No entanto, como regra geral, se uma parcela significativa do grupo-alvo específico ou da sociedade em geral demonstrar vontade de seguir em frente, as autoridades nacionais devem estar preparadas para impedir que lobbies com pouca expressão paralizem o processo.

Outro aspecto importante da inclusão diz respeito a estender a mão aos grupos vulneráveis e geralmente negligenciados. Também é importante envolver os grupos que são desproporcionalmente afectados pela insegurança, que têm acesso limitado à informação e a quem raramente é dada a oportunidade de serem ouvidos, tais como:

- diásporas, especialmente se uma parte substancial da população tiver fugido do país devido a violações e abusos graves dos direitos humanos por parte de intervenientes do sector de segurança, ou seja, cidadãos que continuam no exílio por medo e desconfiança do aparelho de segurança, devem ser capacitados para que possam participar nas consultas;
 - deslocados internos que podem não ter acesso a estruturas de governação local ou a outros canais formais de participação;
 - grupos pobres, pouco escolarizados e marginalizados no plano socioeconómico (incluindo mulheres rurais).
- **Representação.** No caso de acções consultivas específicas com um número limitado de participantes, tais como conferências nacionais, os grupos sociais podem ser representados por delegados. Há algumas questões fundamentais a considerar. Como se determinam os tipos (baseados no género, na idade, na geografia, na etnia, etc.) e os níveis (nacional, regional, local, etc.) de representação adequados? Como se identificam os representantes de cada grupo e qual é a sua legitimidade para falar em nome desse grupo?

As autoridades nacionais devem encorajar cada grupo a fazer-se representar por uma pequena equipa de delegados, ao invés de apenas um indivíduo. Os representantes dos grupos sociais também devem ser encorajados a reportar às pessoas em nome das quais intervêm, como forma de promover um envolvimento mais alargado do público no processo. É fundamental que cada um dos segmentos populacionais consultados através de representantes se reveja nessa representação. Para tal, o género, a idade, a religião e outros elementos de diversidade relevantes devem ser incluídos na equação. Consoante os contextos, as preocupações dos diversos segmentos das populações também podem ser expressas por partes interessadas tradicionais respeitadas e por organizações não-governamentais (ONG) credíveis e com uma forte base comunitária.

«Vale a pena ressaltar que as ONG não falam em nome do espectro completo de representação cívica. O público em geral, os especialistas independentes e os indivíduos que não fazem parte de associações cívicas também devem ser encorajados e habilitados a participar no processo.»

Grupo de Trabalho Interagências da ONU sobre RSS, *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes*, 2012, p. 16.

- 2) **Concepção participativa do processo a utilizar.** Qual é a forma mais adequada de envolver os participantes num clima livre, pacífico e construtivo? As autoridades nacionais devem pesar os prós e contras dos vários métodos possíveis. No planeamento de actividades de consulta específicas (*workshops*, conferências, fóruns, etc.), deve ter-se o cuidado de escolher espaços e datas neutros, para permitir que todos os participantes-alvo possam estar presentes e expressar-se livremente. Neste sentido, é necessário ter em consideração possíveis feriados religiosos, barreiras socioculturais, como tabus, a conotação de certos locais e os valores culturais associados a determinados papéis tradicionais (por exemplo, a pressão social sobre uma mulher ao falar na presença de homens, ou sobre um jovem na presença de idosos).

A concepção do processo de consulta deve ser orientada pela sensibilidade ao conflito, antecipando e procurando evitar quaisquer impactos negativos possíveis (Caixa 10). A inclusão dos participantes na definição do quadro de consulta ajuda a preservar a confiança, a consolidar a apropriação e a assumir uma responsabilidade partilhada pelo processo.

- 3) **Definição e análise participativas dos problemas em jogo.** Todas as partes entendem e abordam os desafios em matéria de segurança de forma semelhante? Para se conseguir uma visão partilhada de segurança, todas as partes devem estar de acordo no que diz respeito a definições comuns, tais como quem faz ou deveria fazer parte do sector de segurança. O diálogo inclusivo é especialmente importante nesta fase, pois contribui para a definição dos valores nacionais fulcrais que vão servir de alicerces ao processo de RSS. Tendo em conta a dimensão subjectiva e psicológica da segurança, os cidadãos devem ser encorajados a expressar nas suas línguas locais e nas suas próprias palavras a sua experiência de insegurança, as suas percepções do sector de segurança e os seus pontos de vista sobre o que deve ser considerado uma prioridade de segurança. Em muitos casos, as lições aprendidas com experiências passadas a nível comunitário podem enriquecer a definição nacional dos desafios em matéria de segurança.

Nos países em que uma longa tradição de corrupção e nepotismo enraizou profundamente a impunidade dos intervenientes do sector de segurança e remeteu as populações ao silêncio, a restituição da voz à população é um passo fundamental para capacitar os cidadãos em matéria de segurança e para reconstruir um verdadeiro sentimento de apropriação.

- 4) **Identificação participativa de soluções possíveis.** Uma vez identificados os desafios do sector de segurança, as autoridades nacionais devem incentivar as partes interessadas envolvidas a contribuir com a sua opinião relativamente às soluções que devem ser adoptadas. Tal poderá incluir a definição de uma estrutura que enquadre este processo de reflexão colectiva e incentivos à sugestão de respostas inovadoras, realistas e economicamente viáveis às ameaças e vulnerabilidades. Consoante os temas que estiverem em cima da mesa, esta etapa pode revelar-se mais produtiva se for levada a cabo a nível local ou regional, ou em torno de questões transversais. As sugestões podem incluir acções preventivas e responsivas, bem como respostas sistémicas ou orientadas para um problema específico.
- 5) **Consolidação dos resultados das etapas 3 e 4.** A identificação colaborativa das ameaças (etapa 3) e das soluções possíveis (etapa 4) oferece uma oportunidade para começar a delinear uma visão comum da segurança que reflecta as opiniões de todas as partes interessadas. No âmbito do seu papel de liderança, as autoridades nacionais são responsáveis pela centralização e tratamento dos contributos das consultas nacionais para que sejam consolidados de uma forma estratégica e consistente. As autoridades devem ser apoiadas por consultores técnicos, incluindo especialistas

em questões de género, que se encarregarão de garantir que todas as considerações relevantes são tidas em conta (Caixa 9). A liderança política implica a concepção de formas de conciliar opiniões divergentes e de encontrar contrapartidas tendo em vista a definição de prioridades estratégicas. Consoante sejam ou não vistas como imparciais na forma como lidam com os resultados das consultas, as autoridades nacionais podem reforçar ou prejudicar a credibilidade do processo.

Caixa 9: O papel dos consultores técnicos

A consolidação de uma visão nacional da segurança requer tanto sensibilidade política como competências técnicas especializadas. Os consultores técnicos são uma mais-valia para a recolha, processamento e análise dos resultados do processo de consulta. Sabem traduzir os princípios da RSS em sugestões concretas para melhorar o sector de segurança, que sejam relevantes para o contexto nacional.

O recurso a peritos nacionais e consultores internacionais em simultâneo pode ter a vantagem de combinar um conhecimento sólido do contexto local com as lições extraídas das experiências de outros países. No entanto, vale a pena ressaltar que a tendência de alguns peritos externos de ditarem a conduta do processo de RSS, ou de promoverem um modelo padrão de RSS, pode ser prejudicial para a apropriação e a liderança nacionais.

Atenção: O facto de uma pessoa trabalhar no sector de segurança, mesmo numa posição de liderança, não torna automaticamente essa pessoa num perito em RSS. Da mesma forma, «ser mulher não torna automaticamente essa pessoa numa “especialista em género” e aumentar o número de mulheres na sala não garante a elaboração de políticas e programas sensíveis ao género»¹⁰.

Apesar de a RSS exigir competências técnicas, as considerações técnicas não podem substituir a liderança política da reforma. A RSS é um processo fundamentalmente político, que deve ser apoiado e não orientado por considerações de natureza técnica.

- 6) **Apoio democrático da agenda de segurança nacional.** Uma vez decidida aos mais altos níveis políticos, e com base nos resultados do processo de consulta, a visão de segurança nacional deve ser registada formalmente numa política de segurança nacional ou documento semelhante. Este documento deve ser sujeito a algum tipo de aprovação democrática: por exemplo, um voto de apoio do parlamento e/ou a assinatura de um documento de síntese por representantes dos diferentes grupos sociais envolvidos na consulta. Este documento deve ser público.
- 7) **Abertura em toda a implementação.** As autoridades nacionais, enquanto líderes do processo de RSS, devem encorajar e criar um ambiente propício à supervisão democrática do processo de RSS. Tal inclui propiciar a participação activa das partes interessadas civis, incluindo não-estatais, no sistema de monitorização implementado. Também envolve a capacitação do parlamento, das instituições estatutárias de supervisão e das organizações da sociedade civil para o exercício da supervisão democrática do processo de RSS e para apresentar sugestões sobre a forma de o melhorar.

Para mais informação sobre a implementação inclusiva de processos de RSS, consulte a Ferramenta n.º 2 sobre programação da RSS.

Muitas vezes, os parceiros internacionais exercem pressão sobre as autoridades nacionais para que acelerem determinados aspectos do processo de RSS. A construção do consenso é uma das áreas fundamentais que é muitas vezes apressada, o que pode afectar a sustentabilidade de todo o processo de RSS. As autoridades nacionais devem ser pacientes e atribuir tempo suficiente à fase de construção de consenso.

5.6. Desafios à construção de um consenso sobre a RSS

A obtenção do nível necessário de participação e confiança das partes interessadas nacionais no processo de construção do consenso pode constituir, por diversas razões, um desafio.

- **A construção de um consenso visa aproximar várias partes que apoiam pontos de vista diferentes e possivelmente antagónicos.** Em situações de pós-conflito, estas partes podem coincidir com antigos grupos armados de facções antagónicas. Em países que saíram recentemente de regimes autoritários, a implementação de uma cultura de liberdade de expressão pode levar tempo. Até em situações de paz e estabilidade, a construção de consenso pode despertar rivalidades políticas profundamente enraizadas ou longos históricos de incompreensão entre comunidades. As autoridades nacionais devem criar as condições necessárias a uma troca de opiniões pacífica e construtiva.
- **O próprio governo pode ser considerado partidário.** Nesse caso, pode ser útil convocar um mediador externo, aceite por todas as partes, para facilitar as discussões. E, geralmente, a CEDEAO está em boa posição para mandar um mediador, cujo apoio só será bem-sucedido se for reconhecido por todas as partes interessadas como imparcial e se estas sentirem que tiveram um acesso equitativo à discussão e que as suas opiniões foram tidas devidamente em consideração. No entanto, a agenda da RSS deve ser definida por intervenientes nacionais e não ditada pelo mediador externo.
- **Os prestadores informais e consuetudinários de serviços de segurança e de justiça** devem ser incluídos no processo de reforma. No entanto, a sua diversidade pode dificultar a identificação de representantes para esta categoria que sejam aceites pela generalidade dos intervenientes. Além disso, podem também ser suscitadas questões de legitimidade.
- **Gestão das expectativas.** As acções consultivas devem ser abordadas com a devida cautela para não criar expectativas irrealistas. As autoridades nacionais devem estar cientes de que os espaços criados para recolher as opiniões da população podem ser facilmente mal interpretados e encarados como fóruns para a apresentação de queixas, o que cria a expectativa implícita de que todas as preocupações suscitadas serão definitivamente resolvidas no curto prazo. No entanto, a RSS é um processo longo, caro e complexo. Para preservar a sua credibilidade, a RSS não deve ser apresentada como uma solução fácil para todos os desafios de governação suscitados durante as consultas.

Caixa 10: Evitar efeitos negativos (Do no harm) – Um princípio sensível ao contexto

Evitar efeitos negativos, ou *do no harm* em inglês, é um princípio de intervenção que reconhece que qualquer acção, reacção ou omissão pode ter impactos negativos, inesperados ou não intencionais na população local, nas dinâmicas sociais e estruturas comunitárias, no sector de segurança ou no clima político e socioeconómico geral.

O seu objectivo é atenuar dois tipos cruciais de riscos de intervenção.

- **Efeitos não intencionais:** O princípio de «evitar efeitos negativos» aconselha os responsáveis pelo planeamento e implementação a antecipar todas as repercussões possíveis da RSS, para identificar previamente quaisquer possíveis acções contraproducentes.
- **Efeitos negativos/adversos:** O princípio de evitar efeitos negativos recomenda que se avalie o possível impacto negativo de uma acção face aos seus benefícios para as partes interessadas e o processo nacional, e que se planeiem mecanismos de mitigação.

Evitar efeitos negativos tem muitas implicações operacionais no processo de construção de consenso. Ao consolidarem os resultados da consulta para a identificação de desafios de segurança e soluções possíveis, os consultores de RSS devem ter em conta a complexidade da conjuntura geral do país e avaliar as implicações de cada cenário possível, em termos de interações sociais, dinâmicas conflituais, capacidades de governação existentes, recursos e gestão de estratégia. O objectivo é evitar os efeitos adversos da RSS, tais como uma deterioração da situação de segurança ou das relações entre civis e militares.

Para evitar efeitos negativos é necessária prudência, mas também flexibilidade e realismo. A observância deste princípio pode levar os responsáveis pelo planeamento e implementação da RSS a reformular ou a desistir de algumas actividades planeadas inicialmente.

Contextualização da RSS

«Os estados e as sociedades definem e buscam a segurança de acordo com os seus contextos, histórias, culturas e necessidades particulares. Não existe um modelo único do sector de segurança.»

Fonte: Relatório do Secretário-Geral, «Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting Security Sector Reform» (Assegurar a paz e o desenvolvimento: O papel das Nações Unidas no apoio à reforma do sector de segurança), Organização das Nações Unidas, 2008.

6.1. Não existe um modelo “único”

As autoridades nacionais devem olhar para a RSS como um quadro geral que fornece ferramentas para projectar uma estrutura de segurança que atenda às necessidades do seu país, e não como um paradigma imutável que deve ser implementado no mesmo formato em todos os países. A RSS não deve ser apresentada como um pacote de «tamanho único», mas sim como uma estrutura flexível que se torna mais eficaz quando é contextualizada.

Mesmo que um país opte por não implementar um processo de RSS convencional e em grande escala, se levar a cabo reformas limitadas, já pode melhorar substancialmente a eficiência e a governação das suas instituições de segurança (Caixa 11). Na África Ocidental, países como o Gana, a Nigéria e o Senegal melhoraram os seus sectores de segurança sem chamar formalmente ao processo uma reforma do sector de segurança. Centrar a atenção em instituições, instrumentos e áreas prioritárias é uma forma eficaz de tornar a RSS mais relevante para os objectivos prioritários do país.

As autoridades nacionais não se devem deixar desencorajar pelo peso e complexidade técnica aparentes da RSS. Cada país deve lançar reformas no formato mais realista e adequado à sua própria situação.

Mesmo quando o país optou por uma reforma limitada, a abordagem deve ser holística. Isto significa que as reformas devem ser enquadradas numa visão nacional mais alargada e coadunar-se com outras reformas do Estado (ver a Secção 6.4).

Caixa 11: Exemplos de iniciativas de reforma limitada

Reformas sectoriais:	Avaliações de políticas específicas:	Normas éticas transectoriais:	Melhorar a resposta a ameaças específicas:
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reforma da polícia ✓ Reforma do sector da defesa ✓ Reforma da justiça/penal ✓ Reforma do sistema dos tribunais de menores ✓ Reforma do sector de segurança privado ✓ Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Doutrina militar ✓ Estratégia de segurança interna ✓ Política de segurança civil ✓ Políticas de gestão de fronteiras ✓ Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Políticas de luta contra a corrupção ✓ Políticas de género ✓ Padrões de direitos humanos ✓ Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Segurança marítima ✓ Luta contra o terrorismo ✓ Tráfico de seres humanos ✓ Violência doméstica ✓ Violência de bandos ✓ Etc.

6.2. Adaptação interna das normas e padrões internacionais aos contextos nacionais

Existe um consenso cada vez maior à escala global relativamente às normas e padrões subjacentes à RSS. Estas normas e padrões assentam nas melhores práticas, bem como em instrumentos jurídicos internacionais relacionados com a forma como as forças armadas e os serviços de segurança operam (Caixa 12).

Caixa 12: Exemplos de instrumentos internacionais relevantes para a RSS

- Direito humanitário internacional (Convenções de Genebra e respectivos Protocolos adicionais)
- Direito internacional em matéria de direitos humanos, incluindo Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes
- Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
- Quadro de Políticas sobre a Reforma do Sector de Segurança da União Africana
- Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO
- Protocolo da CEDEAO relativo ao Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, Manutenção da Paz e Segurança
- Resoluções da ONU sobre o estado de direito, a paz e a segurança

Do ponto de vista jurídico, a concepção de uma RSS específica ao país exige a adaptação interna dos instrumentos internacionais ratificados pelo mesmo. A harmonização das legislações nacionais com estes instrumentos contribui para criar um enquadramento jurídico que propicia a RSS. Apesar de, muitas vezes, os parlamentos desempenharem um papel central nesta questão, podem ter dificuldade em traduzir os compromissos internacionais de segurança em legislação nacional sem o apoio político do poder executivo. Geralmente, a adaptação interna das normas internacionais é uma responsabilidade conjunta do executivo e do parlamento (ver o diagrama em baixo). Em alguns casos, como na Costa do Marfim, a ratificação dos tratados internacionais também pode ser uma prerrogativa do poder executivo.



6.3. A RSS e outras reformas públicas: Identificação de pontos de entrada

A adaptação da RSS às situações específicas de um estado exige uma integração do processo de reforma nas suas estruturas gerais de governação. Cabe a cada estado desenvolver as sinergias relevantes entre a RSS e outras agendas de reforma pública, à luz da complexidade do contexto nacional. No âmbito das suas responsabilidades de liderança, as autoridades nacionais terão de ter em conta as interacções e equilibrar as prioridades entre as necessidades de segurança e outras aspirações legítimas da população, tais como o desenvolvimento socioeconómico.

Caixa 13: A reforma do sector público no Gana

Há vários anos que o Gana está envolvido num exercício de reforma do sector público, centrado na racionalização dos salários da função pública e em tornar as políticas de pagamento do sector público mais sustentáveis. Esta reforma tem contribuído para melhorar a produtividade, não só no sector de segurança do Estado, mas também, de forma mais ampla, na administração pública. Houve uma diminuição das perdas de receitas e uma libertação de recursos para apoiar as prioridades nacionais, incluindo a prestação de serviços de segurança.

Caixa 14: Exemplos de interacções transectoriais

- ✓ **A regulamentação nacional do sector privado** pode afectar a forma como as empresas de segurança privada operam.
- ✓ **As reformas da administração pública** podem ajudar a renovar a imagem da administração e a criar uma mentalidade orientada para o serviço entre os funcionários públicos, incluindo o pessoal do sector de segurança.
- ✓ **Os processos de descentralização** podem permitir o desenvolvimento de policiamento comunitário ou de outras equipas de segurança geridas localmente.
- ✓ A implementação transversal de **reformas ao nível do género** nas instituições governamentais também tem impacto nas instituições de segurança, nomeadamente no que diz respeito aos recursos humanos, às normas de funcionamento e às estruturas de controlo interno.

6.3.1. A RSS e as agendas de desenvolvimento nacional

Nos países em desenvolvimento, tais como os estados-membros da CEDEAO, os esforços de RSS devem ser articulados com a agenda de redução da pobreza. Para garantir a sustentabilidade das reformas, é fundamental atender de uma forma coerente às necessidades de desenvolvimento e de segurança da população. Na Serra Leoa, por exemplo, a RSS foi consecutivamente articulada com o Documento Estratégico para a Redução da Pobreza de 2005–2007, a Agenda para a Mudança de 2008–2012 e, de seguida, a Agenda para a Prosperidade de 2012–2018.

Muitas vezes, os quadros de desenvolvimento nacional estão alinhados com objectivos de desenvolvimento internacional, tais como os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).¹¹ Os esforços para alcançar estes objectivos no sector de segurança podem impulsionar reformas ao nível da governação. A título de exemplo, as estratégias nacionais de concretização do 3.º ODM relativas à promoção da igualdade de género e à capacitação das mulheres, devem abordar a integração do género na governação do sector

de segurança. No entanto, a articulação da RSS com a agenda de desenvolvimento nacional não deve conduzir a uma «securitização» do desenvolvimento e a uma deslocação de recursos essenciais ao desenvolvimento para o sector de segurança. As autoridades nacionais devem assegurar um equilíbrio adequado na distribuição de recursos às várias necessidades das suas comunidades (Secção 6.3.2).

As agendas de redução da pobreza podem ser gravemente afectadas por lacunas ao nível da segurança.

«Contribuição ao Desenvolvimento Nacional: As Forças Armadas e os Serviços de Segurança devem contribuir para o desenvolvimento económico e social do seu país.»

Fonte: Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO, 2011, Artigo 23.º.

Há vários casos de estudo oeste-africanos que demonstram, por exemplo, o devastador impacto socioeconómico que a má governação tem nos sectores penal e de justiça.¹² Em contrapartida, o melhoramento da eficiência e da responsabilização das instituições de justiça e de segurança contribui para a recuperação económica. A boa governação da segurança gera postos de trabalho e estimula a coesão social.

Como tal, a agenda de RSS deve ser consistente com o desenvolvimento geral e as reformas sociais relativamente aos aspectos que se seguem.

✓ **Estratégias de emprego**

- De que modo irá o redimensionamento do sector de segurança afectar o mercado de trabalho geral?
- Quais são as perspectivas mais amplas de criação de emprego no sector de segurança?
- Quais os serviços de apoio que podem ser terceirizados pelas instituições de segurança a pequenas e médias empresas para estimular a criação de emprego?
- Como pode uma prestação mais eficiente de serviços de segurança melhorar o ambiente empresarial?

✓ **Gestão da saúde pública**

- Que impacto têm as questões de saúde pública na prestação de serviços de segurança?
- Como é que a prevenção e a resposta a crises de saúde devem ser integradas nas visões, missões, mandatos e formação das instituições de segurança?
- Em que medida é que a capacidade médica do sector de segurança pode dar apoio ao serviço de saúde civil, como parte das relações civis-militares?

✓ **Sistema educativo**

- De que modo são abordados os conceitos de Estado de direito, direitos humanos, igualdade de género, participação dos cidadãos e responsabilização democrática pelo sistema educativo?
- Quais as oportunidades de formação e reconversão profissional que são oferecidas aos funcionários exonerados dos serviços de segurança e defesa?
- Como pode ser melhorada a integração de valores e de formação ética nos currículos de formação profissional do sector de segurança?

6.3.2. A RSS e as reformas das finanças públicas

A racionalização das finanças públicas é fundamental para a estabilidade do Estado e para a sustentabilidade dos seus recursos e do seu orçamento. A RSS procura uma distribuição otimizada do orçamento nacional pelos vários sectores, em que as despesas de segurança não prejudiquem os investimentos no desenvolvimento. As reformas das finanças públicas criam oportunidades para lançar discussões sobre a acessibilidade, viabilidade económica, sustentabilidade financeira e prestação de contas do sector de segurança.

A implementação de processos orçamentais eficientes garante o acesso das instituições de segurança aos recursos necessários para cumprir a sua missão, bem como uma utilização responsável dos fundos públicos. O planeamento e gestão estratégicos dos orçamentos de defesa e segurança são fundamentais para garantir a operacionalidade das estruturas nacionais de segurança.

Enquanto componente do serviço público, as instituições de defesa e segurança são afectadas de várias formas pelas reformas das finanças públicas. Estas reformas podem ter impacto nos salários, benefícios e impostos; no recrutamento, oportunidades de formação e desenvolvimento da carreira; e nos equipamentos, infra-estruturas e condições de trabalho em geral.

Em contrapartida, a boa governação do sector de segurança ajuda a melhorar o desempenho financeiro do Estado, através das seguintes vertentes.

- **Gestão das fronteiras.** Uma administração mais eficiente e transparente das fronteiras melhora a cobrança de direitos aduaneiros, facilita o comércio e ajuda a combater o tráfico de pessoas, o contrabando e as redes transfronteiriças de branqueamento de capitais. No contexto dos acordos regionais da CEDEAO sobre a livre circulação, a Comunidade desempenha um papel importante no que diz respeito ao apoio aos estados-membros na melhoria da integridade, eficiência e coordenação dos seus serviços de fronteira.
- **Governação interna.** A melhoria dos mecanismos de controlo interno das instituições de segurança pode otimizar a relação custo-eficácia e reduzir as despesas, especialmente através de processos competitivos de adjudicação de contratos públicos, da uniformização dos sistemas de contabilidade, da normalização dos procedimentos administrativos e financeiros, do controlo gestional das operações financeiras e da integração de auditorias e de verificações de antecedentes relacionados com a integridade nas rotinas institucionais.
- **Supervisão parlamentar.** Os parlamentos desempenham um papel importante no que diz respeito à supervisão do cumprimento do orçamento por parte das instituições de segurança. As comissões parlamentares da defesa e segurança e do orçamento e finanças devem analisar, em conjunto, os lançamentos relacionados com o sector de segurança no orçamento nacional. As comissões podem procurar esclarecimentos endereçando perguntas ao governo e através de audições a responsáveis da defesa e segurança ou a peritos de outros sectores. Estes métodos permitem a elaboração de recomendações tendo em vista um melhor alinhamento dos orçamentos de segurança com as necessidades da população, de modo a garantir uma orçamentação voltada para os resultados. Devem igualmente avaliar o nível de despesa pública face aos resultados alcançados pelas políticas, conforme as prioridades nacionais.
- **Supervisão independente.** A integridade financeira do sector de segurança é supervisionada por instituições como tribunais de contas, gabinetes de auditores gerais e agências nacionais de combate à corrupção, bem como por organizações da sociedade civil. O trabalho destas instituições contribui para reduzir o desperdício, a apropriação indevida de fundos públicos e a corrupção, bem como os défices que estes representam para o orçamento de Estado. Também têm uma função de denúncia de financiamentos inadequados da resposta do Estado a determinados tipos de ameaças.
- **Gestão das receitas geradas pelo sector de segurança.** Por vezes, as indústrias públicas ou semipúblicas geridas por instituições de segurança estão envolvidas em actividades lucrativas, como o comércio de armas ou a prestação de serviços de protecção que geram rendimentos. A participação em operações de paz também recebe compensações financeiras destinadas a cobrir as despesas incorridas pelos países que contribuem com o envio de tropas. Estes rendimentos podem ser utilizados para apoiar o desenvolvimento do sector de segurança ou para responder a outras necessidades nacionais.

Para mais informações, consulte a Ferramenta n.º 3, Boa Governação Financeira das Instituições de Defesa e Segurança.

3

Não é possível levar a cabo uma supervisão externa das finanças do sector de segurança sem a cooperação do executivo e das instituições de segurança para a disponibilização de acesso a informação e registos relevantes. Na maioria dos países da África Ocidental, há determinadas áreas, como a supervisão financeira dos serviços de informação, que observam um grau particularmente elevado de segredo devido à sua natureza altamente sensível e tradição de confidencialidade. Ainda assim, é possível desenvolver vários mecanismos que permitam uma supervisão eficiente sem comprometer a confidencialidade e a segurança nacional, começando por um enquadramento jurídico claro.¹³ É possível, por exemplo, utilizar sistemas fechados de supervisão, como audiências fechadas de comissões parlamentares, para prevenir a utilização abusiva da confidencialidade por intervenientes dos sectores de defesa e segurança como desculpa para escapar à prestação de contas. Também é possível realizar investigações e inquéritos parlamentares através de inspecções à porta fechada levadas a cabo por instituições de supervisão independentes com autorização legal, concedendo-se a autorização necessária aos funcionários-chave destas instituições através dos devidos procedimentos de habilitação.

Caixa 15: A responsabilidade financeira do sector de segurança

«Responsabilidade Financeira

A autoridade política nacional deve assegurar que recursos financeiros e materiais adequados sejam disponibilizados às Forças Armadas e Serviços de Segurança para desempenho das suas missões com sucesso.

Transparência e Responsabilidade na Gestão da Segurança

O controlo democrático das Forças Armadas e Serviços de Segurança pelas instituições estatais (executivo, legislativo e judicial), bem como pelas instituições da CEDEAO deve ser exercido com transparência e responsabilidade, particularmente no que concerne ao processo de planeamento, orçamentação e aquisições no âmbito da defesa e segurança.»

Fonte: Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO, 2011, Artigos 11.º e 19.º.

6.3.3. A RSS em cenários de pós-conflito e transição democrática

Um dos grandes desafios em cenários de pós-conflito é a coordenação da RSS com outros esforços de recuperação e estabilização, tais como o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes, a reabilitação de crianças-soldados, a gestão do regresso de refugiados e deslocados internos, o controlo de armas ligeiras e de pequeno porte (ALPP), a justiça transicional e a desminagem. Alguns destes processos podem ocorrer em simultâneo. Apesar de a coordenação destas actividades diversas poder representar um desafio, também pode criar pontos de entrada para a RSS (Caixa 16).

Da mesma forma, nas sociedades que estejam em transição após um longo período sob o jugo de um regime autoritário, a coordenação da RSS com processos políticos, tais como eleições, conferências nacionais e esforços de reconciliação, pode proporcionar pontos de entrada valiosos para a RSS. Na Nigéria, por exemplo, a segurança eleitoral proporcionou um ponto de entrada eficaz para a coordenação entre agências. As lições aprendidas após a ocorrência de incidentes de violência eleitoral levaram à criação, por parte da Comissão Eleitoral Nacional Independente e dos intervenientes do sector de segurança nacional, de um Comité Consultivo Interagências sobre Segurança Eleitoral (*Inter-agency Consultative Committee on Election Security*, ICCES) como uma estrutura inovadora para enfrentar de uma forma coerente os desafios de segurança ao longo do processo eleitoral. Através de uma abordagem colaborativa, o ICCES tornou-se num instrumento importante de contenção dos riscos eleitorais, reconhecendo o facto de o órgão de gestão eleitoral ter de lidar com questões de segurança eleitoral, apesar de ter pouco ou nenhum controlo sobre o sector de segurança.

Em 2012, a Comissão para a Verdade, Justiça e Reconciliação do Togo, (*Truth, Justice and Reconciliation Commission*), incluiu a reforma do sistema de justiça, das forças armadas e dos serviços de segurança e informação no seu relatório final para evitar a recorrência de violência política, frequente desde a independência. O caso da justiça transicional na Serra Leoa também poder ser consultado na Caixa 16.

Caixa 16: Por onde começar? Aprender com experiências pós-crise

Geralmente, os contextos de transição apresentam não só uma enorme necessidade de RSS, mas também uma grande variedade de pontos de entrada para este processo complexo e multidimensional. Os acordos de paz, acordos políticos, revisões constitucionais e processos de justiça de transição desempenham um papel central.

- **Acordos de paz**

- Uma vez que criam uma dinâmica de reconfiguração política e social e de renegociação de cargos/recursos políticos, os acordos de paz também abrem uma janela à reorganização do sector da segurança.
- Os acordos de paz que prevêem a integração de antigos combatentes nas forças nacionais representam uma oportunidade alicerçada na relação entre o DDR e a RSS (ver adiante a informação sobre DDR).
- O Acordo Global de Paz da Libéria, de 2003, é um exemplo positivo de disposições específicas para a RSS.¹⁴
- No Burundi, o Acordo de Paz de Arusha de 2000 previa a profissionalização das instituições de segurança e de justiça, a criação de uma força policial nacional e a exclusão das novas forças de segurança de quem tivesse cometido crimes de guerra, abusos e violações de direitos humanos ou golpes de estado, criando assim os alicerces para o lançamento da RSS nacional em 2003.

- **Revisão constitucional**

As instituições de segurança do Estado que são criadas e regidas por disposições constitucionais podem necessitar de uma revisão constitucional para permitirem reformas substanciais. A revisão da Constituição do Quênia, em 2010, criou oportunidades de melhorias institucionais no âmbito do poder judiciário, parlamentar e executivo (incluindo os serviços de polícia, defesa e informação). A revisão constitucional foi levada a cabo no âmbito do processo de construção da paz, no rescaldo da crise pós-eleitoral de 2007–2008, o que também serve para ilustrar a forma como os acontecimentos eleitorais podem constituir um ponto de entrada para a RSS.

- **Justiça de transição**

O relatório final da Comissão para a Verdade e Reconciliação da Serra Leoa (*Truth and Reconciliation Commission*) reconheceu que o nepotismo e a corrupção no seio das instituições de segurança tinham contribuído para a eclosão da guerra civil. Este reconhecimento preparou o terreno para uma reforma de âmbito sectorial, tendo em vista um melhor controlo democrático dos serviços policiais, militares e de informação.

- **Desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR)**

Ignorar a sobreposição intrínseca entre o DDR e a RSS pode resultar numa má coordenação da reintegração de ex-combatentes, por exemplo, ao prometer-se a integração daqueles nas forças armadas regulares antes de esta medida ser aprovada oficialmente. O DDR eficiente deve fazer parte dos esforços gerais para controlar o pessoal armado em contextos de pós-conflito, mesmo que haja várias secções de um acordo de paz dedicadas a cada aspecto. É necessário atingir um certo nível de desmilitarização e estabilidade para que a RSS tenha condições de ser instituída. Assim sendo, o DDR assume-se como um precursor da RSS.

- **Armas ligeiras e de pequeno porte (ALPP)**

Se a RSS não for adequadamente articulada com o controlo das ALPP, a má gestão dos equipamentos militares ou de segurança (por exemplo, tráfico de armas de serviço ou a contabilização incorrecta de munições) pode alimentar a proliferação de armas no mercado ilegal. Além disso, a incapacidade das instituições de segurança para conterem a proliferação das armas de fogo aumenta a exposição dos cidadãos à violência armada e à criminalidade.

6.4. A RSS não se destina apenas a estados frágeis

Por vezes, considera-se que a RSS só é relevante em estados altamente disfuncionais ou pós-conflito, o que constitui um pressuposto errado. Na realidade, em situações voláteis, a falta de liderança política coloca um enorme obstáculo à condução de um processo de RSS. Para que a RSS possa ser logo projectada pelas partes interessadas nacionais e fomentada a apropriação nacional, é fundamental que o Estado já tenha estruturas básicas instituídas.

Enquanto parte integrante da reforma do Estado, a RSS tanto é relevante para países em transição de situações de conflito ou de um governo autoritário, como para países em processo de consolidação da sua cultura democrática e para sociedades abertas.

Durante as reformas do sector público levadas a cabo em grande parte da África Ocidental nas décadas de 1980 e 1990, o sector de segurança foi, de forma geral, deixado fora do processo. Assim, a RSS pode ser vista como um prolongamento tardio dessas reformas. No contexto da África Ocidental, em que os estados independentes ainda são relativamente recentes, a RSS contribui para um processo mais amplo de construção de legitimidade e capacidade estatal. Também contribui para restaurar e/ou reforçar a credibilidade das instituições do Estado através de uma prestação eficaz de serviços de segurança e justiça à população. Na Guiné, onde a autoridade do Estado tem sido largamente posta em causa e a administração pública militarizada, a RSS provou ser indissociável dos esforços continuados de construção do Estado.

Institucionalização da liderança da RSS

7.1. Necessidade de mandatos institucionais claros

No contexto de um processo abrangente de RSS que envolva todos ou a maioria dos componentes do sector de segurança, a liderança operacional deve ser confiada a um órgão especificamente mandatado para coordenar e organizar o processo, ao passo que a liderança política deve manter-se ao nível das autoridades nacionais, o que facilitará a criação de um quadro institucional adequado.

Se os mandatos institucionais não forem claros, corremos o risco de assistir a uma duplicação de esforços por parte dos intervenientes públicos e a um desperdício de tempo e recursos. Se não houver directrizes sólidas que orientem o inter-relacionamento das várias instituições no processo de RSS, este pode ser posto em risco por disputas administrativas pela liderança. O estabelecimento de canais de comunicação, estruturas e responsabilidades bem definidos para as instituições públicas ajudará a garantir a coerência e coordenação ao nível do Estado.

Ao capacitarem um órgão específico para liderar e coordenar os esforços de RSS, as autoridades nacionais delegam a autoridade operacional e atribuem responsabilidades claras para a coordenação da RSS. O órgão de coordenação encarregue de orientar o processo de reforma a nível intersectorial assegura a coerência global da RSS, ao passo que os ministérios competentes se concentram nas suas reformas sectoriais específicas.

7.2. Como constituir um órgão de coordenação responsável pela RSS

Para garantir que o órgão responsável pela coordenação da RSS tem legitimidade e autoridade para cumprir a sua função, deve ser-lhe conferido um mandato claro e oficial, firmemente assente no quadro jurídico. Deve ser nomeado pela autoridade que dispõe de competência legal e legitimidade constitucional para dar início ao processo de RSS (presidência, agência de segurança nacional, conselho de segurança nacional, etc.). Isto contribui para evitar a contestação por parte de agências rivais que disputem a liderança do processo de RSS.

Uma abordagem prática para as autoridades nacionais pode incluir os passos que se seguem.

1.º Passo: Realizar uma avaliação da situação e das necessidades de RSS. A análise do sector de segurança ou a avaliação das necessidades devem ser mandatadas pelo executivo.

- 2.º Passo:** Consultar os mandatos codificados na constituição e outras leis relevantes para as instituições do sector de segurança.
- 3.º Passo:** Criar ou atribuir um órgão de coordenação ao processo de RSS (ver secção 7.3) e capacitá-lo para liderar e coordenar a RSS. Este órgão deve reportar às autoridades mandatárias. Aquando da criação do órgão de coordenação, as autoridades nacionais devem salientar, de forma explícita, a necessidade de incluir um ponto de contacto ou unidade para as questões de género e especificar que a integração da perspectiva de género é um requisito fundamental para uma RSS eficiente (Caixa 17).
- 4.º Passo:** Apoiar o órgão de coordenação de RSS com legislação e recursos adequados para cumprir a sua missão: o órgão de coordenação mandatado pode sugerir ao executivo quais as reformas jurídicas e/ou institucionais que são necessárias para que possa cumprir a sua missão.
- 5.º Passo:** Solicitar ao órgão de coordenação a apresentação de um roteiro abrangente para a RSS, que explique o modo como pretende conduzir o processo. A elaboração deste roteiro deve contar com a participação activa de todas as principais partes interessadas, especialmente os principais ministérios de tutela implicados no processo de reforma. Uma vez validado pelas autoridades mandatárias, o roteiro pode ser apresentado ao parlamento para aprovação democrática.
- 6.º Passo:** Avaliar a estratégia à medida que o tempo for avançando e alterá-la, se necessário.

Caixa 17: Integração da perspectiva de género

«A integração da perspectiva de género é o processo de avaliação das implicações, para mulheres e homens, de qualquer acção planeada, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e a todos os níveis.

É uma estratégia para que as preocupações e experiências das mulheres e homens façam parte integrante da concepção, implementação, monitorização e avaliação das políticas e programas em todas as esferas políticas, económicas e sociais, para que mulheres e homens tenham benefícios iguais e a desigualdade não seja perpetuada. O fim último é a igualdade entre homens e mulheres.»

Fonte: Nações Unidas, Registos Oficiais da Assembleia Geral, 18 de Setembro de 1997, UN Doc. A/52/3/Rev.1, ch. IV, para. 4.

7.3. Os diferentes tipos de mandatos dos órgãos de coordenação da RSS

Quer tenham sido conferidos por um decreto oficial ou por outra forma de documento legal ou regulamentar, a nomeação e o mandato do órgão de coordenação da RSS devem ser irrefutáveis à luz da constituição. A liderança para coordenar a RSS pode ser especificada de várias formas. Na maioria das vezes, corresponde a uma das seguintes hipóteses:

- ✓ **Prevista pela constituição:** No Gana, a principal agência estatal responsável por todas as questões relacionadas com a segurança nacional é mandatada pela constituição.
- ✓ **Identificada no seio das instituições estatais existentes:** Neste caso, talvez tenha de ser rebaptizada, reorganizada e/ou autorizada posteriormente. O Acordo Global de Paz da Libéria de 2003 previa a criação da Comissão de Governação da Reforma, que, pouco tempo depois, foi rebaptizada como Comissão de Governação através de uma ordem executiva. Numa carta oficial, o Presidente da Libéria solicitou à Comissão que providenciasse liderança intelectual para o processo de RSS. Apoiando-se nesse mandato, a comissão liderou a elaboração da estratégia de segurança nacional e facilitou a criação de capacidades de supervisão democrática do sector de segurança, nomeadamente dando formação aos deputados.

- ✓ **Criada como um órgão *ad hoc***, como foi o caso da criação do Comité de Direcção Nacional para a RSS na Guiné e do Conselho Nacional da RSS no Mali (ver Caixa 18).

Aviso: *Tendo em conta a natureza multisectorial da RSS, é importante que as autoridades nacionais exerçam cautela ao mandatarem um ministério específico para liderar ou coordenar o processo de reforma, uma vez que tal pode dar a entender, incorrectamente, que a RSS só diz respeito a esse ministério. A atribuição de autoridade a um ministério de tutela sobre outro ministério também pode dar azo a tensões susceptíveis de pôr em causa a cooperação intragovernamental para a RSS.*

Caixa 18: Criação de um órgão especial para a RSS: O exemplo do Mali

No Mali, o Conselho Nacional para a Reforma do sector de segurança (CNRSS) foi criado por decreto presidencial assinado em Agosto de 2014. No quadro da constituição e da legislação em matéria de defesa nacional, o quadro define a missão do CNRSS (art.º 2.º) e especifica a sua composição (art.º 4.º), funcionamento e estruturas de apoio (art.º 5.º a 16.º).

O decreto apresenta vários pontos de boas práticas.

- **Liderança política:** O artigo 1.º do decreto coloca o CNRSS sob a autoridade do presidente da república.
- **Principal responsabilidade do executivo:** O artigo 4.º prevê que os membros do CNRSS sejam identificados entre os intervenientes nacionais, principalmente ministérios de tutela. Também especifica que o CNRSS pode, além disso, apoiar-se noutros departamentos, caso necessite de determinadas competências ou conhecimentos especializados.
- **Envolvimento directo do parlamento:** O artigo 4.º também estabelece que o CNRSS deve contar entre os seus membros com um representante da comissão parlamentar de defesa nacional, segurança e protecção civil.
- **Participação nacional:** O artigo 10.º prevê a possibilidade de envolver o provedor de justiça e representantes da associação de conselhos locais, da sociedade civil, incluindo organizações de mulheres e de jovens, de sindicatos e de organizações da sociedade civil especializadas, bem como de outros profissionais da paz, segurança e direitos humanos.
- **Apoio de parceiros internacionais:** O artigo 4.º do decreto prevê a possibilidade de convidar para determinadas reuniões do CNRSS directores de organizações parceiras internacionais e representações diplomáticas, bem como representantes da sociedade civil ou outros especialistas com base em competências específicas e conhecimentos especializados.

Fonte: Decreto n.º 2014-0609/P-RM, 14 de Agosto de 2014, que cria o Conselho Nacional para a Reforma do Sector de Segurança no Mali.

7.4. As funções do órgão de coordenação da RSS

- ✓ O órgão de coordenação da RSS actua como guardião da estratégia nacional de RSS, cujo desenvolvimento ou actualização lhe pode ser inicialmente incumbido num esforço de colaboração que envolve todos os ministérios competentes e outras partes interessadas.
- ✓ Lidera e coordena uma análise abrangente do sector de segurança.

- ✓ O órgão de coordenação faz um levantamento completo de todos os intervenientes (intervenientes estatais, não-estatais, parceiros externos) envolvidos na RSS, incluindo as suas respectivas áreas de competência, conhecimentos especializados e mais-valia.
- ✓ O órgão de coordenação organiza a programação da RSS (consulte a Ferramenta n.º 2, Programação da RSS).
- ✓ O órgão de coordenação centraliza a monitorização da mobilização de recursos para apoiar o processo de RSS.
- ✓ O órgão de coordenação define e gere as rotinas de partilha de informação e de gestão de conhecimento, bem como quaisquer outros mecanismos necessários para a coordenação dos intervenientes da RSS.

7.5. Como conferir credibilidade ao órgão de coordenação da RSS

Para cumprir eficazmente a sua missão enquanto líder da RSS, o órgão de coordenação terá de criar credibilidade. Para tal, há vários factores a ter em conta:

✓ **Integridade**

Os membros executivos do órgão de coordenação da RSS devem ser seleccionados entre mulheres e homens respeitados, que não suscitem polémicas e com registos criminais limpos. Há que prestar especial atenção a quaisquer acusações de comportamentos desonestos (corrupção, abuso de autoridade, etc.). Antes de procederem às nomeações, as autoridades mandatárias devem solicitar verificações detalhadas de antecedentes, que tenham em consideração quaisquer condutas indevidas relacionadas com o género (Caixa 19).

✓ **Inclusividade**

É fundamental garantir uma representação equilibrada de todos os componentes principais do sector de segurança, incluindo as instituições de defesa, segurança interna e justiça. As mulheres devem fazer parte do mecanismo de coordenação da RSS, não só aos níveis de implementação e operacional, mas também aos níveis executivos. O órgão de coordenação também deve acolher a representação das diversas componentes da sociedade, incluindo as minorias.

✓ **Capacidade técnica**

A capacidade é um elemento essencial da apropriação.¹⁵ Os decisores e funcionários do órgão de coordenação da RSS devem possuir uma boa compreensão do contexto específico do país e conhecimentos sólidos acerca do processo de reforma e dos requisitos para a governação democrática do sector de segurança, bem como sólidas competências em matéria de coordenação e comunicação. Daqui decorre implicitamente que os membros do executivo e os funcionários técnicos devem receber a formação necessária ao desempenho das suas funções específicas que lhes permita ter consciência do contexto global do processo de reforma.

✓ **Coerência interna no seio do órgão de coordenação da RSS**

Uma partilha bem definida das responsabilidades contribui para impedir a ocorrência de sobreposições e conflitos em matéria de competências ao garantir que os diferentes componentes do órgão de coordenação funcionam de forma racional e complementar. Tal contribui para aumentar a eficiência institucional e projectar uma imagem positiva de profissionalismo.

Caixa 19: Pontos a considerar num controlo sensível às questões de género

- Qualquer historial de autoria de violência familiar ou sexual, abuso infantil, assédio sexual ou comportamento violento ou discriminatório.
- Atitudes negativas em relação ao trabalho feminino no sector da segurança.
- Atitudes negativas em relação aos homens e/ou mulheres vítimas de violência doméstica, abuso sexual ou outros crimes.

Fonte: Megan Bastick, *Integrating Gender into Internal Police Oversight* (Integrar o Género na Supervisão Interna das Polícias) (Genebra: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014).

Apoio à apropriação nacional através de uma comunicação estratégica

8.1. Porquê comunicar?

Uma estratégia de comunicação abrangente pode contribuir para sustentar o sentimento de apropriação nacional criado na fase inicial do processo de RSS através da construção de um consenso. Embora seja fundamental para envolver os cidadãos, a comunicação constitui, muitas vezes, um sério desafio, tanto para as principais agências do governo, como para os profissionais da RSS.

A opacidade e a falta de informação sustentam a percepção de que o processo de reforma não deve ser uma questão de interesse público. Uma comunicação insuficiente também pode prejudicar a confiança estabelecida entre as partes interessadas. Por outro lado, através de uma comunicação interna adequada, as instituições do sector de segurança são capazes de sustentar o empenho dos seus funcionários no processo de reforma. Uma comunicação externa que vise o público em geral ou grupos específicos da sociedade também ajuda a preservar o sentimento de apropriação por parte da população. Nos locais onde não exista uma longa tradição de participação activa por parte dos cidadãos, a informação da população sobre a evolução do processo capacita os cidadãos, dotando-os de um sentimento de direito à prestação de contas. Quanto mais as partes interessadas estiverem a par do processo, mais susceptíveis serão de participar no mesmo e de o apoiar de forma construtiva.

Tal como todos os aspectos do processo de RSS, a comunicação deve ser planeada de forma a demonstrar um compromisso político de alto nível. A transmissão de mensagens cruciais directamente por dirigentes do Estado em ocasiões oficiais contribui para promover a liderança política (ver Caixa 5).

Caixa 20: A importância da comunicação para as forças armadas e o sector de segurança

«Art.º 21: Relações Públicas

(...) as Forças Armadas e Serviços de Segurança devem, em colaboração com o governo, as autoridades da CEDEAO, a sociedade civil, incluindo as organizações não-governamentais e os órgãos de comunicação social, esforçar-se por informar e educar o público relativamente aos seus programas e serviços não abrangidos pelo sigilo.»

Fonte: Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO, 2011.

8.2. Como conciliar a informação pública e confidencial

É frequente subestimar-se o potencial da comunicação no apoio à apropriação nacional, o que, em muitos casos, está relacionado com o grau excessivamente elevado de sigilo a que as questões de segurança estão sujeitas. Partilhar informação sobre questões de segurança vai contra aquilo que muitos profissionais e decisores foram condicionados a fazer. As autoridades nacionais devem procurar ao longo do processo de RSS alcançar o equilíbrio ideal no processo de reforma entre, por um lado, a confidencialidade e, por outro, a transparência e a informação pública.

Embora o sigilo seja necessário em determinados casos, deve ser visto como uma excepção e não como a norma. A protecção da informação e o acesso à mesma devem ser estipulados por lei. Para efeito de comunicação ao público sobre um processo de RSS, é possível adaptar o nível de detalhe de forma a dar informações gerais sobre o progresso das reformas sem comprometer a confidencialidade.

Algumas das formas de alcançar este equilíbrio incluem:

- **leis sobre a classificação**, que definem condições e critérios objectivos para a classificação e desclassificação de informação em matéria de defesa e segurança;
- **leis sobre a liberdade de informação**, que permitam à comunicação social e a outros intervenientes civis a divulgação livre de informação não classificada e acedida por via legal, tal como defendem os artigos 60.º e 61.º do Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (ECPF, 2008).

Consultar
Ferramenta n.º
5, Supervisão
Parlamentar
do Sector de
Segurança.

5

Uma estratégia de comunicação devidamente afinada ajuda a determinar, qual a informação e de que forma deve ser partilhada com o público dentro dos limites do quadro jurídico. O órgão de coordenação da RSS pode recomendar alterações à legislação a fim de melhorar a prestação de contas do sector de segurança perante o público.

8.3. O que são planos e estratégias de comunicação

Uma estratégia de comunicação é uma ferramenta integrada que agrega as decisões de uma organização ou instituição relativamente à forma como esta pretende trocar e utilizar informações com outros intervenientes. Os planos de comunicação, que consistem numa análise detalhada das operações, são concebidos de forma a clarificar a implementação dos componentes específicos da estratégia. O objectivo último da estratégia e do plano de comunicação é ajudar a organização ou instituição a interagir de uma maneira eficiente, isto é, de forma coerente com a sua missão, visão, valores e objectivos estratégicos.

Uma estratégia de comunicação abrangente aborda questões como as que se seguem.

- Por que razão queremos comunicar?
- Com quem devemos comunicar?
- Qual é a imagem pública que queremos construir e como se relaciona esta com os objectivos estratégicos para os quais trabalhamos enquanto instituição/governo?
- Quais são nossas capacidades em matéria de comunicação e até que ponto precisamos de desenvolvê-las?
- Qual a melhor forma de a nossa comunicação apoiar o processo de RSS?

A integração da estratégia de comunicação na política de segurança nacional ou a sua conjugação com a mesma ajuda a demonstrar que esta conta com a aprovação formal da liderança política, o que lhe dá mais peso.

Um plano de comunicação assenta nas orientações gerais da estratégia e descreve etapas/acções de implementação para as fases específicas do processo de RSS. O plano de comunicação é, por natureza, mais prático do que a estratégia. Define os aspectos operacionais, tais como prazos, recursos, divisão de responsabilidades, a estrutura das mensagens-chave e a sua adequação a públicos específicos, os resultados esperados e os padrões de referência. O plano de comunicação também disponibiliza formas de avaliar a sua própria eficiência através de mecanismos internos e externos (inquéritos, auto-avaliação, avaliação independente, etc.). Para que possa ser implementado, o plano de comunicação deve ser inscrito no orçamento como parte integrante do programa nacional de RSS.

Para mais informação sobre a comunicação num contexto de RSS, consulte a Ferramenta n.º 2 sobre programação da RSS.

2

8.4. Principais considerações a ter em conta na concepção de um plano de comunicação inclusivo para a RSS

Os planos de comunicação podem contribuir para promover a apropriação nacional através do envolvimento contínuo de um amplo círculo de partes interessadas locais e nacionais, institucionais e informais, estatais e não estatais. Na sua concepção e implementação, o plano de comunicação da RSS deve ter em conta que todas as partes interessadas relevantes são possíveis fontes, intervenientes em termos de transmissão e/ou destinatários da informação relacionada com a RSS.

Para tal, os seguintes elementos devem ser tidos em consideração.

- **Acesso à informação:** A informação está acessível a grupos minoritários, comunidades marginalizadas, indivíduos com necessidades especiais e aos segmentos populacionais mais pobres e iletrados em moldes que possam facilmente compreender e que lhes permitam envolver-se no processo? Quando se trata do acesso à informação, os responsáveis pelo planeamento da comunicação devem ter em conta a *disponibilidade da informação* (se chega até às pessoas que se pretende alcançar) e a sua *acessibilidade económica* (se está disponível gratuitamente ou se exige que as comunidades em dificuldades socioeconómicas invistam os seus já escassos recursos).
Se, por exemplo, os responsáveis pelo planeamento da comunicação optarem pelos jornais como um dos seus canais de divulgação de informação, devem ter em consideração se as estradas e redes de distribuição permitem a chegada dos jornais às zonas mais remotas (disponibilidade) e se as comunidades locais têm capacidade económica para comprá-los (acessibilidade económica). Também devem ter em consideração se os níveis de literacia dos destinatários da informação lhes permitem ler e compreender o seu conteúdo. Geralmente, é aconselhável utilizar vários canais diferentes para transmitir uma mensagem, para aumentar as hipóteses de chegar a categorias diversas de público. O recurso a línguas locais, canais tradicionais de informação e rádios comunitárias para transmitir as mensagens também contribui para melhorar o acesso.
- **Sensibilidade à questão do género:** O plano visa homens, mulheres, rapazes e raparigas, independentemente da sua localização geográfica e dos seus antecedentes linguísticos, por via de canais e mensagens adequados? A criação de mensagens específicas para a juventude, que assentem nos códigos dos jovens, e a garantia de representação das mulheres em toda a cadeia de comunicação ajudarão a maximizar o impacto. Por exemplo, as principais instituições envolvidas no processo de RSS devem:
 - ter tanto homens como mulheres nas suas equipas de comunicação a desempenhar funções de planeamento, tradução e porta-voz;
 - criar materiais de comunicação que façam sobressair a participação das mulheres (linguagem, fotos ou exemplos sensíveis à temática do género);
 - realizar actividades de divulgação que visem categorias de género específicas.
- **Tecnologia:** Quais as tecnologias que estão disponíveis para transmitir ou apoiar as mensagens-chave? Qual o grau de acessibilidade destas tecnologias? A eficiência da comunicação nas redes sociais, por exemplo, depende da disponibilidade das tecnologias da informação, da penetração da Internet e da literacia informática dos grupos-alvo. Em 2010, a Nigéria tinha a maior taxa de utilização de Internet

na África Ocidental, com 28% utilizadores, ao passo que o Senegal tinha 16% e a Libéria menos de 0,1%.¹⁷ Além disso, a maioria dos dispositivos tecnológicos requer acesso à electricidade, o que pode ser problemático em áreas afectadas por cortes de energia frequentes, sejam elas rurais ou urbanas. O género também pode ser relevante, uma vez que as normas sociais podem conceder acesso diferente às tecnologias da informação a homens e mulheres, e em especial a rapazes e raparigas adolescentes.

- **Integridade:** Que medidas são tomadas para assegurar a transparência na gestão da informação pública, evitar desinformação, gerir os rumores sobre a RSS, preservar a reputação das principais partes interessadas e sustentar a credibilidade do processo como um todo? A circulação de informações imprecisas pode invalidar o processo de RSS, provocar instabilidade e reacender medos e hostilidades. As principais partes interessadas no processo de RSS devem estar preparadas para reagir de forma consistente a qualquer situação de desinformação, voluntária ou involuntária, sem aumentar as tensões.
- **Sensibilidade cultural:** Nem todos os canais e mensagens são adequados para todos os públicos. Os especialistas em comunicação devem antecipar as barreiras culturais que possam levar a sua mensagem a ser mal compreendida, mal interpretada ou a perder-se nas traduções. Deve prestar-se especial atenção à escolha de itens (imagens, cores, emblemas, etc.) que possam carregar valor simbólico ou ecoar tabus sensíveis (ver Caixa 10 sobre o princípio de evitar efeitos negativos).

A demonstração de uma consciência cultural também implica o estabelecimento do equilíbrio ideal entre a utilização de línguas locais, para facilitar a apropriação aos vários níveis subnacionais, e a utilização de línguas nacionais e/ou oficiais, para enquadrar um discurso comum sobre a segurança a nível nacional. Sempre que forem utilizados intérpretes, estes devem ser informados sobre o tema e o contexto da comunicação: quem vai emitir a mensagem, a quem se destina, por que razão se está a visar este grupo ou indivíduo específico, o que vai ser discutido, quais são as palavras-chave e como devem ser traduzidas, quais os erros de tradução mais comuns a evitar, etc. A informação antecipada dos intérpretes é fundamental para minimizar o risco de mal-entendidos.

- **Sensibilidade a conflitos:** Pode ser útil envolver os meios de comunicação social na RSS como parceiros devido ao papel que desempenham na divulgação de informações e na estruturação do debate público. Sessões de informação específicas dirigidas aos profissionais da comunicação social contribuem para melhorar o seu entendimento do processo de reforma. No entanto, as relações com a comunicação social devem ser geridas com o devido cuidado. O tratamento desigual de intervenientes da comunicação social pode suscitar a hostilidade de alguns deles relativamente ao processo, por se sentirem marginalizados ou discriminados. Por terem acesso a uma enorme quantidade de pessoas, os meios de comunicação hostis têm o potencial de prejudicar o consenso nacional.
- **Regulamentação da comunicação social:** Em caso de abuso da liberdade de imprensa, o órgão de coordenação da RSS deve recorrer a mecanismos de auto-regulamentação da comunicação social ou a agências oficiais de regulamentação antes de tomar medidas drásticas, como a instauração de processos. Muitas vezes, uma reacção gradual ajuda a aliviar as tensões e a conter alegações de arbitrariedade e de silenciamento da imprensa. Os organismos regionais ou nacionais (tais como a Associação de Jornalistas da África Ocidental (*West African Journalists Association*, WAJA), comissões independentes dos meios de comunicação social, altas autoridades para o audiovisual ou as telecomunicações, etc.) são parceiros valiosos para coordenar o envolvimento da comunicação social na RSS nacional. Na Costa do Marfim, por exemplo, foram colhidos ensinamentos sobre o impacto que a comunicação social pode ter na segurança interna. Há vários casos de acusações infundadas feitas por jornalistas e de discursos incendiários na comunicação social que tiveram um impacto negativo na segurança interna. Estes casos evidenciam a importância fulcral de coordenar as agências do sector de segurança com a entidade reguladora nacional da comunicação social, um aspecto fundamental para garantir uma resposta coordenada pelo Estado aos desafios de segurança.

Caixa 21: A RSS e a gestão da informação pública em nove passos

1. Falar a uma só voz

Declarações contraditórias de agências governamentais tendem a desacreditar o processo de RSS e a enfraquecer a sua coerência aos olhos do público. A comunicação deve ser devidamente planeada,

coordenada e, até certo nível, centralizada. Apesar de várias partes interessadas, incluindo a equipa técnica, poderem ser autorizadas a explicar os conceitos básicos da RSS em termos gerais, deve controlar-se de perto a divulgação de notícias directamente relacionadas com o processo, desenvolvimentos estratégicos e eventos específicos. O pessoal não autorizado deve abster-se de tecer comentários sobre incidentes ou de expressar publicamente opiniões privadas. Caso sejam questionados sobre uma questão que ultrapassa as suas competências, os funcionários das instituições envolvidas no processo de RSS devem encaminhar o entrevistador para um porta-voz ou para outro funcionário devidamente autorizado.

2. Avaliar as percepções públicas do processo

Que tipo de percepções erróneas terá de enfrentar? Quais as mensagens-chave que terá de transmitir? A comunicação levada a cabo em torno do processo de RSS deve servir para mitigar os preconceitos e parcialidades da opinião pública e para construir a confiança.

3. Identificar os públicos-alvo

Tal como o processo de RSS no seu todo, a sua estratégia de comunicação deve ser especificamente adaptada ao contexto. Isto significa que os seus mecanismos de comunicação devem ser adaptados ao seu público. Há que ter em consideração dados demográficos e sociais, tais como a estrutura etária e de género, os índices de literacia, o acesso à Internet e às tecnologias de informação, e os níveis de fluência nas línguas oficiais.

4. Definir metas claras

Que impacto pretende ter a sua estratégia de comunicação? Que caminhos está a escolher seguir para alcançar esta(s) meta(s)?

5. Fazer um levantamento dos órgãos de comunicação social e interagir com eles

Isto pode ser feito através de um reforço da confiança e de actividades específicas de sensibilização. Um envolvimento precoce da comunicação social reduz o risco de sabotagem do processo. Quanto melhor a comunicação social compreender e mais apoiar o processo, mais eficaz será como parceira.

6. Utilizar linguagem clara, concisa e acessível

Uma linguagem excessivamente técnica, complexa ou pedante tende a confundir a mensagem. Em alguns casos, essa linguagem pode até ser interpretada como uma tentativa deliberada de manter o processo inacessível ao público. A clareza da informação divulgada pode sustentar a integridade do processo de RSS e reforçar a confiança dos cidadãos no mesmo.

7. A comunicação não deve ser unilateral

O plano não deve prever unicamente canais de divulgação de informação ao público, mas também canais de recolha de feedback e contributos do público. Uma estratégia de comunicação de RSS eficaz incentiva a população a expressar as suas opiniões sobre a segurança. Grupos de reflexão, linhas telefónicas de atendimento ao público, discussões interactivas na rádio, reuniões públicas e páginas nas redes sociais são apenas algumas das possíveis formas de recolher *feedback*.

8. Orçar e assegurar o financiamento para a comunicação

A implementação de uma estratégia e de um plano de comunicação exige recursos humanos e materiais que não podem ser improvisados. Como tal, a estratégia deve fazer-se acompanhar por um orçamento, devendo o seu financiamento ser assegurado na fase inicial. Pode ser necessário dar formação adicional aos funcionários do órgão de coordenação da RSS a trabalhar a parte de comunicação. O órgão de coordenação também pode precisar de recrutar profissionais de comunicação em determinadas fases do processo, seja para fins de aconselhamento, formação do pessoal ou implementação directa das tarefas comunicacionais. Também é fundamental prestar contas relativamente à utilização dos fundos destinados à comunicação e à visibilidade de forma precisa e atempada.

9. Monitorizar as actividades de comunicação e avaliar a reacção do público às mesmas

Um plano de comunicação não é uma ferramenta estática. Deve permitir flexibilidade para acomodar a evolução das necessidades de comunicação. Pode ser necessário rever e actualizar diversos aspectos, tais como mensagens, canais de comunicação ou abordagens estratégicas, consoante a evolução do contexto.

Fazer valer a apropriação e liderança nacionais na gestão da assistência internacional

9.1. Apoio internacional: uma oportunidade para a RSS

A RSS é um empreendimento desafiante do ponto de vista técnico e financeiro. As autoridades nacionais, apesar de assumirem a liderança do processo, podem desejar pedir apoio a partes interessadas internacionais para alcançar os objectivos definidos à escala nacional.

O crescente interesse da comunidade internacional em apoiar a RSS proporciona às partes interessadas nacionais a oportunidade de acesso a recursos humanos, logísticos e financeiros adicionais. A CEDEAO tem apoiado processos de reforma na Libéria, Costa do Marfim e Guiné-Bissau desde a década de 1990. Na Serra Leoa, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (*Department for International Development*, DFID) do Reino Unido tem sido um parceiro importante nos esforços nacionais de RSS desde o fim da guerra civil. O escritório regional da ONU para a África Ocidental (*United Nations Office for West Africa*, UNOWA) também tornou a RSS uma área prioritária do apoio que presta aos esforços de prevenção de conflitos na República da Guiné. No Mali, após a crise de 2012, as Nações Unidas e a União Europeia desenvolveram programas de apoio à RSS através da Missão de Estabilização Multidimensional Integrada das Nações Unidas no Mali (*UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*, MINUSMA) e das Missões de Formação e Capacitação da UE (EUTM/EUCAP Sahel Mali).

Geralmente, é mais fácil conseguir compromissos da comunidade internacional quando a RSS é levada a cabo na sequência de um conflito violento e no âmbito no processo de construção da paz, do que quando as reformas fazem parte de um esforço contínuo de melhoria da governação da segurança num período de paz. Nesta última situação, as autoridades nacionais poderão ter de envidar mais esforços para conseguir comunicar e explicar aos parceiros por que razão a RSS é uma prioridade, até em tempo de paz (ver Secção 6.3).

No entanto, o financiamento externo nunca é garantido. Muitos processos de RSS na África Ocidental têm ficado paralisados por parceiros externos que, de forma inesperada, retiraram o seu compromisso nas alturas em que era mais necessário. As instituições de segurança na Serra Leoa, Gana e Guiné-Bissau, por exemplo, têm sido afectadas por cortes de financiamento na sequência da crise económica mundial de 2008. Estas situações tornaram evidente a necessidade de cada estado dispor de financiamento de base de proveniência nacional, quadros de parceria claros e planos de contingência para lidar com a incerteza do apoio externo.

Consultar
Ferramenta n.º
4, *Gestão Eficaz
do Apoio Externo
à RSS*

9.2. Quem são os possíveis parceiros externos para a RSS na África Ocidental

Os possíveis parceiros para a RSS na África Ocidental incluem, mas não se limitam, aos seguintes:

- **Organizações multilaterais de que os países são membros**, tais como a ONU, a UA, a CEDEAO, a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), a União do Rio Mano, a Organização Internacional da Francofonia, a Commonwealth, etc.
- **Instituições financeiras internacionais ou regionais**, tais como o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Oeste-Africano de Desenvolvimento (como instrumento de financiamento de desenvolvimento da UEMOA), etc.
- **Outras organizações multilaterais**, como a UE, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), etc.
- **Parceiros bilaterais** (estados e respectivas agências), tanto de economias desenvolvidas como de economias emergentes.
- **Intervenientes da sociedade civil internacional**, tais como fundações e ONG internacionais, instituições académicas e de investigação, grupos de reflexão, equipas de consultoria em matéria de políticas, etc.
- **Empresas de segurança privada.**
- **Empresas e corporações do sector privado** (não especializadas em segurança).

O governo pode envolver empresas do sector privado de várias formas, incluindo através de políticas de responsabilidade social das empresas e tributação especial.

9.3. Como demonstrar apropriação nacional nas relações com os parceiros externos

Algumas das formas de demonstrar a apropriação nacional e promover a adesão dos parceiros à agenda de segurança nacional incluem as seguintes:

- **Pedido nacional de assistência**

A assistência internacional à RSS deve ser impulsionada pela procura, procura essa que tem de ter a sua origem no próprio país. Como tal, nenhum interveniente internacional deve tomar parte no processo a menos que seja devidamente convidado a fazê-lo. As autoridades nacionais devem destacar este requisito como um princípio fundamental para a intervenção de intervenientes externos. Se os intervenientes externos não tiverem um conhecimento profundo das sensibilidades políticas, bem como das necessidades locais e tradições, podem gerar frustrações entre as partes interessadas locais, provocar ressentimentos e, em última instância, levar à sua retirada do processo ou mesmo a uma revolta contra a RSS.

- **Alinhamento com a agenda nacional**

Apesar de os parceiros externos terem a tendência de desenvolver programas de apoio à RSS de acordo com suas próprias prioridades de política externa, a assistência deve ser alinhada com a agenda nacional. Os parceiros externos podem decidir, à luz das suas próprias áreas de interesse, apoiar aspectos específicos da agenda nacional (a resposta à violência baseada no género, a prestação descentralizada de serviços de segurança, a reforma da polícia, etc.), mas não devem poder intervir fora do quadro das prioridades nacionais.

- **Prestação de contas dos parceiros**

Tendo em conta a fraqueza, real ou presumida, das instituições estatais, os parceiros externos podem sentir-se tentados a agir por conta própria sem reportar às autoridades nacionais. Foi o que sucedeu na Libéria, onde parceiros bilaterais contrataram empresas de segurança privada para apoiar a RSS, suscitando a problemática da falta de responsabilização dessas empresas. Os intervenientes estatais podem demonstrar apropriação e liderança exigindo o direito de controlar o que os intervenientes externos fazem e em que medida as suas acções servem a visão nacional de segurança.

- **Rastreabilidade dos fluxos financeiros através de mecanismos nacionais de monitorização**

A utilização desordenada dos recursos financeiros pode conduzir a desperdícios monumentais sem que sejam alcançados resultados tangíveis, o que, eventualmente, prejudicaria a credibilidade do processo. Os fluxos monetários de ONG internacionais, por exemplo, apesar de bem-intencionados, se não forem sujeitos a qualquer controlo podem distorcer os mercados locais e prejudicar os esforços de crescimento económico e de redução da pobreza. É absolutamente indispensável controlar as contribuições externas para a RSS para fins de avaliação de políticas e uma gestão rigorosa dos recursos nacionais.

- **Recursos iniciais**

A inclusão dos custos da RSS no orçamento de Estado é reveladora de um compromisso político e enfatiza a natureza soberana da despesa com a defesa e a segurança. Os estados da África Ocidental com baixo rendimento ou rendimento médio inferior podem não ser capazes de cobrir todos os custos da RSS. No entanto, a afectação de recursos iniciais ao processo é um sinal de apropriação e ajuda a atrair financiamento externo adicional.

- **Ritmo nacional**

Por vezes, os parceiros internacionais estão condicionados a ciclos de financiamento que não correspondem aos ciclos de governação nacional. É fundamental salientar que o ritmo da RSS nacional não deve ser imposto pelos ciclos de programação dos parceiros externos. O financiamento de base assegurado internamente ajuda a manter o controlo do Estado sobre o ritmo das reformas.

- **Utilização de estruturas e procedimentos nacionais**

Os parceiros externos podem sentir-se tentados a conceber e implementar projectos relacionados com a RSS de acordo com os seus próprios sistemas e procedimentos. No entanto, os programas e projectos financiados por parceiros externos devem ser geridos de acordo com os procedimentos nacionais de gestão de projectos e através de estruturas nacionais. Por vezes, o reforço destes procedimentos e estruturas constitui uma condição prévia indispensável.

- **A coordenação da assistência internacional** é abordada na próxima secção.

Caixa 22: Princípios orientadores para um apoio externo eficaz

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, de 2005, determina que o apoio externo às agendas de desenvolvimento nacionais deve ter em consideração cinco princípios orientadores:

- **Apropriação** e liderança por parte do país.
- **Alinhamento** dos parceiros externos com as agendas nacionais e utilização de estruturas nacionais, e não com os sistemas dos doadores.
- **Harmonização** das disposições operacionais, simplificação dos procedimentos e partilha de informação entre parceiros externos.
- Gestão de programas **orientada para os resultados**, em vez de centrada nas actividades.
- **Responsabilização mútua**: Por um lado, os intervenientes estatais são responsáveis pela boa utilização dos recursos advindos da assistência internacional. Por outro, os parceiros externos são responsáveis perante o Estado pelos vários formatos e impactos da sua participação no país.

Fonte: Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005); Agenda para a Acção de Acra (2008).

9.4. A importância da coordenação dos parceiros externos à escala nacional

A competência-chave necessária para otimizar o impacto do apoio internacional à RSS é a coordenação. A coordenação diz respeito às iniciativas e mecanismos destinados a articular o trabalho de todos os intervenientes envolvidos para que colaborem de uma forma organizada e orgânica. Visa garantir a coerência das intervenções e uma utilização eficiente dos recursos humanos e materiais disponíveis.

Geralmente, a coordenação dos parceiros externos é uma das responsabilidades fulcrais do órgão de coordenação da RSS.

A coordenação serve três tipos principais de propósitos:

- A **coordenação estratégica** diz respeito à existência de consistência entre as abordagens dos vários intervenientes relativamente à RSS e ao planeamento estratégico no âmbito de um quadro comum. A coordenação estratégica assegura uma divisão inteligente das responsabilidades através da clarificação dos mandatos e da identificação de líderes sectoriais entre os parceiros externos.
- A **coordenação financeira** assegura a viabilidade económica da RSS. Para tal, requer uma visão clara dos fundos com proveniências diversas que são investidos na RSS. Além disso, apoia uma afectação racional dos recursos e orientada para os resultados.
- A **coordenação operacional** ajuda a evitar a duplicação e actividades contraditórias através de uma divisão inteligente do trabalho no plano técnico, da repartição de tarefas baseada nas vantagens comparativas de cada parceiro, do sequenciamento adequado das actividades e da partilha de experiências sobre as lições aprendidas.

9.5. Como assegurar a coordenação dos parceiros externos

No início do processo de reforma, há que fazer um levantamento de todos os parceiros internacionais. Esta lista deve ser actualizada regularmente para que seja sempre possível ter uma visão precisa da assistência efectivamente mobilizada, bem como da assistência potencial. Existem vários métodos de levantamento.

Consoante as características definidas como prioritárias para apoiar a tomada de decisões, os intervenientes podem ser ordenados da seguinte forma:

- categorias políticas (ONG, organização intergovernamental, etc.);
- agregados temáticos, p. ex. por área de especialização (corrupção, integridade, género, etc.);
- agregados sectoriais, p. ex., polícia, justiça, penitenciárias, alfândegas, gestão financeira, etc.

O órgão de coordenação da RSS deve identificar a mais-valia proporcionada ou a vantagem comparativa de cada parceiro externo. Tal permitir-lhe-á otimizar a utilização da ajuda e assistência disponíveis e minimizar desperdícios de tempo, conhecimentos especializados e materiais. A realização de exercícios conjuntos de análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças) com os parceiros internacionais é uma forma eficaz de identificar o parceiro mais adequado para determinada tarefa.

Caixa 23: Exemplos de mecanismos que garantem uma coordenação eficaz

Conhecimentos especializados e competências

- Equipas conjuntas
- Grupos de trabalho de agregados temáticos
- Rede de pontos de contacto
- Conhecimentos especializados transversais

Gestão de conhecimento e partilha de informação

- Reuniões de coordenação
- Newsletter*
- Comunidades de práticas
- Relatórios conjuntos sobre as operações
- Fóruns para a partilha de experiências

Optimização de recursos financeiros

- Mesas redondas de parceiros
- Fundos comuns
- Matriz de gestão integrada de recursos
- Quadros administrativos e financeiros harmonizados
- Procedimentos de aquisição harmonizados
- Relatórios financeiros harmonizados e/ou conjuntos

9.6. Como mobilizar recursos externos para apoiar a RSS

Quando se trata de assegurar a mobilização de recursos dos parceiros externos, há que dar atenção aos requisitos que se seguem para preservar a apropriação nacional.

- ✓ **Preferir parceiros estratégicos a subvenções isoladas:** A mobilização de recursos não deve ser encarada como uma acção isolada de pedido de apoio financeiro, mas sim como um dos aspectos de parcerias construtivas que também podem assumir outras formas, como aconselhamento estratégico, assistência técnica, apoio logístico, etc. As instituições de coordenação da RSS devem sempre demonstrar sensibilidade quando se associam a possíveis parceiros financeiros que considerem ter um papel mais complexo do que o de meros «banqueiros». Por exemplo, a solicitação de contributos dos parceiros na fase inicial (ou seja, formulação de políticas, concepção de programas, etc.) reforça o compromisso dos parceiros relativamente ao processo ao longo das várias fases.
- ✓ **Identificar as necessidades de assistência** através de avaliações de necessidades levadas a cabo por comités de peritos nomeados ou grupos de trabalho interagências. Em muitos casos, estas avaliações podem ser levadas a cabo em conjunto com parceiros externos. Há várias questões-chave para as quais é preciso encontrar respostas. Quais são as lacunas a colmatar? Que tipo de recursos são necessários (humanos, materiais ou financeiros), em que quantidade e em que datas?
- ✓ **Identificar potenciais fontes de apoio** para colmatar as lacunas. Quem são os potenciais parceiros? As suas agendas e áreas de interesse são compatíveis com as prioridades nacionais? Duas ferramentas úteis nesta fase são um levantamento dos parceiros e a lista de contactos, ambas actualizadas.
- ✓ **Desenvolver uma forte estrutura programática:** A prontidão dos parceiros internacionais em afectar recursos à RSS depende da solidez e credibilidade do programa desenvolvido. É essencial que haja uma estrutura clara e lógica, um calendário realista, ferramentas de gestão de risco e mecanismos de comunicação que cumpram as normas internacionais. Também é fundamental fazer planos para garantir a sustentabilidade e permitir que os parceiros discutam antecipadamente a sua estratégia de saída: de que modo pretendem as autoridades nacionais sustentar o processo a longo prazo, mesmo depois de retirado o financiamento externo? A coerência global, a inclusão e a transparência da agenda nacional e do quadro de programação são instrumentos de medição que permitem aos parceiros externos avaliar a credibilidade e a fiabilidade do processo.
- ✓ **Solicitar o apoio dos parceiros** com base na agenda acordada nacionalmente, que, normalmente, é composta por uma política de segurança nacional (o que queremos fazer, porquê e como queremos fazê-lo) e uma matriz de gestão integrada dos recursos (o que precisamos para fazê-lo, i.e., o que já temos e o que ainda nos falta mobilizar).
- ✓ **Definir procedimentos claros para a gestão orçamental:** Que agência estatal deve recolher as contribuições externas? Como serão distribuídas pelas várias áreas de programação da RSS? Quem será responsável pela monitorização financeira? Como será feita a gestão das prestações, dos desembolsos e de outros movimentos financeiros? Quem prestará contas sobre a execução financeira e quais os mecanismos de controlo interno e externo que devem ser instituídos?
- ✓ **Partilhar responsabilidades dentro do executivo:** Estabelecer uma distinção entre as competências dos ministérios do planeamento (coerência estratégica e centralização), finanças (especialmente tesouraria), defesa, segurança e outros departamentos competentes. Há também que definir quais os mecanismos de consulta e de coordenação que devem ser criados entre os vários departamentos envolvidos na gestão do financiamento nacional e externo. Capacitar o órgão de coordenação da RSS para prestar contas ao chefe do executivo (primeiro-ministro ou presidente), em nome de todas as partes interessadas, sobre a utilização dos recursos financeiros e para coordenar as relações com os parceiros externos.
- ✓ **Planear a alocação de fundos a órgãos de supervisão:** As instituições de provedoria de justiça, o parlamento e as comissões parlamentares, a comissão de direitos humanos, etc. devem dispor dos meios necessários para exercer as suas funções de supervisão.
- ✓ **Reunir conhecimentos técnicos especializados** para gerir programas com abordagens relevantes, assegurando sensibilidade aos direitos humanos e às questões de género, bem como orientação para os resultados. Quando tal for necessário, os parceiros externos podem ajudar a desenvolver competências

nacionais especializadas através de assistência técnica, transferência de competências, formações para os funcionários ou exercícios de partilha de experiências.

- ✓ **Prestar contas de forma atempada e rigorosa:** Atrasos repetidos no calendário de comunicação de informações que tiver sido acordado podem levantar dúvidas sobre a transparência da gestão dos fundos, a capacidade de conduzir o programa de forma eficiente e a fiabilidade dos intervenientes do Estado, e podem pôr em causa os compromissos dos parceiros externos para o futuro. Os desafios operacionais que possam causar atrasos na implementação e na prestação de contas devem ser transmitidos aos parceiros na devida altura.

Caixa 24: O apoio prestado pela CEDEAO à mobilização de recursos

A CEDEAO tem ajudado, em várias ocasiões, membros afectados por conflitos na mobilização de recursos para a RSS e nos esforços mais alargados de construção da paz.

Reconhecendo a ligação entre vulnerabilidade e fragilidade financeira e recorrência de surtos de violência, a CEDEAO coordenou discussões com a UEMOA e o Banco Central dos Estados da África Ocidental sobre a possibilidade de disponibilizar assistência técnica e financeira para a recuperação económica da Guiné-Bissau,¹⁷ numa altura em que o sector público não conseguia garantir o pagamento dos salários dos funcionários públicos, nem o financiamento das instituições de segurança. A RSS foi identificada como ponto de entrada para a reconstrução, a par da luta contra o tráfico de drogas.

Entre 2010 e 2012, a CEDEAO também desempenhou um papel importante de apoio à mobilização de recursos para a Guiné e o Mali através da convocação de reuniões de angariação de fundos, realizando avaliações conjuntas da RSS com possíveis apoiantes internacionais e reforçando as capacidades nacionais em programação da RSS (ver Secção 10).

O papel da CEDEAO no apoio à apropriação nacional dos processos de RSS

A CEDEAO é um palco privilegiado para os estados-membros partilharem as suas experiências em matéria de RSS e chegarem a acordo sobre normas comuns para a RSS e a governação do sector de segurança. Proporciona um espaço de definição de valores partilhados que não só respeitem os legados culturais e históricos da África Ocidental, como também respondam à dinâmica das ameaças regionais. Desta forma, apoia a criação de aparelhos de segurança nacional que estão em linha com os quadros regionais e continentais em matéria de paz e segurança.

10.1. Princípios orientadores do apoio da CEDEAO à RSS

Enquanto organização intergovernamental, a CEDEAO desempenha um papel importante de apoio à concepção e implementação de iniciativas de RSS nos seus estados-membros. Este apoio é orientado por princípios fundamentais que visam fomentar a coerência regional, preservando, em simultâneo, a apropriação nacional e a liderança da RSS em cada país.

Estes princípios orientadores incluem os que se seguem

- **A responsabilidade primordial dos estados-membros** em manter a paz e a segurança nos respectivos territórios (ver Secção 2.3), o que envolve o direito soberano dos estados-membros de conceberem a estrutura de segurança mais adequada para abordar as suas necessidades específicas em matéria de segurança. A CEDEAO desempenha um papel de apoio, complementar e subsidiário, apoiando o papel de líderes dos estados-membros através do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais.
- **A não-interferência dos intervenientes do sector da segurança em assuntos políticos** e a importância de sujeitar o sector da segurança a autoridades civis democraticamente eleitas (ver Caixa 3). Há uma forte ênfase nesta exigência devido ao historial de golpes militares e regimes autoritários na região.
- **Uma abordagem de segurança humana**, que coloca as pessoas no centro das preocupações em matéria de segurança, destaca a importância do envolvimento civil nestas questões e tem em conta as interacções entre os objectivos de segurança e de desenvolvimento. A abordagem de segurança humana encoraja processos de RSS centrados nas pessoas.
- **O cumprimento das normas internacionais e das normas do Estado de direito**, incluindo o respeito pelos direitos humanos por parte dos intervenientes do sector de segurança e a não-discriminação das mulheres e das minorias. De forma mais geral, a CEDEAO fez do respeito pelo Estado de direito um dos seus principais valores institucionais.

- **A interligação entre segurança e desenvolvimento económico:** Enquanto comunidade originalmente económica, a CEDEAO reconhece a interdependência entre estabilidade política, segurança humana e desenvolvimento económico.

Caixa 25: Disposições do ECPF relativamente às funções da CEDEAO na promoção da segurança humana

O **artigo 4.º** estipula: «A sociedade civil deve desempenhar um papel cada vez mais importante na manutenção e promoção da paz e da segurança, ao lado dos estados-membros. Segundo esta ordem, o principal papel da CEDEAO deve ser o de facilitar as intervenções criativas de transformação de conflitos por parte dos estados-membros e da sociedade civil.»

O **artigo 41.º** especifica: «A CEDEAO está imbuída dos poderes supranacionais necessários (agindo em nome dos estados-membros, da UA e da ONU e em conjunto com estes), bem como da legitimidade de intervir para proteger a segurança humana».

Fonte: Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO, 2008.

10.2. Integração das características específicas de cada país

A CEDEAO pode ajudar os estados-membros a avaliar o seu ambiente de segurança e a abordar os desafios emergentes em matéria de segurança. Esta assistência pode assumir várias formas operacionais, tais como documentação das melhores práticas, organização de actividades de intercâmbio de experiências e coordenação de missões exploratórias.

A CEDEAO visa permitir aos estados-membros responder eficazmente aos desafios de segurança nacionais e transnacionais, tendo em conta as diferenças de país para país no que diz respeito à autoridade do Estado, legitimidade, viabilidade financeira, níveis de descentralização e capacidade para governar eficazmente todo o seu território e a sua população. Estas diferenças incluem, mas não se limitam, às seguintes:

- **Eficácia do Estado:** Num contexto de instabilidade política e fragilidade institucional, a CEDEAO assumiu excepcionalmente um papel de liderança na Guiné-Bissau, com base num acordo celebrado com as autoridades nacionais. A Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau (*ECOWAS Mission in Bissau, ECOMIB*) foi criada em 2012, com um mandato para a prestação directa de serviços de segurança e para liderar a implementação do programa de reforma da defesa e do sector de segurança¹⁸. Através deste envolvimento directo, a CEDEAO também contribuiu de forma substancial para a coordenação da assistência externa (ver Caixa 24).
- **Governança local:** Os processos de descentralização atingiram fases diversas nos estados-membros da CEDEAO, o que afecta os modos de governação das instituições de segurança e a sua proximidade com as comunidades.
- **Situação económica:** Apesar de vários países da África Ocidental estarem entre as economias mais modestas de África, a Nigéria passou a ocupar o primeiro lugar entre as economias do continente africano em 2014. Quando necessário, e mediante a disponibilidade dos fundos, a CEDEAO pode afectar recursos financeiros para apoiar os programas de RSS dos seus estados-membros.
- **Processo de democratização:** O espectro abrange desde democracias em processo de estabilização, como o Gana e o Senegal, a países em transição de regimes militares ou autoritários (Nigéria, Togo, etc.) e estados pós-conflito, como a Libéria, a Serra Leoa no início da primeira década do séc. XXI, a Guiné e a Costa do Marfim.

10.3. Apoio político aos estados-membros

Através de um envolvimento contínuo, a CEDEAO tem demonstrado um compromisso político em ajudar os seus estados-membros a restabelecer, manter e consolidar a paz e a segurança. O apoio político assume frequentemente as seguintes formas:

- nomeação de mediadores que possam ajudar a evitar ou resolver conflitos e incentivar a integração da RSS como uma ferramenta de prevenção de conflitos e de consolidação da paz em acordos de paz e tratados políticos;
- adopção de resoluções que tenham impacto na governação do sector da segurança nos estados-membros;
- emissão de declarações oficiais e de declarações de alto nível de apoio à governação democrática do sector da segurança nos estados-membros;
- negociação de acordos sobre o estatuto da missão com os estados-membros, que sirvam de quadros de parceria relativamente ao apoio prestado pela CEDEAO aos programas nacionais de RSS;
- dinamização das relações com os parceiros externos, por exemplo, através da coordenação da mobilização de recursos (Caixa 24) e da prestação de assistência externa aos programas nacionais de RSS;
- realização de missões de supervisão que reforcem a credibilidade dos processos políticos, tais como observações eleitorais;
- supervisão judiciária regional através do Tribunal de Justiça da CEDEAO.

A CEDEAO lidera através do exemplo, lançando consultas regionais sobre os desafios de segurança e valores democráticos à sociedade civil, e promovendo a igualdade de género nos seus cargos políticos.

A CEDEAO pode prestar apoio político através de várias instituições e órgãos, tais como:

- a Autoridade de Chefes de Estado e de Governo;
- o Conselho de Ministros;
- o Conselho de Sábios;
- o Parlamento da CEDEAO;
- a Comissão da CEDEAO e os representantes especiais da presidência da Comissão da CEDEAO;
- mediadores especiais e outros cargos políticos especiais.

Caixa 26: O apoio diplomático e político prestado pela CEDEAO à RSS no Mali

No rescaldo da crise de 2012 no Mali, a CEDEAO contribuiu para a reabertura do diálogo político, a organização das eleições, a reinstauração rápida da ordem constitucional e a liderança civil do Estado. Foram enviados esforços diplomáticos intensos com vista à criação de condições para uma transição democrática que abordasse as causas profundas da crise de segurança e a incapacidade do Estado para responder eficazmente às ameaças de segurança.

A CEDEAO também desempenhou um papel importante na mediação de discussões entre Bamako e o grupo separatista Movimento Nacional de Libertação Azawad, no âmbito da resposta à crise mais alargada no norte do Mali. Além disso, a CEDEAO enviou um representante especial para o país.

10.4. Disponibilização de quadros normativos

Um dos aspectos mais importantes do apoio prestado pela CEDEAO à RSS é a elaboração de quadros normativos e de normas regionais destinados a orientar a governação do sector da segurança nos estados-membros (Caixa 27). A CEDEAO também se esforça por garantir a disseminação destes instrumentos e por apoiar a sua implementação activa nos estados-membros, através de planos de implementação regional.

Compromissos regionais, consignados em instrumentos-chave, contribuem para mitigar a instabilidade política e influenciar positivamente o ambiente de segurança na região. São um elo essencial para assegurar a coerência e o alinhamento entre as políticas de segurança nacional e os princípios de RSS promovidos pela CEDEAO, a UA e a ONU.

Caixa 27: Instrumentos da CEDEAO relativos à governação e à reforma do sector da segurança

- 1999 Protocolo da CEDEAO relativo ao Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, Manutenção da Paz e Segurança
- 2001 Protocolo Suplementar sobre Democracia e Boa Governação
- 2003 Declaração relativa a uma abordagem sub-regional à paz e segurança pela Autoridade de Chefes de Estado e Governo
- 2006 Convenção da CEDEAO sobre Armas Ligeiras e de Pequeno Porte, Respectivas Munições e Outros Materiais Relacionados
- 2008 Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO
- (2015) Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança da CEDEAO (aguarda adopção).

10.5. Assistência técnica e apoio operacional

A CEDEAO não deve limitar-se à elaboração de quadros normativos. Também tem um papel decisivo a desempenhar em matéria de aconselhamento aos estados-membros sobre a forma de passar da teoria à prática.

A CEDEAO apoia os estados-membros ao nível operacional através do desenvolvimento das capacidades institucionais e técnicas destes. Este apoio pode assumir várias formas, tais como:

- apoio a auditorias institucionais e avaliações de necessidades;
- apoio na identificação de pontos de entrada em contextos específicos;
- apoio à elaboração de instrumentos de planeamento estratégico e operacional;
- apoio à elaboração de planos e estratégias de comunicação eficazes;
- apoio à elaboração e melhoria de currículos de formação;
- apoio à implementação de eventos de formação;
- facilitação do intercâmbio de experiências;
- facilitação da partilha de conhecimentos entre os estados-membros;
- apoio à implementação de actividades relacionadas com a RSS no terreno;

- fornecimento de linhas de orientação operacionais e ferramentas de implementação;
- prestação de aconselhamento operacional e de orientações sobre a implementação dos quadros normativos e de políticas;
- prestação de assistência técnica através do pessoal da CEDEAO ou de consultores.

Para melhorar a prestação de apoio técnico e operacional, a CEDEAO deve desenvolver as suas capacidades internas recrutando especialistas de RSS. A experiência da CEDEAO em várias outras áreas, tais como processos políticos e reconstrução pós-conflito, também deve ser utilizada no apoio a uma abordagem holística à RSS. E, tal como todas as partes interessadas internacionais, a CEDEAO deve promover a transferência de conhecimentos e competências para as partes interessadas nacionais, de modo a garantir a sustentabilidade dos processos de reforma.



Lista de verificação

A enumeração que se segue não deve ser entendida como uma lista definitiva de pontos para ir riscando, mas sim como um *memorando geral sobre os aspectos mais importantes a ter em conta* no início ou durante o desenrolar de um processo de RSS. É possível que alguns dos elementos desta lista de verificação não sejam adequados a determinados contextos, ou que sejam necessários elementos adicionais. *A lista de verificação deve ser contextualizada* de forma a ter em conta as exigências da RSS específicas a cada contexto.

1. Integrar a RSS numa visão/projecto nacional abrangente da sociedade

- Referir a RSS em declarações presidenciais e discursos políticos gerais para demonstrar compromisso político.
- Incentivar a adopção de resoluções parlamentares que expressem a importância da RSS e da boa governação do sector de segurança.
- Coordenar a RSS com outros processos de consolidação da paz (DDR, ALPP, justiça transicional, etc.) e processos políticos (acordos de paz, eleições, diálogo nacional, etc.).
- Coordenar a RSS com a agenda de desenvolvimento nacional.
- Abordar a RSS como parte integrante das reformas gerais do sector público:
 - Ter em consideração a forma como a reforma da administração pública tem impacto na governação das instituições de segurança e vice-versa;
 - Ter em consideração a forma como a reforma das finanças públicas tem impacto na gestão financeira das instituições de segurança e vice-versa.

Não se esqueça: Apesar de a RSS ser uma ferramenta de prevenção de conflitos e de consolidação da paz, não é apenas útil em estados frágeis com instituições de segurança débeis. Também proporciona uma estrutura que permite melhorar a prestação de serviços de segurança por parte de instituições funcionais em contextos estáveis.

2. Construir consenso nacional sobre a necessidade e oportunidade de uma RSS

- Construir consenso no seio das altas esferas da liderança política (discussões privadas, sensibilização entre pares, actividades de lobby discretas).
- Envolver as instituições do sector de segurança e os seus funcionários na oportunidade de levar a cabo um processo de reforma:
 - A adesão institucional não deve limitar-se aos líderes das instituições, devendo envolver homens e mulheres de todas as categorias e níveis;
 - Considerar a utilização de incentivos para evitar o surgimento de sabotadores nas instituições de segurança.
- Construir parcerias estratégicas:
 - Estar em contacto com a comunicação social e sensibilizá-la para a importância da RSS;
 - Envolver os líderes comunitários como parceiros para as consultas nacionais;
 - Estabelecer laços com organizações da sociedade civil, instituições de investigação e o sector privado.
- Envolver os cidadãos num diálogo nacional através de fóruns e conferências nacionais, bem como através de compromissos construtivos com os partidos da oposição, garantindo a devida representação e participação de todos os segmentos da sociedade.
- Conceber e implementar uma estratégia e um plano de comunicação que abranjam todo o processo:
 - Apresentar os objectivos e as vantagens da RSS às partes interessadas nacionais;
 - Garantir a sensibilidade aos conflitos e às questões de género, bem como a total acessibilidade das ferramentas de comunicação.

Não se esqueça: A comunicação flui em dois sentidos. A apropriação nacional da RSS deve basear-se num processo de consulta inclusiva que permita a todos os membros da sociedade expressar as suas necessidades em matéria de segurança. Ao mesmo tempo, há que evitar a criação de expectativas irrealistas.

3. Institucionalizar a liderança da RSS

- Atribuir um mandato específico a um órgão conjunto para conduzir e coordenar os esforços nacionais em matéria de RSS. Este órgão de coordenação deve reportar directamente à autoridade mandatária (liderança política).
- Assegurar que o mandato do órgão de coordenação da RSS está ancorado numa base jurídica clara e formal (ou seja, integrado num decreto de alto nível).
- Disponibilizar os recursos necessários ao órgão de coordenação da RSS para implementar o seu mandato:
 - Capacidade humana, incluindo governação, gestão da mudança e conhecimentos especializados sobre a problemática do género, bem como estabelecimento de um gabinete que preste apoio operacional;
 - Recursos financeiros (afecção de financiamento de base a partir do orçamento nacional);
 - Apoio material e logístico;
 - Acesso a informação na posse de intervenientes do sector de segurança.
- Construir a credibilidade do órgão de coordenação da RSS através de:
 - Verificações prévias, incluindo verificações de antecedentes que tenham em conta a questão do género e a integridade, especialmente para cargos de liderança;
 - Coerência organizacional e eficiência institucional;
 - Criação de capacidade técnica e estratégica.

4. Fazer valer a apropriação e liderança nacional na gestão e coordenação da assistência internacional

- Identificar e seleccionar oportunidades de parceria com base nas prioridades nacionais.
- Mobilizar financiamento de apoio e conhecimentos especializados de acordo com os ciclos de governação nacional.
- Promover planeamento, monitorização e avaliação conjuntos no quadro de um programa nacional de RSS.
- Possibilitar a responsabilização mútua com os parceiros externos e conservar um direito nacional de inspecção de todas as iniciativas financiadas com fundos externos.
- Solicitar apoio político, técnico e de outra natureza à CEDEAO, conforme seja necessário.

Recursos adicionais

União Africana, «Quadro de Políticas da União Africana para a Reforma do Sector [de] Segurança» (Adis Abeba: Comissão da União Africana, 2013), <http://www.peaceau.org/uploads/uniyeo-africana2.pdf>.

Peter Albrecht e Karen Barnes, «*National security policy-making and gender*», em Megan Bastick e Kristin Valasek (eds), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Genebra: DCAF/OSCE/ODHIR/UN INSTRAW, 2008), www.dcaf.ch/Publications/National-Security-Policy-Making-and-Gender-Tool-8.

Nicole Ball e Kayode Fayemi (eds), *Security Sector Governance in Africa: A Handbook* (Lagos: Centre for Democracy and Development, 2004), <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/Security-Sector-Governance-in-Africa-A-Handbook>.

Hans Born, Jean-Jacques Gacond e Boubacar N'Diaye (eds), *Supervisão Parlamentar do Sector de Segurança: Guia do Parlamento da CEDEAO-DCAF para Parlamentares Oeste Africanos* (Genebra/Abuja: DCAF/ECOPARL, 2010), <http://www.dcaf.ch/content/download/35989/527195/file/ECOWAS%20Parliament-DCAF%20Guide%20port.pdf>.

Alan Bryden, Boubacar N'Diaye e 'Funmi Olonisakin (eds), *Challenges of Security Sector Governance in West Africa* (Genebra: DCAF, 2008) www.dcaf.ch/Publications/Challenges-of-Security-Sector-Governance-in-West-Africa.

Eden Cole, Kerstin Eppert e Kartin Kinzelbach (eds), *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava/Genebra: UNDP/DCAF, 2008), www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector.

Adedeji Ebo e Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa – Opportunities and Challenges* (Genebra: DCAF, 2008), www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector-in-West-Africa.

Global Campaign for Pretrial Justice, The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Ghana (Nova Iorque: Open Society Foundations, 2013), www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/the-socioeconomic-impact-of-pretrial-detention.html.

Global Campaign for Pretrial Justice, The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Guinea Conakry (Nova Iorque: Open Society Foundations, 2013), www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/the-socioeconomic-impact-of-pretrial-detention.html.

Global Campaign for Pretrial Justice, The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Sierra Leone (Nova Iorque: Open Society Foundations, 2013), www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/the-socioeconomic-impact-of-pretrial-detention.html.

Governo da Serra Leoa, *The Agenda for Prosperity – Road to Middle Income Level Status* (2013–2018) (Freetown: Government of Sierra Leone, undated), www.sierra-leone.org/Agenda%204%20Prosperity.pdf.

Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/openebooks/960-7/index.html.

Thomas Jaye, *Liberia: Parliamentary Oversight and Lessons Learned from Internationalized Security Sector Reform* (Nova Iorque: Center on International Cooperation, 2008), <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/Liberia-Parliamentary-Oversight-and-Lessons-Learned-from-Internationalized-Security-Sector-Reform>.

Thomas Jaye (ed.), *Liberia's Security Sector Legislation* (Genebra: DCAF, 2008), www.dcaf.ch/Publications/Liberia-s-Security-Sector-Legislation.

OCDE-CAD, *Handbook on Security System Reform – Supporting Security and Justice* (Paris: OECD, 2007), www.oecd.org/governance/governance-peace/conflictandfragility/oecdhandbookonsecuritysystemreformssupportingsecurityandjustice.htm.

Okey Uzoehina, «Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental: Dos Conceitos à Realidade», *Série de Artigos sobre Políticas – N.º 35* (Genebra: DCAF, 2014), www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Reform-and-Governance-Processes-in-West-Africa-From-Concepts-to-Reality.

Assembleia Geral da ONU, «*In larger freedom: Towards development, security and human rights for all*», Relatório do Secretário-Geral, UN Doc. A/59/2005 (Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2005) www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/2005

Notas

1. Assembleia Geral da ONU, «Assegurar a paz e o desenvolvimento: O papel das Nações Unidas no apoio à reforma do sector de segurança», relatório do Secretário-Geral, UN Doc. A/62/659-S/2008/39 (Nova Iorque: Nações Unidas, 2008), para. 17.
2. União Africana, «Quadro de Políticas da União Africana para a Reforma do Sector de Segurança» (Adis Abeba: Comissão da União Africana, 2013), Art.º 16.º, para. c.
3. Conselho de Segurança das Nações Unidas, «Resolução 2151: Sublinhar a necessidade de apropriação nacional na reforma do sector de segurança», UN Doc. S/RES/2151, 2014, para. 2.
4. Para mais informações, consulte «Reforma e Governança do Sector de Segurança na África Ocidental: Dos Conceitos à Realidade», de Okey Uzochina, publicação n.º 35 da série de artigos sobre políticas do DCAF (Genebra: DCAF, 2014).
5. União Africana, nota 2 em cima, Art.º 4.º.
6. À data de publicação da presente ferramenta, a proposta de Política de Reforma e Governança do Sector de Segurança da CEDEAO foi aprovada por peritos técnicos representantes dos estados-membros da CEDEAO, aguardando adopção oficial por parte dos Chefes de Estado e do Governo.
7. Por exemplo, o Acto Constitutivo da União Africana, Art.º 4.º, para. h, afirma «o direito de a União intervir num Estado-Membro [em caso de] crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade» (Adis Abeba: Organização da Unidade Africana, 2000).
8. James Manor, «Understanding “political will”», em «*Politicking for the Poor*», *Final Report to the UK Department for International Development* (Londres: DFID, 2004), p. 1.
9. Grupo de Trabalho Interagências da ONU sobre RSS, *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes* (Nova Iorque: Nações Unidas, 2012) p. 16.
10. Kristin Valasek, “Security Sector Reform and Gender”, em Megan Bastick e Kristin Valasek (eds), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Genebra: DCAF/OSCE/ODHIR/UN INSTRAW, 2008), p.5.
11. Os ODM abrangem o período de 2000-2015 e serão substituídos pelos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável a partir de 2016.
12. Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Ghana* (Nova Iorque: Open Society Foundations, 2013); Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Guinea Conakry* (Nova Iorque: Open Society Foundations, 2013); Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Sierra Leone* (Nova Iorque: Open Society Foundations, 2013).
13. Aidan Wills, «Financial oversight of intelligence services», em Hans Born and Aidan Wills (eds), *Overseeing Intelligence Services. A Toolkit* (Genebra: DCAF, 2012).
14. Acordo Global de Paz (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA) realizado entre o Governo da Libéria (GOL), os Liberianos Unidos pela Reconciliação e Democracia (*Liberians United for Reconciliation and Democracy*, LURD), o Movimento para a Democracia na Libéria (*Movement for Democracy in Liberia*, MODEL) e os vários partidos políticos. A Parte IV é dedicada à reforma do sector de segurança.
15. Grupo de Trabalho Interagências da ONU sobre RSS, nota 8 em cima, p. 17.
16. Aboissé Akue-Kpakpo, *Study on International Internet Connectivity in Sub-Saharan Africa* (Genebra: ITU, 2013).
17. Conselho de Segurança das Nações Unidas, *Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau*, S/2006/162 (Nova Iorque: ONU, 2006).
18. ECOMIB, Acordo sobre o Estado da Missão, Art.º IV.



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law