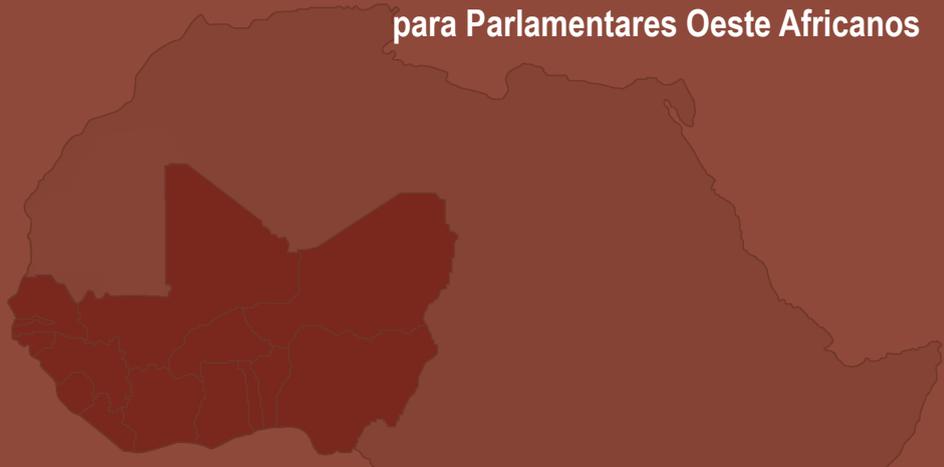


# SUPERVISÃO PARLAMENTAR DO SECTOR DA SEGURANÇA

Guia do Parlamento da CEDEAO-DCAF  
para Parlamentares Oeste Africanos



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law









# SUPERVISÃO PARLAMENTAR DO SECTOR DA SEGURANÇA

**Guia do Parlamento da CEDEAO-DCAF  
para Parlamentares Oeste Africanos**

Como aprovado pelo Parlamento da CEDEAO  
a 29 de Setembro de 2010



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



Publicado por:

Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra (DCAF)

Parlamento da Comunidade económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

Todos os direitos são reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada em um sistema de recuperação, ou transmitida, em nenhuma forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, reprográfico, gravado ou outro qualquer, sem a permissão prévia do Centro para o controle democrático das forças armadas de Genebra ou do Parlamento da Comunidade económica dos Estados da África Ocidental.

Esta publicação é distribuída sob a condição de que não deve ser comercializada ou de outra forma emprestada ou vendida, sem o consentimento prévio do editor e em qualquer outro format que não seja o original que foi publicado, a mesma condição sendo imposta ao editor subsequente.

Genebra, © 2011

ISBN: 978-92-9222-166-9

Projectado por Nayla Yazbec

Impresso na Nígeria pela Single Vision Limited

## **As seguintes pessoas participaram na produção do Guia do Parlamento da CEDEAO-DCAF para Parlamentares Oeste Africanos Supervisão parlamentar do sector da segurança<sup>1</sup>**

### **Editores**

Dr. Hans Born e Dr. Jean-Jacques Gacond do Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra

Dr. Boubacar N'Diaye, Professor associado em The College of Wooster, Ohio e membro do Comité executivo da Rede africana do sector da segurança.

### **Editores Associados**

Sra. Anike Doherty, Sra. Aurélie Grenet e Sr. Okey Uzoechina do Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra

### **Principais Autores**

Dr. Hans Born e Sr. Okey Uzoechina do Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra

### **Autores**

Sua Exca. Bashir Adamu, Presidente da Comissão da marinha, Câmara dos representantes, Assembleia nacional da Nigéria

Dr. Kossi Agokla, Coordenador da Reforma do sector da segurança em África, Centro regional das Nações Unidas para paz e desarmamento em África, Ponto focal para o país anfitrião (Togo) e membro da Rede africana do sector da segurança.

Dr. Niagalé Bagayoko-Penone, Gestor de programa para o Programa de manutenção e consolidação da paz, Organização internacional da francofonia e membro do Comité executivo da Rede africana do sector da segurança.

Sua Exca. Ibra Diouf, membro da Assembleia nacional do Senegal e membro do Parlamento da CEDEAO

Sr. Sabelo Gumedze, Investigador principal, Programa de governação do sector da segurança, Instituto de estudos sobre segurança

Embaixador Johnny Kwadjo, *African Security Dialogue and Research*, Accra, Gana, e membro da Rede africana do sector da segurança

Sr. Auwal Ibrahim Musa, Director executivo, *Civil Society Legislative Advocacy Centre*, Abuja, Nigéria

Dr. Boubacar N'Diaye, Professor associado em *The College of Wooster*, Ohio, e membro do Comité executivo da rede africana do sector da segurança.

Coronel Moctar Ndoeye, Administrador principal de programas, Unidade da polícia civil, Comissão da CEDEAO

Coronel Meïssa Niang, Director, controlo, estudos e legislação, ministério das Forças armadas do Senegal

---

<sup>1</sup> Este guia é uma adaptação do Manual IPU-DCAF para Parlamentares, *Supervisão Parlamentar do Sector da Segurança: Princípios, Mecanismos e Práticas* (2003). Portanto, a lista completa dos colaboradores inclui também os que participaram na produção do Manual IPU-DCAF.

Sr. Egghead Odewale, Assistente pessoal do Governador de Ekiti State, Nigéria, Dr. Kayode Fayemi

Sr. Jonathan Sandy, Chefe da reforma do sector da segurança, Escritório político das Nações Unidas para a Somália e membro da Rede africana do sector da segurança

Sua Exca. Mélégué Traoré, membro da Assembleia nacional do Burkina Faso e Vice-presidente do Comité Inter- parlamentar da União monetária oeste africana

Sra. Kristin Valasek, Coordenadora do projecto género e SSR, Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra

Dr. Istifanus Zabadi, Reitor do Centro africano para investigação e estudos estratégicos (ACSRS) do National Defence College, Abuja, Nigéria, e Coordenador da Rede oeste africana para segurança e governação democrática (WANSED)

### **Comité Editorial**

Suas Excas. membros da Comissão de Assuntos políticos, paz e segurança do Parlamento da CEDEAO: Stephen Kwaku Balado, Ahli Komla Apénya Bruce, Momodu Sellu Bah, Shehu Garba Mata'azu, Eloi S. Aho, Nelson G.O. Alapa, Salamatu Bala Goga, Yormie Johnson, Kanidoua Naboho, Habibou Sofara

Suas Excas. membros da Comissão de Assuntos jurídicos e judiciais do Parlamento da CEDEAO: Ayitou Bruno Singo, Ibrahim Sorie, Abubakar Sodangi, Mamadou Gaoussou Simpara, Mulikat Adeola, Alfred Kwame Agbesi, Francisco Benante, D. Salifou Sawadogo

Sr. Oumarou Arboncana, Escriturário da Comissão de Assuntos políticos, paz e segurança do Parlamento da CEDEAO

Dr. Kabeer Garba, Administrador do Parlamento da CEDEAO

### **Colaboradores na Edição e Investigação**

Sra. Eka Ikpe, Sra. Cécilia Lazzarini, Sra. Beatrice Mosello e Sr. Ibrahim Yahaya

### **Revisores**

Sra. Cherry Ekins, Sra. Garance Stettler, Sra. Ashley Thornton e a Unidade de línguas do Parlamento da CEDEAO

### **Tradutores**

Sr. Alain Faupin e Sra. Anicia Lala, membro do Comité executivo da Rede africana do sector da segurança.

### **Apoio financeiro**

DCAF e o Parlamento da CEDEAO expressarem seu profundo agradecimento ao governo da Suíça e ao Fundo de Paz da CEDEAO para a sua contribuição financeira ao desenvolvimento deste guia.

DCAF e o Parlamento da CEDEAO são gratos ao Gabinete do Secretário-geral do Parlamento da CEDEAO por seu apoio administrativo contínuo e dedicado. Eles também agradecem a Rede do Sector Africano de Segurança para sua contribuição na elaboração deste guia.

## Prefácio

As tentativas para melhorar a governação do sector da segurança na África Ocidental enfrentam vários desafios formidáveis, muitos dos quais exigem um enfoque regional tendo em conta a natureza transfronteiriça das ameaças à segurança enfrentadas pelos países da África Ocidental. No âmbito destas tentativas, há um crescente reconhecimento a nível regional e nacional de que o envolvimento parlamentar promoverá a gestão democrática do sector da segurança.

Os parlamentos desempenham um papel importante na salvaguarda da democracia através da supervisão do sector da segurança e da promoção da segurança de instituições e pessoas no quadro do estado de direito e dos direitos humanos. Se for eficaz, a supervisão parlamentar estabelece limites ao poder executivo fixando parâmetros legais e adoptando um orçamento. O envolvimento parlamentar na política de segurança e na reforma do sector da segurança também garante que as preocupações dos cidadãos estão a ser ouvidas e que as novas orientações e acções dos serviços de segurança estão em conformidade com a constituição, o direito humanitário internacional e os direitos humanos.

Assim, um dos pontos essenciais para se abordar as preocupações relativas à segurança na África Ocidental é o reforço dos parlamentos como intervenientes institucionais da gestão do sector da segurança. Acredito que a implementação das recomendações contidas neste guia irá beneficiar significativamente as condições da supervisão parlamentar na África Ocidental e promover a cooperação a todos os níveis da gestão do sector da segurança em benefício dos cidadãos.



Mahamane Ousmane  
Presidente do Parlamento da CEDEAO  
(2006-2010)



## Prólogo

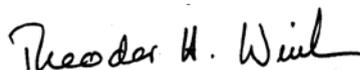
A experiência dos países da África Ocidental que emergiram de conflitos nas últimas duas décadas demonstrou que a segurança é uma condição para o desenvolvimento económico e social e para a integração regional. A maioria dos peritos reconhece ainda que a segurança só pode ser garantida através do controlo democrático do sector da segurança. É necessário um sistema de supervisão civil de modo a garantir a transparência e a responsabilização das forças armadas e dos serviços de segurança.

Os parlamentos são componentes essenciais da supervisão civil. O seu papel consiste em debater, aprovar, promulgar e supervisionar a implementação das leis e políticas do sector da segurança e assegurar que estas últimas reflectam e satisfaçam as necessidades dos cidadãos. Contudo, os parlamentos só conseguem exercer plenamente as suas responsabilidades se a lei lhes conceder poderes para tal e se tiverem os recursos técnicos e financeiros necessários. Na África Ocidental, os parlamentos tem sido muitas vezes prejudicado ou marginalizado no desempenho das suas funções. Devido a conflitos e a regimes autoritários, a segurança do Estado prevaleceu sobre a segurança dos cidadãos e o poder inclinou-se para se concentrar nas mãos do executivo em detrimento de outros ramos do governo. Contudo, desde os anos 90 tem estado em curso um processo de democratização crescente na região e isto criou maiores oportunidades para os parlamentos desempenharem um papel eficaz na supervisão do sector da segurança.

O Protocolo de 2001 sobre democracia e boa governação da CEDEAO constitui a base normativa para o controlo civil das forças armadas e dos serviços de segurança na região. Estabelece as normas e os princípios essenciais de responsabilidade, transparência e profissionalismo, que são elementos essenciais da governação democrática do sector da segurança. Contudo, os progressos na implementação do protocolo a nível nacional têm sido lentos e o empenhamento dos países da CEDEAO em valores democráticos também deve ser integrado nos quadros de segurança nacionais. Uma maior contribuição dos parlamentos nacionais para a supervisão do sector da segurança constitui um passo essencial nessa direcção.

O projecto do Parlamento da CEDEAO e do DCAF de desenvolvimento de um guia para os parlamentares oeste africanos sobre a supervisão parlamentar do sector da segurança pretende dotar os parlamentares de mecanismos e conhecimentos necessários para supervisionar eficazmente o sector da segurança. O projecto inspirou-se no Manual IPU-DCAF para parlamentares, *“Supervisão Parlamentar do Sector da Segurança: Princípios, Mecanismos e Práticas”*. Esta publicação apresenta exemplos de formas através das quais os parlamentos em todo o mundo responderam aos desafios da supervisão do sector da segurança. Embora se reconheça que não se pode aplicar o mesmo modelo a todos os países, o Guia do Parlamento da CEDEAO-DCAF apresenta um conjunto de práticas e mecanismos que ou demonstraram ter sucesso ou prometem ter sucesso no contexto oeste africano.

Acredito que este guia é um instrumento importante para acção e que terá um impacto positivo no papel dos parlamentares da África Ocidental na área da supervisão do sector da segurança. Para além dos parlamentares, espero que este guia incentive os funcionários do governo, académicos e todas as pessoas a desempenharem um papel na promoção dos princípios democráticos no quadro da segurança nacional, unindo esforços de modo a garantir que o sector da segurança seja responsável perante os cidadãos.



Embaixador Dr. Theodor Winkler  
Director

Centro para o controlo democrático  
das forças armadas de Genebra

# Índice

<b>Lista de autores</b>	<b>5</b>
<b>Prefácio</b>	<b>7</b>
<b>Prólogo</b>	<b>9</b>
<b>Resumo dos capítulos</b>	<b>13</b>
<b>Lista de caixas</b>	<b>23</b>
<b>Lista de abreviaturas</b>	<b>27</b>
<i>Secção I</i>	
<b>Segurança em mutação: conceitos e intervenientes, um desafio enfrentado pelos parlamentos</b>	
Capítulo 1 – Mudar a segurança num mundo em transformação	33
Capítulo 2 – Mudar a segurança na África Ocidental	39
Capítulo 3 – Relação entre recursos e conflito	51
Capítulo 4 – Papéis e responsabilidades do parlamento e de outras instituições do Estado	63
Capítulo 5 – Ética parlamentar	75
Capítulo 6 – Parlamento da CEDEAO	83
<i>Secção II</i>	
<b>Desafios à segurança</b>	
Capítulo 7 – Estados de excepção	95
Capítulo 8 – Crime transfronteiriço	107
Capítulo 9 – Circulação de armas ligeiras e de pequeno porte	121
Capítulo 10 – Pirataria marítima	137

### Secção III

#### **Política de segurança**

Capítulo 11 – Formulação de uma política de segurança nacional	145
Capítulo 12 – Política de segurança nacional e regulamentações internacionais	155

### Secção IV

#### **Principais componentes operacionais do sector da segurança**

Capítulo 13 – Forças armadas	165
Capítulo 14 – Polícia e guarda civil	177
Capítulo 15 – Serviços secretos e de inteligência	191
Capítulo 16 – Empresas militares e de segurança privadas	199
Capítulo 17 – Forças de manutenção da paz regionais e internacionais	211

### Secção V

#### **Segurança sob supervisão parlamentar: condições e mecanismos**

Capítulo 18 – Condições para uma supervisão parlamentar eficaz	227
Capítulo 19 – Mecanismos parlamentares aplicados ao sector da segurança	237
Capítulo 20 – Comissões parlamentares de defesa ou segurança	251
Capítulo 21 – A segurança e o poder de compra	261
Capítulo 22 – Aquisição de armas e equipamentos de defesa	279
Capítulo 23 – Gestão de pessoal no sector da segurança	291
Capítulo 24 – Género e supervisão parlamentar	311

### Secção VI

#### **Outras instituições de supervisão**

Capítulo 25 – Auditoria às despesas orçamentais nacionais relacionadas com a segurança	329
Capítulo 26 – O papel da sociedade civil e da comunicação social	339

#### **Bibliografia** 357

#### **Sobre o Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra (DCAF)** 369

# Resumo dos Capítulos

## Secção I

### **Segurança em mutação: conceitos e intervenientes, um desafio enfrentado pelos parlamentos**

#### **Capítulo 1 – Mudar a segurança num mundo em transformação**

Na última década, ameaças novas e emergentes à segurança alteraram o modo como a segurança é concebida e o cenário global de segurança. Este capítulo apresenta uma visão geral do conceito em evolução da segurança no rescaldo dos ataques terroristas de 11/9 contra os Estados Unidos. A secção introdutória tenta estabelecer uma ligação entre democracia, paz e segurança. Refere-se a mecanismos democráticos para canalizar e neutralizar conflitos. O capítulo também contesta formas antigas de pensar a segurança perante ameaças novas e emergentes à segurança e analisa o modo como os Estados poderão prever, evitar e responder a estas ameaças. Destaca ainda a mudança de enfoque de segurança militar para segurança humana abrangente e de segurança de cada Estado individual para cooperação entre os Estados em matéria de segurança. Além disso, o capítulo identifica as vantagens e as desvantagens de uma definição mais lata de segurança e explora oportunidades e desafios colocados por estas dinâmicas.

#### **Capítulo 2 – Mudar a segurança na África Ocidental**

Este capítulo é uma introdução ao contexto de segurança regional na África Ocidental. Aborda os acontecimentos recentes no ambiente de segurança regional, as ameaças novas e emergentes à segurança na região e as respostas a nível de políticas e práticas às ameaças nacionais e regionais. A secção introdutória liga os conflitos armados internos e as intervenções militares que se observaram em alguns Estados da África Ocidental à retirada da cobertura de segurança dos

super potências no fim da Guerra Fria e ao processo prematuro de democratização que instituições governamentais já enfraquecidas não podiam suportar. A próxima secção identifica as fontes subnacionais e transnacionais de insegurança e as consequências humanitárias do conflito armado, indicando a nível regional uma viragem na atenção que passa de gestão do conflito para capacidade de previsão e de prevenção. O capítulo também analisa a arquitectura de segurança regional da Comunidade económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e as respostas à insegurança. As secções finais sublinham as oportunidades e os desafios do paradigma da segurança regional emergente e sugerem formas como os parlamentares podem promover a segurança.

### **Capítulo 3 – Relação entre recursos e conflito**

Este capítulo pressupõe que apesar de os recursos naturais constituírem uma bênção para um país, em muitos casos a riqueza em recursos cria condições propícias a conflitos. Sublinha a necessidade de se estabelecer uma correlação entre a abundância de recursos e os conflitos no contexto da localização de cada país e da distribuição de recursos, da história política, do tipo de regime, da política macroeconómica, das influências externas e da ideologia dos líderes. São utilizados alguns casos para ilustrar como é que os proventos dos recursos naturais ou a luta pelo controlo dos locais com recursos naturais podem instigar, sustentar e prolongar conflitos. A economia política emergente e a complexidade do controlo dos recursos naturais (poderes autocráticos, exploração mineira ilícita, actividade ilícita de comercialização de produtos petrolíferos – “*bunkering*”, militância, sequestros pelos senhores da guerra, violência política, desvios de fundos, branqueamento de capitais e financiamento de grupos terroristas) também são realçados. O capítulo analisa ainda a necessidade de equidade e transparência na distribuição de recursos e recomenda uma abordagem abrangente e coordenada que possa integrar eficientemente todos os aspectos da gestão dos recursos naturais e harmonizar as dimensões nacionais, regionais e globais.

### **Capítulo 4 – Papéis e responsabilidades do parlamento e de outras instituições do Estado**

Este capítulo dá uma ideia do papel do parlamento e de outras instituições do Estado em questões de segurança, em conformidade com os princípios de governação democrática do sector da segurança. Identifica funções distintas para o parlamento em comparação com o poder executivo e o judicial na sua responsabilidade comum de manter um sector de segurança eficaz. O capítulo destaca a importância do diálogo e da consulta na relação do parlamento com outras instituições do Estado. Além disso, explicita o papel das forças armadas e dos serviços de segurança numa democracia e salienta a responsabilidade política dos serviços de segurança para com os principais ramos do Estado. O capítulo termina com sugestões sobre como reforçar a supervisão parlamentar do sector da segurança.

## **Capítulo 5 – Ética parlamentar**

A ética parlamentar refere-se a restrições e regras aceites – tanto internas como externas – que indicam aos parlamentares o que se espera deles e o que representa uma quebra de confiança pública. Este capítulo relata as questões inerentes e os desafios relacionados com a ética parlamentar na África Ocidental. O capítulo também analisa a importância dos códigos de ética parlamentar no estabelecimento de uma boa reputação, imagem e credibilidade para os membros do parlamento e das suas instituições. Além disso, identifica oito regras principais de boa conduta para os membros do parlamento. Os mecanismos de promoção da ética parlamentar, por exemplo ao aplicarem códigos de conduta, servem para melhorar a responsabilidade dos parlamentares para com a sua instituição e o público em geral. Em particular, o capítulo identifica a corrupção como uma desgraça para o desenvolvimento, analisa as causas da corrupção e identifica alguns mecanismos nacionais e regionais de combate à corrupção. Conclui com sugestões sobre o que os parlamentares podem fazer para reduzir a corrupção e outras violações da ética parlamentar e apela à promoção da cooperação inter-parlamentar na luta contra a corrupção e o branqueamento de capitais.

## **Capítulo 6 – Parlamento da CEDEAO**

Este capítulo descreve o papel do Parlamento da CEDEAO na definição e na análise de questões de segurança regional. Delineia o estabelecimento e o desenvolvimento do Parlamento da CEDEAO e o âmbito da sua autoridade no que diz respeito à tomada de decisão em questões de segurança. O capítulo também analisa a composição e a estrutura do Parlamento da CEDEAO (em particular o sistema de comissões e as componentes políticas e administrativas), o papel do Parlamento e os seus poderes na CEDEAO em geral. Além disso, o capítulo recorda algumas actividades do Parlamento da CEDEAO relativas à gestão do sector da segurança regional, explora a sua relação com os parlamentos nacionais dos Estados Membros da CEDEAO e considera os desafios enfrentados pelo Parlamento da CEDEAO. Conclui com sugestões sobre o que os parlamentares podem fazer para melhorar as competências do Parlamento da CEDEAO.

### *Secção II*

#### **Desafios à segurança**

## **Capítulo 7 – Estados de excepção**

“Estados de excepção” referem-se a circunstâncias excepcionais, durante as quais os mecanismos de coerção de um Estado têm que aplicar medidas mais amplas de uso legítimo da força e poderes especiais a fim de manterem ou restaurarem a ordem. Essas circunstâncias incluem um estado de guerra, estados

de emergência ou lei marcial, crises graves ou catástrofes naturais. Este capítulo relaciona as razões para os estados de excepção na África Ocidental ao colapso de importantes instituições como as forças armadas e a polícia, a partidos políticos ou à má gestão de grandes segmentos da economia nacional, particularmente das indústrias extractivas. Trata dos desafios específicos colocados à segurança pelos estados de excepção e o papel do Parlamento nestas diferentes situações. Também procura determinar as finalidades e os limites dos estados de excepção, o quadro regulador a nível nacional, limitações aos direitos humanos dos cidadãos e os limites dos poderes de emergência. O capítulo dá exemplos de estados de emergência de facto e formais na África Ocidental e ainda explora a forma como os parlamentos podem contribuir para preservar um certo equilíbrio entre os estados de emergência e a manutenção da segurança interna e o respeito pelos direitos humanos.

### ***Capítulo 8 – Crime transfronteiriço***

Este capítulo define crimes transfronteiriços como crimes que envolvem pessoas e actividades que se estendem para além das fronteiras territoriais de dois ou mais estados. Explora a natureza e o padrão do crime transfronteiriço na África Ocidental e considera as ameaças colocadas pelo tráfico de seres humanos, narcotráfico, contrabando de mercadorias e por outros crimes afins. O capítulo analisa ainda quadros nacionais e regionais, iniciativas e mecanismos para prevenir e combater o crime transfronteiriço (por exemplo, protecção das fronteiras e cooperação), incluindo o Plano de Acção Regional da CEDEAO contra o Tráfico Ilícito, Crime Organizado e Uso de Drogas na África Ocidental, 2008-2011. Conclui com uma análise do papel dos parlamentos nacionais e do Parlamento da CEDEAO na prevenção e no combate ao crime transfronteiriço e sugere como pode ser reforçado o papel do parlamento neste domínio.

### ***Capítulo 9 – Circulação de armas ligeiras e de pequeno porte***

A proliferação de armas ligeiras e de pequeno porte (ALPP) continua a ser uma grande ameaça à paz e segurança na África Ocidental. Este capítulo apresenta uma análise sistemática de políticas, leis e regulamentos existentes e de procedimentos e práticas de circulação de armas na África Ocidental. Considera a natureza e o padrão do tráfico de ALPP na África Ocidental e o papel que a CEDEAO pode desempenhar na prevenção e no combate ao tráfico de ALPP. Também refere políticas nacionais, convenções regionais e internacionais sobre as ALPP e exorta ao respeito pelos embargos internacionais de armas e à aplicação de sanções inteligentes e eficazes. Sugere também vias para reforçar o papel do parlamento na supervisão do comércio e da circulação de armas.

## **Capítulo 10 – Pirataria marítima**

Este capítulo dá uma perspectiva das ameaças colocadas pela pirataria marítima na África Ocidental bem como dos mecanismos existentes a nível sub-regional e nacional para resolver este problema. A secção introdutória distingue pirataria (actos criminosos realizados exclusivamente para ganhos pessoais) de terrorismo (actos criminosos realizados para fins políticos). O capítulo explora a natureza e o padrão da pirataria marítima na África Ocidental e identifica as normas legais aplicáveis para combatê-la a nível mundial e regional. Recomenda ainda um papel para a CEDEAO na prevenção e no combate à pirataria e sugere como é que os parlamentares podem apoiar a luta contra a pirataria.

### *Secção III*

## **Política de segurança**

### **Capítulo 11 – Formulação de uma política de segurança nacional**

Uma política de segurança nacional define a abordagem do governo relativamente à segurança e como se espera que essa segurança seja alcançada. Este capítulo descreve as fases do ciclo da política de segurança nacional, com especial ênfase no papel desempenhado pelo parlamento. Analisa como a política de segurança nacional está relacionada com a segurança regional e internacional. O capítulo também identifica oportunidades para os estados da África Ocidental desenvolverem ainda mais a sua política de segurança nacional mediante a expansão dos processos de democratização e identifica um papel para os parlamentos nacionais no desenvolvimento de uma política de segurança nacional. Considera igualmente desafios e problemas específicos na formulação da política de segurança nacional num país pós-conflito.

### **Capítulo 12 – Política de segurança nacional e regulamentações internacionais**

Como uma continuação do capítulo anterior, o presente capítulo descreve as políticas e normas regionais e internacionais relevantes para a política de segurança nacional. Identifica a necessidade de relações de amizade e cooperação entre os estados no domínio da segurança (incluindo tratados e acordos bilaterais) uma vez que a segurança de um estado está intrinsecamente ligada à segurança da ordem internacional. O capítulo considera ainda como o direito internacional ou os mecanismos legislativos regionais limitam ou aumentam as oportunidades de uma política de segurança nacional. Conclui sugerindo um maior envolvimento dos parlamentos na negociação, análise, ratificação e revisão dos tratados de segurança.

## **Secção IV**

### **Principais componentes operacionais do sector da segurança**

#### **Capítulo 13 – Forças armadas**

Este capítulo examina as funções dos militares, tendo em conta as especificidades do contexto oeste africano e a influência do legado militar colonial repressivo nas relações entre civis e militares. Dá uma visão ampla das funções dos militares incluindo não só a defesa, mas também as funções socioeconómicas, a protecção civil e ajuda em catástrofes. O capítulo também menciona mecanismos de responsabilização interna e política com especial destaque para o papel do parlamento. Além disso, identifica três processos principais de reforma militar pós Guerra Fria e os seus objectivos: democratização, adaptação e internacionalização e sugere formas para o parlamento poder melhorar a sua supervisão das forças armadas.

#### **Capítulo 14 – Polícia e guarda civil**

Este capítulo examina as funções da polícia e da guarda civil e o modo como exercem os seus poderes, ligando a sua estrutura ao passado colonial inglês, português e francês. Explica as diferenças entre os países anglófonos, francófonos e lusófonos quanto à organização e ao funcionamento destas forças. Também refere como a herança do passado colonial, a ditadura e a guerra civil afectam a imagem pública, o controlo político e o funcionamento dos serviços de segurança do Estado. O capítulo menciona os mecanismos de responsabilização política interna e regional com especial destaque para o papel do parlamento e reconhece a necessidade de cooperação regional entre os serviços de segurança dos vários países. Este capítulo também identifica e esclarece as funções de outros serviços de segurança do Estado tais como os serviços aduaneiros e de imigração. Conclui sugerindo um papel para o parlamento na melhoria da eficiência da polícia e da guarda civil, assim como de outros serviços de segurança do Estado.

#### **Capítulo 15 – Serviços secretos e de inteligência**

Com as crescentes ameaças à segurança nacional e regional, torna-se necessário reforçar as capacidades de inteligência dos Estados da África Ocidental. Este capítulo analisa as funções dos serviços secretos e de inteligência, a natureza sensível do seu trabalho e a necessidade particular de supervisão democrática. Também descreve como a herança do passado colonial, ditadura e guerra civil afectam a imagem pública, o controlo político e funcionamento dos serviços secretos e de inteligência. Destaca as práticas das comissões parlamentares em lidar com documentos confidenciais e identifica os parâmetros para os serviços de inteligência numa democracia.

### **Capítulo 16 – Empresas militares e de segurança privadas**

Este capítulo informa sobre o fenómeno conhecido como segurança privada na África Ocidental, tendo em consideração tanto os intervenientes na segurança com e sem fins lucrativos como os intervenientes na segurança não governamentais, localizados interna ou externamente (mercenários, empresas militares privadas e empresas de segurança privada). Também considera os desafios colocados por estes intervenientes ao monopólio estatal sobre o uso da força e explora o papel que os parlamentos podem desempenhar na fiscalização de empresas militares e de segurança privadas.

### **Capítulo 17 – Forças de manutenção da paz regionais e internacionais**

A manutenção da paz, o cumprimento da paz e as operações de consolidação da paz dependem da participação dos estados que se comprometem a enviar os seus contingentes nacionais para contribuir para estas operações. Este capítulo descreve as implicações da participação em missões de apoio à paz, com particular ênfase na dinâmica regional, isto é, a Força em estado de alerta da CEDEAO (ESF) e o seu antecessor, o Grupo de monitorização do cessar-fogo da CEDEAO (ECOMOG). Conta a história e o desenvolvimento da manutenção da paz na África Ocidental, desde a implantação da ECOMOG na Libéria. Considera ainda a posição dos Estados da África Ocidental como contribuintes e como beneficiários de missões integradas de manutenção da paz Nações Unidas/ União Europeia/ União Africana, as regras de engajamento das missões de paz e a necessidade de um treino especial para os soldados. Além disso, defende o reforço da participação dos parlamentos no processo de tomada de decisão sobre o envio de tropas para o exterior.

## **Secção V**

### **Segurança sob supervisão parlamentar: condições e mecanismos**

#### **Capítulo 18 – Condições para uma supervisão parlamentar eficaz**

Este capítulo examina as condições de uma supervisão parlamentar eficaz do sector da segurança. Estas condições são identificadas de modo a incluírem poderes constitucionais e legais claramente definidos, boas práticas habituais, recursos e competências e vontade política. O capítulo também refere desafios específicos oeste africanos a uma supervisão parlamentar eficaz e recomenda estratégias pró-activas para uma supervisão parlamentar eficaz do sector da segurança.

### **Capítulo 19 – Mecanismos parlamentares aplicados ao sector da segurança**

Todos os sistemas jurídicos fornecem aos parlamentos uma variedade de meios de obtenção de informações para controlar políticas, supervisionar a administração, proteger o indivíduo e denunciar e eliminar abusos e injustiças. Este capítulo analisa os mecanismos utilizados pelos parlamentos para garantir a supervisão do sector da segurança (debates parlamentares, perguntas e interpelações, inquéritos especiais), dando exemplos de práticas em vários países da África Ocidental. Questiona com que frequência se recorre a estes mecanismos e até que ponto são eficazes na África Ocidental. O capítulo termina com uma análise aos privilégios e imunidades parlamentares, que normalmente protegem os parlamentares no exercício das suas funções.

### **Capítulo 20 – Comissões parlamentares de defesa ou segurança**

A supervisão parlamentar do sector da segurança não envolve apenas uma comissão, mas várias comissões que tratam principalmente ou de forma pontual questões de defesa e segurança. Este capítulo avalia até que ponto as comissões de defesa e segurança no parlamento podem funcionar eficazmente. Identifica os desafios específicos enfrentados por estas comissões na África Ocidental e sugere formas de reforçar a sua eficácia. O capítulo procura harmonizar os ideais com a realidade através da justaposição das competências dos deputados (educação, especialização, etc.) com a situação real no contexto local. O capítulo conclui sugerindo vias para desenvolver comissões parlamentares de defesa e segurança eficazes.

### **Capítulo 21 – Segurança e o poder de compra**

Este capítulo destaca o processo orçamental da defesa e o seu controlo pelo parlamento, sublinhando a forma como o orçamento da defesa pode ser um elemento fundamental para a segurança. Identifica as componentes básicas do orçamento da defesa, as despesas controláveis e incontroláveis relacionadas com defesa e segurança e os principais obstáculos a um orçamento de segurança transparente. Para promover a responsabilidade e a transparência, o capítulo examina também os princípios de uma orçamentação eficaz, os elementos da disciplina orçamental e as condições para uma orçamentação adequada da segurança. Também destaca os principais problemas que dificultam um controlo orçamental eficaz do sector da segurança na África Ocidental e examina práticas dos orçamentos da defesa em determinados países da África Ocidental. Conclui sugerindo uma acção parlamentar eficaz de modo a assegurar a transparência no orçamento da segurança.

### **Capítulo 22 – Aquisição de armas e equipamentos de defesa**

A falta de transparência e o sigilo nas despesas relacionadas com a defesa e a natureza técnica do processo de aquisição podem esmagar a capacidade de qualquer órgão de supervisão existente. Este capítulo analisa o papel do parlamento no processo de aquisição, com particular destaque para o contexto oeste africano. Fornece um contexto geral das questões/ desafios associados à aquisição de armamento na África Ocidental, as possíveis consequências do sigilo como incentivo à corrupção, bem como as circunstâncias especiais que podem justificar o sigilo. Conclui sugerindo formas de melhorar a transparência e a responsabilidade na aquisição de equipamentos de defesa.

### **Capítulo 23 – Gestão de pessoal no sector da segurança**

Deve-se promover a educação democrática e a atitude das forças armadas, especialmente em situações pós-conflito, para que os membros das forças armadas possam ser devidamente integrados na sociedade e não representem uma ameaça à democracia. Este capítulo centra-se no pessoal do sector da segurança e no papel do parlamento na supervisão do recrutamento, da selecção e da formação de militares na África Ocidental. Também dá uma visão geral dos direitos humanos do pessoal das forças armadas, bem como dos mecanismos para inculcar valores democráticos ao pessoal do sector da segurança. É dado o exemplo de códigos de conduta nacionais, regionais e das Nações Unidas que regulam o comportamento dos militares.

### **Capítulo 24 – Género e supervisão parlamentar**

Ter em conta as questões de género reforça a capacidade do parlamento de supervisionar o sector da segurança de forma abrangente e assegura a satisfação das necessidades de segurança dos diferentes grupos. Este capítulo realça a importância do género na fiscalização parlamentar do sector da segurança e o modo como a integração do género pode melhorar a supervisão parlamentar, com referência específica ao contexto oeste africano. Aborda a criação de instituições equitativas e representativas do sector da segurança, a igualdade de acesso ao processo de tomada de decisão em questões de segurança e a formulação de políticas e legislação de segurança sensíveis às questões de género. O capítulo destaca também as leis internacionais e regionais, os mecanismos e as políticas de segurança relacionados com género e sector da segurança e faz recomendações sobre como estes podem ser operacionalizados nos países da África Ocidental. São também apresentados dados sobre a percentagem de mulheres no sector da segurança e nos parlamentos dos países da África Ocidental. O capítulo termina recomendando medidas para permitir o acesso equitativo à tomada de decisão.

## Secção VI

### Outras instituições de supervisão

#### **Capítulo 25 – Auditoria às despesas orçamentais nacionais relacionadas com a segurança**

Este capítulo centra-se no orçamento da defesa e no seu controlo por organismos de auditoria, com especial destaque para o contexto oeste africano. Identifica os tipos de instituições independentes existentes na África Ocidental para ajudar os parlamentos na supervisão do sector da segurança (por exemplo, gabinetes de auditoria nacionais, comissões anti-corrupção) e como é que estas instituições funcionam (independência, eficácia, poderes de investigação, acesso a informação confidencial e grau de implementação das suas recomendações). Também são realçados os papéis dos gabinetes de investigação legislativa do orçamento como estruturas de apoio independentes do parlamento e a sociedade civil como fonte de informação independente.

#### **Capítulo 26 – O papel da sociedade civil e da comunicação social**

Este capítulo considera a razão pela qual a sociedade civil deve desempenhar um papel no sentido de garantir a responsabilização do sector da segurança, o que este papel abrange e como a sociedade civil contribui para a supervisão parlamentar. Apresenta o contexto da sociedade civil na África Ocidental e ilustra o seu papel, a sua importância e os desafios que enfrenta. Também explora a forma como as questões de segurança devem ser comunicadas ao público, o papel das organizações não-governamentais na tomada de decisão em matéria de segurança nacional e como o parlamento pode utilizar a sociedade civil e os média na supervisão do sector da segurança. O capítulo conclui sugerindo formas de facilitar a participação do público no trabalho parlamentar.

## Lista de caixas

Caixa 1	Outras ameaças actuais à segurança	34
Caixa 2	Diferentes tipos de medidas de segurança	36
Caixa 3	Ameaças à segurança em alguns Estados da África Ocidental	43
Caixa 4	O papel dos diamantes no conflito da Serra Leoa	53
Caixa 5	Dimensões da relação recursos-conflito	56
Caixa 6	Possíveis funções das principais componentes do Estado no que concerne o sector da segurança	64
Caixa 7	Mandato constitucional da Assembleia nacional da Nigéria relativo ao sector da segurança e ao presidente	66
Caixa 8	Diplomacia e mediação parlamentar	68
Caixa 9	O Protocolo da CEDEAO de 2001 sobre democracia e boa governação, complementar ao Protocolo de 1999 relativo ao mecanismo para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança	71
Caixa 10	Algumas actividades do Parlamento da CEDEAO, relativas à gestão do sector da segurança regional	89
Caixa 11	Disposições constitucionais de alguns países da África Ocidental acerca das condições para a declaração do estado de emergência	98
Caixa 12	Estado de excepção: estudos de caso	102
Caixa 13	Áreas temáticas e objectivos do plano de acção regional da CEDEAO	112
Caixa 14	Práticas nacionais, mecanismos e estruturas de combate à criminalidade transfronteiriça	116
Caixa 15	Estimativas sobre o comércio de armas de pequeno porte	123
Caixa 16	Negociando excedentes de armamento: um resultado negativo do desarmamento	124

Caixa 17	Disposições legais para as transferências de armas de pequeno porte em alguns países da África Ocidental	126
Caixa 18	Disposições da Convenção da CEDEAO sobre armas ligeiras e de pequeno porte, suas munições e outros materiais relacionados	129
Caixa 19	Tornar mais inteligentes as sanções ao armamento: o que podem fazer os parlamentos	131
Caixa 20	Programa de acção das Nações Unidas contra o comércio ilícito de armas ligeiras e de pequeno porte: pontos focais para parlamentares	132
Caixa 21	Medidas adoptadas no combate à pirataria marítima: o caso da Nigéria	140
Caixa 22	O Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO (ECPF)	147
Caixa 23	A ligação entre a política de segurança nacional, a reforma do sector da segurança (RSS) e a supervisão parlamentar	150
Caixa 24	Tentativas de formulação de boas políticas de segurança na Côte d'Ivoire.	153
Caixa 25	Países sem forças armadas	166
Caixa 26	Reforma da defesa: que finalidade?	167
Caixa 27	A posição da CEDEAO relativamente ao uso legítimo das forças armadas	173
Caixa 28	Estudo de caso: a força policial da Nigéria	184
Caixa 29	O parlamento e os fundos especiais atribuídos aos serviços de inteligência: o exemplo do Gana	193
Caixa 30	Algumas práticas das comissões parlamentares ao tratar de documentos confidenciais	194
Caixa 31	Empresas militares e de segurança privada e alguns perigos potenciais para a democracia	201
Caixa 32	Estabelecimento, manutenção, imposição e consolidação da paz: algumas definições úteis das Nações Unidas	212
Caixa 33	O processo de implementação de operações de manutenção de paz das Nações Unidas, passo a passo	219
Caixa 34	Regras de empenhamento das missões de paz	221
Caixa 35	Treino em manutenção de paz na África Ocidental	222
Caixa 36	Instrumentos ou mecanismos que podem ser utilizados pelo parlamento para garantir a supervisão democrática o sector da segurança	229
Caixa 37	Estratégias pró-activas para a supervisão parlamentar do sector da segurança	231
Caixa 38	Características comuns dos mecanismos e procedimentos parlamentares destinados à supervisão do executivo	238

Caixa 39	Sugestões para um inquérito eficaz	241
Caixa 40	Características principais das comissões parlamentares de inquérito	243
Caixa 41	Mecanismos de supervisão parlamentar em alguns estados da África Ocidental	245
Caixa 42	Reacção da minoria no parlamento do Gana sobre a aquisição de quatro helicópteros MH7	248
Caixa 43	Jurisdição e membros de comissões centrais de defesa e segurança na Câmara dos representantes da Nigéria	253
Caixa 44	Possíveis funções chave de uma comissão parlamentar de assuntos de defesa ou segurança	258
Caixa 45	O orçamento: um instrumento fundamental para governação democrática	262
Caixa 46	Porque deve o parlamento desempenhar um papel activo no orçamento?	263
Caixa 47	Planeamento, programação e sistema de orçamentação	265
Caixa 48	Componentes básicas do orçamento da defesa: o orçamento da defesa nigeriano de 2007	267
Caixa 49	Principais obstáculos a uma orçamentação transparente da segurança na África Ocidental	269
Caixa 50	Três níveis de classificação no orçamento da segurança	271
Caixa 51	Principais problemas que impedem um controlo eficaz do orçamento do sector da segurança	273
Caixa 52	Práticas orçamentais da defesa dêem certos estados da África Ocidental em transição para a democracia	275
Caixa 53	Porque devem os parlamentares preocupar-se com os processos de aquisição de armas	282
Caixa 54	Políticas fracas ou ambíguas de aquisição de armas ou processos de aquisição altamente confidenciais	284
Caixa 55	Processos de aquisição de equipamentos de defesa em certos estados da África Ocidental: a dimensão da supervisão parlamentar	287
Caixa 56	Código de conduta da polícia: disposições pertinentes da parte XV do Regulamento da polícia nigeriana de 1968	297
Caixa 57	Projecto de Lei suplementar relativo ao Código de conduta para as forças armadas e os serviços de segurança da CEDEAO: disposições pertinentes	298
Caixa 58	Código de conduta das NU para funcionários responsáveis pela aplicação da lei	299
Caixa 59	Gestão de pessoal: pontos focais para parlamentares	302
Caixa 60	Visitar as instalações dos serviços de segurança: o caso da Nigéria	305

Caixa 61	Leis e mecanismo internacionais e regionais	313
Caixa 62	Formação dos legisladores liberianos em reforma do sector da segurança e género	315
Caixa 63	Percentagem de mulheres no sector da segurança da África Ocidental	317
Caixa 64	Orçamento equitativo	320
Caixa 65	Percentagem de mulheres parlamentares na África Ocidental	321
Caixa 66	Mulheres senegalesas no parlamento	323
Caixa 67	O Auditor geral	330
Caixa 68	O papel do órgão nacional de auditoria do Reino Unido na supervisão parlamentar do sector da segurança	334
Caixa 69	O parlamento da Nigéria e o controlo orçamental	335
Caixa 70	A sociedade civil na África Ocidental: uma ilustração do papel e da importância das organizações da sociedade civil	342
Caixa 71	O caso de Norbert Zongo, Burkina Faso	345
Caixa 72	Legislação sobre a liberdade de imprensa em alguns países da África Ocidental	348
Caixa 73	Websites parlamentares	350
Caixa 74	Parlamento da CEDEAO e os órgãos comunicação social	354

## **Lista de abreviaturas**

ACGF	Contabilista geral da Federação (Nigéria)
AGF	Auditor geral da Federação (Nigéria)
AGP	Acordo geral de paz (Libéria)
ALPP/SALW	Armas ligeiras e de pequeno porte
ASSN	Rede africana do sector da segurança
BAPSC	Associação britânica de empresas de segurança privada
C&AG	Tesoureiro e Auditor geral (Reino Unido)
CEDEAO	Comunidade económica dos Estados da África Ocidental
CEEAC	Comunidade económica dos Estados da África Central
CCSS	Comité dos chefes dos serviços de segurança
CICV	Comité internacional da Cruz Vermelha
CMNs	Corporações multinacionais
CMS	Conselho de mediação e segurança da CEDEAO
CSCAP	Conselho para a cooperação na área da segurança na região da Ásia-Pacífico
CSDG	Grupo de conflito, segurança e desenvolvimento, (Reino Unido)
DC	Comissário adjunto (Nigéria)
DCAF	Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
DIG	Inspector geral adjunto (Nigéria)
DIH	Direito internacional humanitário
DPKO	Departamento de operações de manutenção de paz das Nações Unidas
ECOMOG	Grupo de monitorização do cessar-fogo da CEDEAO

ECOSAP	Programa de controlo de armas de pequeno porte da CEDEAO
ECOWARN	Rede de alerta precoce da CEDEAO
ECPF	Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO
EFCC	Comissão de crimes económicos e financeiros (Nigéria)
ESF	Força em estado de alerta da CEDEAO
EUA	Estados Unidos da América
GAS	Serviço de auditoria do Gana
GIABA	Grupo de acção intergovernamental contra o branqueamento de capital na África Ocidental
GSS	Gestão do sector da segurança
IANSA	Rede de acção internacional sobre armas de pequeno porte
ICCPR	Pacto internacional sobre direitos civis e políticos
ICPC	Comissão independente para práticas corruptas (Nigéria)
IFS	Instrumento para a estabilidade da UE
INTERPOL	Organização internacional da polícia criminal
INTOSAI	Organização internacional de instituições de auditoria superior
LURD	Liberianos unidos para a reconciliação e democracia
MEND	Movimento para a emancipação do delta do Níger
MoD	Ministério da Defesa
MPRI	Sociedade de recursos profissionais militares (Estados Unidos)
NAO	Gabinete nacional de auditoria (Reino Unido)
NASS	Assembleia nacional (Nigéria)
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NEPAD	Nova parceria para o desenvolvimento de África
NU	Nações Unidas
OHCHR	Alto comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OMC	Organização mundial do comércio
OMS	Organização mundial da saúde
ONG	Organização não governamental
OSC	Organização da sociedade civil
OUA	Organização da Unidade Africana
PAC	Comissão de contas públicas (Nigéria)
PMAD	Protocolo relativo à assistência mútua em defesa
PMSCs	Empresas militares e de segurança privadas
PNA	Protocolo relativo à não agressão

PNUD	Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
PPBS	Sistema de planeamento, programação e orçamentação
ROE	Regras de engajamento
RSLAF	Forças armadas da República da Serra Leoa
RUF	Frente unida revolucionária (Serra Leoa)
RSS	Reforma do sector da segurança
TIJ	Tribunal internacional de justiça
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEMOA	União económica e monetária da África Ocidental
UIP	União Inter-Parlamentar
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a infância
UNODC	Escritório das Nações Unidas para drogas e crime
UNOWA	Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental
VIH/SIDA	Vírus da imunodeficiência humana/ síndrome da imunodeficiência adquirida
WAANSA	Rede de acção contra armas de pequeno porte na África Ocidental
WANEP	Rede oeste Africana para a consolidação da paz
WAPCCO	Comité dos chefes da polícia da África Ocidental
WCO	Organização aduaneira mundial



## Secção I

# **Segurança em mutação: conceitos e intervenientes Um desafio enfrentado pelos parlamentos**



## Capítulo 1

# Mudar a segurança num mundo em transformação<sup>1</sup>

Durante a última década, a situação de segurança a nível mundial alterou-se dramaticamente. Enquanto desapareciam ameaças antigas, desafios novos e assustadores tomaram os seus lugares. Isto tem estimulado uma nova reflexão sobre as próprias ideias que estão subjacentes aos conceitos de segurança, conflito e paz.

### Paz e segurança em democracia

Nem todos os conflitos constituem uma ameaça à paz e à segurança. Em todas as sociedades existem pontos de vista diferentes e até opostos no que respeita a uma enorme variedade de questões. Numa democracia, a liberdade de expressão permite que as pessoas transmitam estas opiniões aos seus representantes eleitos. Estes, por sua vez, têm a tarefa de os discutir e pesar os interesses em jogo, através de um debate público. Este procedimento permite que as democracias neutralizem conflitos e procurem compromissos viáveis que tenham o apoio da sociedade em geral. Obviamente, é com frequência devido à inexistência de instituições democráticas a funcionar bem que há uma escalada de tensões que se transformam em conflitos violentos. Considerando os seus mecanismos internos para canalizar conflitos, a democracia passou a ser vista como estando intrinsecamente ligada à paz e à segurança.

Esta ligação destaca-se por uma outra razão: actualmente, é amplamente reconhecido que a segurança não é um fim em si mesmo mas que deve, em última análise, servir o bem-estar do povo. E mais provável que a democracia, enraizada na existência de um parlamento eficaz, dê significado prático à seguinte ideia:

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares por Ms. Anike Doherty.

*A soberania da comunidade, região, nação, e do Estado, só faz sentido se resultar de uma soberania genuína – isto é, a soberania do ser humano. – Vaclav Havel*

A segurança nacional, com o seu enfoque na protecção do Estado, “converte-se” em segurança humana colocando, em primeiro lugar, o indivíduo e a comunidade. Na prática, isto levou os estados a expandir as respostas às ameaças contra a sua segurança, através de:

- ✓ **Medidas preventivas:** iniciativas para prevenir conflitos, tais como actividades de resolução de conflitos centradas nas pessoas e acções de consolidação da paz;
- ✓ **Intervenção:** em casos extremos, nomeadamente, quando outros esforços fracassam, intervir em conflitos internos para proteger as populações em grande risco; e
- ✓ **Acção reactiva:** acções de ajuda humanitária, necessárias durante ou após uma guerra civil, a fim de prestar apoio aos civis que sofreram com a guerra. Isto inclui a construção de acampamentos para as pessoas deslocadas, a concessão de asilo a refugiados e a prestação de ajuda.

## De segurança militar a segurança abrangente

A mudança do enfoque para “segurança humana” desenvolveu-se a par de uma ampliação do conceito de segurança para além de considerações estritamente militares. Existe um consenso cada vez maior no sentido de que as questões de segurança devem ser abordadas de uma forma abrangente, tendo igualmente em conta factores não militares (ver caixa 1).

### Caixa 1

#### Outras ameaças actuais à segurança

- ▶ **Ameaças políticas,** tais como instabilidade política interna, estados falhados, terrorismo e desrespeito pelos direitos humanos.
- ▶ **Ameaças económicas,** tais como a pobreza, o fosso crescente entre países ricos e pobres, a recessão financeira internacional, o impacto de um estado vizinho economicamente poderoso ou instável e pirataria (por exemplo, a Somália).
- ▶ **Ameaças ambientais ou causadas pelo homem** nomeadamente, os desastres nucleares, as mudanças ecológicas mundiais, a degradação da terra ou da água e a escassez de alimentos ou de outros recursos.

- ▶ **Ameaças saociais**, como por exemplo, os conflitos entre minorias/maiorias, o excesso de população, o crime organizado, o narcotráfico transnacional, o tráfico de armas ligeiras e de pequeno porte, o tráfico de seres humanos, o comércio ilegal, a imigração em massa descontrolada e doenças.

*Fonte: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas. Manual para parlamentares No 5. Genebra/ Kiev: UIP e DCAF.*

A vantagem da existência de um conceito mais lato de segurança é que proporciona uma compreensão mais abrangente das ameaças à paz e do tipo de respostas necessárias. A desvantagem é que os serviços de segurança, que incluem todas as organizações que possuem autoridade legítima para usar a força, ordenar a força ou ameaçar com o uso de força a fim de proteger o estado e os seus cidadãos, podem tornar-se demasiado poderosas ao se envolverem activamente em áreas da sociedade consideradas não militares. Para além disso, o sector da segurança pode não ter os conhecimentos especializados para responder adequadamente a estes novos desafios.

## **Da segurança de cada estado à cooperação entre estados no domínio da segurança**

A ideia de que a segurança nacional não pode ser alcançada apenas através da “auto-ajuda” nacional, mas de que a cooperação na área da segurança entre os estados é necessária, é muito antiga. No século XIX, prevaleceu a abordagem do “equilíbrio de poder”. No século XX assistimos ao aparecimento de organismos de segurança colectivos, nomeadamente, a Liga das Nações e a sua sucessora, as Nações Unidas, bem como de organizações de defesa colectiva, tal como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

Desde o fim da Guerra Fria tem existido um aumento generalizado de conflitos internos, particularmente em África. Concretamente, a África Ocidental tem sido afectada por guerras civis, golpes de estado e instabilidade. Recentemente, o terrorismo tornou-se igualmente, uma preocupação crescente. A globalização intensificou a interdependência entre os estados, inclusivamente na área da segurança, pelo que qualquer ameaça à segurança de um país pode facilmente propagar-se e desestabilizar uma região ou mesmo a paz mundial. Esta nova realidade, juntamente com o alargamento da agenda de segurança, deu maior impulso à cooperação no âmbito de segurança internacional.

## Caixa 2

### Diferentes tipos de medidas de segurança

#### ► Defesa colectiva

A defesa colectiva é definida como um arranjo geralmente por meio de um tratado através do qual dois ou mais estados prometem assistência mútua em caso de ataque externo. São exemplos deste tipo de mecanismo de segurança a NATO e a Organização dos Estados Americanos.

Na África Ocidental os Estados membros da CEDEAO adoptaram a 29 de Maio de 1981 um Protocolo de assistência mútua na área da defesa (PMAD – sigla em inglês), tendo o mesmo entrado em vigor cinco anos depois. Este protocolo submete os signatários a um tratado de defesa colectiva, considerando uma ameaça ou agressão armada contra qualquer Estado membro como uma ameaça ou agressão contra toda a comunidade, prevendo-se, nestas circunstâncias, a prestação de auxílio e assistência mútua com vista à sua defesa. Está assim prevista uma resposta colectiva perante uma situação em que um Estado membro seja vítima de um conflito armado interno, projectado e apoiado activamente a partir do exterior e susceptível de colocar em perigo a paz e a segurança dos outros Estados membros. Em 1999 este protocolo foi incorporado no novo Mecanismo para a prevenção, gestão e resolução de conflitos da CEDEAO.

#### ► Segurança colectiva

Com este sistema, um grupo de estados concorda em renunciar ao uso da força e compromete-se a apoiar qualquer membro da comunidade na eventualidade de um outro recorrer à força. É um sistema que prevê uma reacção musculada da comunidade internacional a uma violação da paz internacional. Ao contrário do sistema de defesa colectiva, a segurança colectiva é dirigida contra um ataque proveniente do interior da comunidade. As Nações Unidas (NU) são um exemplo típico de um sistema de segurança colectiva. Nos termos dos artigos 41 e 42 da Carta das NU, a comunidade internacional deve exercer pressão sobre o transgressor, quer a coerção seja de cariz não militar, quer implique o uso de força militar.

Em África, desde a Declaração do Cairo de 1993, que os países pertencente à União Africana - UA (ex Organização da Unidade Africana) podem ser considerados como pertencentes a uma mecanismo de segurança colectiva “regional” nos termos do Capítulo VIII da Carta das NU.

Na África Ocidental, o Protocolo de não agressão (PNA), aprovado pelos Estados membros da CEDEAO a 22 de Abril de 1978, indica que os Estados membros deviam “abster-se de qualquer ameaça e de usar força

ou agressão” uns contra os outros. O artigo 5º (2) referia que “qualquer diferendo que não possa ser resolvido pacificamente entre os Estados membros deve ser encaminhado para uma comissão da Conferência de chefes de Estado. No caso de se verificar incapacidade de resolução por parte da comissão o diferendo deve finalmente ser encaminhado para a Conferência de chefes de Estado”. Este protocolo foi igualmente integrado no Mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos da CEDEAO em 1999.

► **Segurança cooperativa**

Cooperative security links collective security to the comprehensive A segurança cooperativa liga a concepção de segurança colectiva a uma abordagem de segurança mais ampla. Pode ser definida como “uma abordagem de segurança abrangente e multidimensional; realça a garantia de confiança ao invés de dissuasão; é inclusiva e não excludente; não é restritiva no que respeita a adesões; favorece o multilateralismo em vez das relações bilaterais; não privilegia soluções militares em detrimento das não militares; considera os estados como intervenientes principais no sistema de segurança, mas aceita que os intervenientes não governamentais possam ter um papel importante a desempenhar; não exige a criação de instituições de segurança formais, embora não as rejeite e, acima de tudo, sublinha o valor da criação de hábitos de diálogo numa base multilateral”.

*Fonte: Gareth Evans, Co-Operating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond, (St Leonards, NSW, Allen e Unwin, 1993), p. 16; Bruno Simma (1995), The Charter of the United Nations: A Commentary. Oxford: Oxford University Press.*

Um “acordo de defesa colectiva” é uma das formas de cooperação de maior alcance. Além disso, existem mecanismos de cooperação na área da segurança através de redes de acordos bilaterais ou multilaterais, mas sem uma organização formal ou militar.

A decisão de aderir a uma organização de cooperação na área da segurança e, em particular, a uma organização de defesa colectiva, terá um forte impacto na situação de segurança do país. Em princípio, tal cooperação fortalece a segurança nacional, pois assegura um punho “colectivo” contra as ameaças. Contudo, a adesão tem um preço: o país será obrigado a adaptar-se aos objectivos e necessidades da aliança, limitando assim as suas opções em termos de definição da política de segurança nacional. Além disso, afectará a supervisão parlamentar, pois o processo de tomada de decisão muda parcialmente da arena nacional para a arena internacional.



## Capítulo 2

# Mudar a segurança na África Ocidental<sup>1</sup>

Durante a maior parte da década de 1990 e posteriormente, a África Ocidental foi afectada por uma série de conflitos armados internos que atingiram uma inesperada dimensão regional. A região foi palco de conflitos na Libéria (1989), Serra Leoa (1997), Guiné-Bissau (1998) e Côte d'Ivoire (2002). Embora o cenário político anterior tenha sido marcado por algumas guerras civis, o carácter violento destes conflitos e as consequências humanitárias extremas destruíram os já por si débeis e mal formados aparelhos de segurança e destruíram a sua capacidade de resposta a nível individual e nacional. Como os efeitos destes conflitos armados internos transbordaram para os países vizinhos, as suas forças de segurança e a própria comunidade internacional tiveram de intervir para conter a situação. Este estado de coisas causou também o desenvolvimento de capacidade e de uma pasta relativa à segurança, a nível regional pela CEDEAO a fim de tratar de ameaças anteriormente imprevisíveis à integração regional e ao desenvolvimento económico.

Os factores que causaram estes conflitos armados internos e instabilidade política podem estar associados ao fim da Guerra Fria. Regimes que tiveram apoio militar, económico e diplomático como mandatários das superpotências da Guerra Fria e os aliados políticos de países Ocidentais antes da década de 90, ficaram enfraquecidos pela retirada abrupta desse apoio. Com a abertura de espaço democrático, os regimes enfraquecidos foram, posteriormente, confrontados pelos próprios cidadãos, alguns dos quais tinham sido vítimas de opressão do governo, da corrupção pela elite dominante, de abusos dos direitos humanos e de privação económica. Apelos com vista ao estabelecimento de governos mais representativos conduziram, por um lado, a atritos entre diversos grupos existentes nos estados

---

1 Este capítulo foi elaborado pelo Dr. Kossi Agokla e pelo Sr. Okey Uzochina.

(aqueles que beneficiavam do status quo e aqueles que pediam uma mudança) e entre grupos e o governo, por outro. O descontentamento existente, assim como o desafio à autoridade do estado, muitas vezes assumindo dimensões radicais e violentas, resultaram em muitos países da África Ocidental em desobediência civil, instabilidade política, guerras civis e golpes de estado.

A onda de democratização desde os anos 90 revelou o enorme défice democrático que a maioria dos estados da África Ocidental enfrentava. Militares e polícias tinham sido treinados para garantir a segurança do regime, mesmo que à custa de vidas humanas e violando os direitos humanos dos cidadãos. Em alguns estados, as suas forças armadas e de segurança eram indisciplinadas, mal treinadas e remuneradas e, ironicamente, contribuíam em grande medida para os problemas de segurança interna destes estados. A incapacidade das instituições dos estados de exercerem eficazmente a principal função de segurança, ou seja, protecção da vida e dos bens dos seus povos, conduziu à proliferação e expansão de intervenientes informais e não governamentais a operarem na área de segurança, minando o monopólio estatal no que respeita ao uso legítimo da força. Nalguns estados, aventuras mal sucedidas dos militares na esfera da governação originaram falta de confiança entre as forças de segurança, a elite governante e os cidadãos. Actualmente, tanto as actividades de serviços de segurança governamentais indisciplinados, como as dos intervenientes informais e não governamentais no sector da segurança continuam a prejudicar a paz, a segurança e os esforços de desenvolvimento nalgumas zonas da África Ocidental.

## **Fontes de insegurança e a natureza mutável da segurança**

A procura de segurança em todas as sociedades é, geralmente, baseada na percepção de insegurança. Hoje em dia, na África Ocidental a insegurança é sentida a diferentes níveis – individual, nacional e regional – e é o resultado de uma complexa associação de ameaças/ riscos reais e potenciais, que são cada vez mais de natureza não militar. Significativamente, o ambiente de segurança na região é agora menos marcado por conflitos entre estados (ameaças internacionais) e mais por conflitos e insegurança dentro dos estados (ameaças sub-nacionais), cujos efeitos desafiam as fronteiras estatais (ameaças transnacionais).

Desde a viragem do século, temos assistido, igualmente, a um declínio acentuado na incidência de guerras regulares entre forças que lutam em prol do governo e as que pretendem derrubá-lo e a uma onda de conflitos internos e instabilidade política. Estes últimos resultaram, frequentemente, de um descontentamento com a ineficácia dos processos de governação e dos seus resultados e de disputa pelo controle de recursos naturais. Incluem-se nestes casos, nomeadamente, o intratável conflito em Casamance, a longa rebelião Tuaregue no norte do Mali, a disputa pela chefias tradicionais no norte do Gana, golpes de estado e assassinatos políticos na Guiné-Bissau, exploração ilegal de minas e exportação ilícita de diamantes na Côte d'Ivoire, distúrbios civis resultantes de alegada fraude eleitoral no Togo, conflitos étnicos e religiosos no norte da Nigéria e o confronto,

normalmente entre grupos militantes e forças de segurança na região nigeriana do Delta do Níger.

Alguns destes conflitos causaram crises humanitárias fortíssimas que se manifestaram numa perda de vidas civis, na destruição de bens e infra-estruturas, na perturbação dos meios de subsistência e das redes de apoio social, no deslocamento interno de pessoas, bem como em pobreza e doença generalizadas. Outras fontes de insegurança que alimentam e são por sua vez alimentadas por conflitos armados e instabilidade na África Ocidental incluem a proliferação de armas ligeiras e de pequeno porte, o aumento de intervenientes não governamentais e informais no sector da segurança, narcotráfico, destruição de recursos naturais, pirataria marítima e aumento de redes criminosas transfronteiriças. A natureza instável e as percepções relativas à insegurança exigiram uma alteração no modo como a segurança é concebida e implementada na África Ocidental. Como reflexo desta mudança, o paradigma de segurança regional emergente é menos marcado por questões de segurança do estado e de defesa e mais marcado por preocupações com a segurança humana, interna e transfronteiriça.

A dimensão humanitária do conflito armado interno tem surgido de forma lenta mas coloca o bem-estar individual no centro das preocupações relativas à segurança. A segurança humana tornou-se agora o chavão nos novos paradigmas da segurança regional e global. O Relatório de desenvolvimento humano do programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) de 1994, intitulado *Novas dimensões de segurança humana identifica sete dimensões da segurança*.

- ✓ Segurança económica
- ✓ Segurança alimentar
- ✓ Segurança a nível da saúde
- ✓ Segurança ambiental
- ✓ Segurança pessoal
- ✓ Segurança comunitária
- ✓ Segurança política

Em conjunto estas dimensões representam as percepções predominantes de ameaça à segurança em toda a África Ocidental actualmente. Além disso, a vulnerabilidade das pessoas aos riscos e perigos inerentes a desastres, que muitas vezes interferem com a segurança alimentar, sustentabilidade do meio ambiente e condições de saúde, levou à busca de uma capacidade robusta para a prevenção de crises e redução de desastres. Outra mudança significativa na forma como a segurança é abordada, verifica-se no desenvolvimento e na prioridade atribuída à capacidade de previsão e prevenção de conflitos por parte da CEDEAO. O elevado custo humano e financeiro envolvido na resolução de conflitos, operações de manutenção e imposição da paz, conduziram a uma mudança no enfoque, centrando-se actualmente em prevenção de conflitos, alerta precoce e resposta rápida, bem como em diplomacia preventiva.

Para abordar questões de segurança e estabilidade internas, a democracia e a boa governação são promovidas e apoiadas como bases estruturais para corrigir o descontentamento e criar condições propícias à paz, à segurança e ao desenvolvimento sustentável. Conflitos recentes na África Ocidental demonstram que as bolsas de insegurança existentes nos estados estão frequentemente interligadas às dinâmicas e aos interesses regionais, e os conflitos internos representam uma ameaça não só para o estado em causa, mas também para os seus vizinhos e a comunidade internacional. Nomeadamente, enquanto que os mecanismos regionais anteriores confirmam a soberania do estado e o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos mesmos, o Tratado revisto da CEDEAO de 1993 evita, perspicazmente, qualquer referência à soberania do estado nos seus Princípios fundamentais (artigo 4) e destaca a interdependência e boa vizinhança.

Hoje em dia, verifica-se que a governação democrática do sector da segurança constitui um aspecto extremamente importante a nível das políticas regionais, como medida para abordar a distorção existente nas relações civis-militares em alguns estados. Tendo em conta os ensinamentos contínuos aprendidos da forma mais difícil pela CEDEAO na área da segurança desde a sua criação, não é surpreendente a ênfase dada à governação do sector da segurança (GSS). Logicamente, após longos anos de conflito e de regime militar ou autoritário, a prioridade deve ser tornar mais governável a actuação dos intervenientes na segurança, sujeitando-os a controle civil democrático. Este passo poderá criar o espaço e, assim se espera, a vontade política para levar a cabo reformas em todo o sector.

A reforma do sector de segurança (RSS) é concebida como uma estratégia programática para reforçar a capacidade técnica e operacional das forças armadas e dos serviços de segurança, reorientando-os para que respeitem os direitos humanos e o direito humanitário internacional. Disponibiliza uma metodologia para otimizar a utilização dos recursos disponíveis. A RSS tal como concebida actualmente é essencialmente um processo com prazo, orientado pelos doadores, tendo como alvo alguns países pós conflito. É limitada porque não envolve os intervenientes não governamentais na segurança, que constituem presentemente uma ameaça clara à segurança interna dos estados da África Ocidental. Pode ser que a CEDEAO não possua capacidade técnica e financeira para realizar programas tradicionais de RSS nos seus Estados membros. No entanto, o recurso e o valor acrescentado da abordagem efectuada por esta organização em matéria de GSS, assentam na consolidação e no reforço das capacidades locais para efectuar a supervisão e o controlo democrático do sector de segurança. Esta abordagem, que tanto se aplica a países pós-conflito e sem conflito, não ignora a necessidade de profissionalização das forças armadas e dos serviços de segurança, nem a integração dos direitos humanos e princípios democráticos nas suas operações. Por outras palavras, a GSS estabelece o cenário para RSS e continua quando a RSS termina.

Desde 1990 que a criminalidade transfronteiriça na África Ocidental se tornou mais generalizada. O conflito armado interno na Libéria e na Serra Leoa trouxe actividades mercenárias, pilhagem, tráfico de armas e comércio irregular de recursos naturais, especialmente madeira e diamantes para a cena regional. Durante este período, forças de segurança governamentais, grupos armados não governamentais e tropas do Grupo de monitorização de cessar-fogo da CEDEAO (ECOMOG), muitas vezes operando em coordenação, estiveram, alegadamente, envolvidos no tráfico de diamantes na Serra Leoa. Actualmente, as actividades criminosas transfronteiriças continuam sem diminuir devido à ausência de patrulhamento em grandes faixas de fronteiras porosas entre estados. Pior ainda, esta forma de criminalidade organizada continua a evoluir as suas tácticas, que ultrapassam as capacidades de detecção e combate ao crime por parte dos serviços de segurança do Estado.

Falhas na segurança marítima no Golfo da Guiné e na segurança fronteiriça ao longo da separação do Sahel-Saara, que delimita as fronteiras setentrionais da África Ocidental, levaram a um aumento no abastecimento ilegal de petróleo, pirataria, banditismo, tráfico de pessoas, transbordo de drogas e narcóticos, e contrabando de cigarros e mercadorias. A proximidade da fronteira setentrional com a região do Magrebe Árabe ainda expõe mais a região à influência de grupos terroristas oriundos do Norte de África e do Médio Oriente, que pretendem expandir-se para novos espaços não governados no sentido de procurar refúgio ou recrutar seguidores. Tornou-se assim evidente que nenhum estado pode combater eficazmente a criminalidade transfronteiriça, agindo de forma isolada. A situação exige portanto, cooperação a nível de segurança entre os vários estados, assim como entre os serviços de segurança de cada estado, harmonização de procedimentos operacionais e recursos financeiros enormes (ver capítulo 8).

### **Caixa 3**

#### **Ameaças à segurança em alguns Estados da África Ocidental**

##### **► Mudança inconstitucional de Governo na República do Níger**

A República do Níger tem sido palco de varias crises políticas, precipitadas pelas tentativas do ex-presidente Mamadou Tandja, de prolongar o seu mandato para além de Dezembro de 2009, data final de seu segundo mandato. Em Maio de 2009, Tandja dissolveu a Assembleia nacional e realizou um referendo constitucional que prorrogou o seu mandato por mais três anos e lhe conferiu amplos poderes presidenciais. Em 17 de Outubro de 2009, a Conferência de chefes de Estado e de governo da CEDEAO suspendeu o país de todas as actividades da organização regional por ter violado o espírito e a letra das disposições do Protocolo adicional sobre a boa governação de 2001. Em Dezembro de 2009, o regime de Tandja lançou falsas acusações contra os líderes da oposição, forçando-os a viver no exílio. As negociações realizadas entre o presidente

Tandja e a oposição, com mediação da CEDEAO, foram interrompidas em Fevereiro de 2010.

Em 18 de Fevereiro de 2010, um grupo de soldados fazendo-se transportar em veículos blindados abriu fogo contra o palácio presidencial e capturou o Presidente Tandja e alguns dos seus ministros enquanto ele presidia à reunião semanal do Conselho de ministros. A junta militar, o Conselho supremo para a restauração da democracia liderado pelo coronel Salou Djibo, numa tentativa patriótica para “salvar o Níger e a sua população da pobreza, da fraude e da corrupção”, suspendeu a Constituição e dissolveu a Assembleia nacional. Em 21 de Abril de 2010, o coronel Djibo nomeou uma comissão para elaborar um projecto de constituição. Paralelamente, foi anunciado um calendário para o retorno do País ao regime democrático. Foi anunciado também um prazo para o regresso do país a um regime democrático. Os acontecimentos políticos no Níger deixam claro que uma má governação da classe política pode constituir um convite para que os militares intervenham em matéria de governação. O Níger continua a ser um dos países mais pobres do mundo, assolado pela fome e a enviar refugiados económicos para os países vizinhos.

► **Assassinatos políticos e o narcotráfico na Guiné-Bissau**

A Guiné-Bissau é classificada como um importante narco-estado; tornou-se um centro de transbordo de drogas duras e narcóticos oriundos de países latino-americanos com destino à Europa e aos Estados Unidos. Embora a intervenção militar na vida política do país remonte a 1975, acredita-se agora que as redes de tráfico de drogas profundamente enraizadas, permitem fornecer à elite política e à hierarquia militar recursos suficientes para manipular o processo político e instigar instabilidade. O processo de reconstrução pós-conflito da Guiné-Bissau foi abalado em Março 2009 na sequência do assassinato do chefe do estado-maior do exército, general Batista Tagme Na Waie, assim como de outras seis pessoas, perpetrado por um grupo de soldados. Num acto supostamente de vingança, o presidente do país, João Bernardo “Nino” Vieira foi morto por oficiais leais ao chefe do estado-maior do exército.

Em Junho de 2009, o processo de democratização do país foi novamente abalado pela morte do candidato presidencial, Baciro Dabo, e do ex-ministro da Defesa, Hélder Proença. Em Abril de 2010, o Primeiro ministro Carlos Gomes Júnior foi detido por soldados, supostamente sob as ordens do vice-chefe das forças armadas, ameaçando matar civis que protestassem a favor da libertação do primeiro ministro. Embora o governo tivesse minimizado o incidente posteriormente, o facto é que o envolvimento militar na política em conjugação com o tráfico de drogas e uma economia deficiente, são sinais evidentes de que os processos de reconstrução pós-conflito e de democratização na Guiné-Bissau ainda estão em fase experimental.

► **Grupos armados não governamentais na Nigéria**

Com a abertura do espaço democrático na Nigéria em 1999, a formação de grupos armados não governamentais tem proliferado. Estes incluem milícias étnicas (Bakassi Boys, Movimento para a actualização do Estado soberano de Biafra, O'odua People's Congress), grupos de militantes e grupos dissidentes do Delta do Níger (Movimento para a emancipação do Delta do Níger, Força voluntária do Delta do Níger, Comunidades federadas do Delta do Níger Ijaw), comités de vigilância (Vigilante do Delta do Níger, Associação de comerciantes de Onitsha) e seitas religiosas radicais, em partes do norte da Nigéria (Boko Haram). Esta tendência negativa foi atribuída à má governação ao longo do tempo, assim como às inexistentes ou ineficientes medidas correctoras de descontentamento para as populações mais carenciadas, tendo conduzido a desigualdades sociais e económicas generalizadas, poluição e subdesenvolvimento, pobreza, elevado desemprego e fácil acesso a armas ligeiras e de pequeno porte facultadas pelos políticos e por instigadores de conflitos comunitários.

As actividades destes grupos estão amplamente não regulamentadas uma vez que a maioria são ilegais ou operam fora dos limites da lei. Alguns grupos militantes no Delta do Níger que possuíam causas genuínas para reclamação transformaram-se em movimentos motivados por ganância, cometendo crimes violentos, incêndios, sabotagem de instalações petrolíferas, abastecimento ilegal de petróleo, pirataria e sequestros com vista a obtenção de resgates. Embora estes grupos não desafiem a existência da soberania do Estado, representam, efectivamente, uma ameaça à segurança interna, à estabilidade política e à segurança marítima no Golfo da Guiné. Em 2009, a intercepção de diversos navios transportando armas ligeiras e de pequeno porte para o Aeroporto Internacional de Kano no norte da Nigéria e para os portos marítimos no Delta do Níger, indicam que alguns desses grupos podem estar ligados a redes ilícitas de comércio global de armas. Embora o governo federal tenha iniciado e divulgado um programa de desarmamento e de reabilitação e oferecido amnistia a militantes que renunciem a estas actividades, é evidente que muito necessita de ser feito para resolver as causas profundas da insegurança no Delta do Níger e noutras partes da Nigéria

*Baseado em:*

BBC News, *Military coup ousts Niger president Mamadou Tandja*, 19 de Fevereiro de 2010, @ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8523196.stm>; Grupo de Crise Internacional (2010), *CrisisWatch No. 79*, 4; *CrisisWatch No. 80*, 5; UNODC (2009), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*, Viena: UNOCD, 15 & 72; Stephen Ellis (2009), "West Africa's International Drug Trade", *African Affairs* 108/431, 171-196; Kingsley Omonobi (2009), "JTF links seized plane with arms to militants", *Vanguard*, 21 Junho de 2009.

## **Abordagem regional relativa à segurança e respostas à insegurança**

A África Ocidental confronta-se não com uma, mas várias fontes e níveis de insegurança. Uma estratégia robusta de segurança exigiria, portanto, múltiplos níveis de engajamento alimentando um vasto leque de opções políticas que, simultaneamente preenchessem as eventuais falhas na segurança, ao mesmo tempo que evitariam o colapso da segurança em situações de fragilidade. Porém, são já evidentes alguns progressos neste domínio, pois apesar da CEDEAO não ser detentora de um mandato claro na área da segurança aquando da sua formação, existem indícios actuais de uma abordagem mais vigorosa e dinâmica, em termos de segurança regional. Esta abordagem considera a segurança como um complemento à razão de ser da CEDEAO, ou seja, à integração e ao desenvolvimento regional. Por outro lado, ela reflecte-se na melhoria da organização e no reposicionamento das políticas elaboradas, desde que foi aprovado Tratado revisto da CEDEAO, em 1993 – em especial as disposições contidas no artigo 58 sobre segurança regional – e o importante Protocolo relativo ao Mecanismo para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança (o Mecanismo), em 1999.

Desde que as políticas da CEDEAO se debruçaram sobre questões de paz e segurança, tem-se assistido a um aumento substancial na votação de segurança em comparação com outras áreas orçamentais e a uma mudança das atenções para o reforço capacidades de prevenção de conflitos, alerta precoce e diplomacia preventiva. Houve também um ímpeto contínuo de criação de estruturas operacionais duradouras, tais como a Força em estado de alerta da CEDEAO (ESF) e a Equipa multidimensional de resposta a emergências da CEDEAO em vez de uma ECOMOG ad-hoc e militarizada. Actualmente, os programas e actividades da CEDEAO incluem a segurança e o desenvolvimento humano, a agricultura e a segurança alimentar, juventude e questões de género, saúde e assuntos sociais, ambiente, educação, energia e infra-estruturas.

O Mecanismo tem servido de pivot para a evolução de um conjunto de instrumentos normativos que hoje formam o núcleo da cooperação na área da segurança regional na África Ocidental, estabelecendo ligações indissolúveis entre o desenvolvimento económico, a integração regional e a segurança dos povos e dos estados. Em Dezembro de 2001, foi adoptado o Protocolo da CEDEAO sobre democracia e boa governação, documento complementar ao Mecanismo (Protocolo complementar). O Protocolo complementar estabelece os princípios constitucionais de convergência comuns aplicáveis aos Estados membros da CEDEAO, baseado nos princípios da boa governação, no respeito pelo estado de direito e direitos humanos, na separação de poderes, na independência do poder judicial e na promoção de uma imprensa apartidária e responsável. Além disso, a secção IV (artigos 19 a 23) do Protocolo complementar realça o controle democrático das forças armadas, determina que a polícia e outras agências de segurança devem estar sob o controlo das autoridades civis legalmente instituídas e que as forças armadas são constituídas por cidadãos uniformizados que possuem os direitos estabelecidos

nas respectivas constituições nacionais, salvo qualquer disposição em contrário nas normas do seu serviço.

A fim pôr cobro ao fabrico e à transferência ilícitas de armas ligeiras e de pequeno porte na região – os principais instrumentos de conflito e instabilidade política – a Conferência de chefes de Estado e de governo da CEDEAO (a Conferência) adoptou em Junho de 2006 a Convenção sobre armas ligeiras e de pequeno porte, suas munições e outros materiais relacionados. A Convenção entrou em vigor em Novembro de 2009 tendo sido adoptado, em Março de 2010 pelos ministros de defesa e segurança da CEDEAO, um plano de acção de 5 anos para a sua execução. Estruturas regionais, como o Programa de controlo de armas de pequeno porte da CEDEAO sediado no Mali (programa ECOSAP) e a unidade de armas de pequeno porte sediada em Abuja apoiam a política actual e contribuem para o desenvolvimento da capacidade de comissões nacionais responsáveis pelo controlo de armas de pequeno porte. Embora a Convenção e o seu plano de implementação tenham reunido uma dinâmica política considerável, muito precisa ainda de ser feito no sentido de prevenir a reciclagem de armas ligeiras e de pequeno porte de uma zona de conflito para outra e reduzir as actividades criminosas transfronteiriças. No sentido de favorecer uma abordagem global e concertada para combater a criminalidade transfronteiriça, a CEDEAO, com o apoio dos parceiros de desenvolvimento adoptou, igualmente, um plano de acção regional contra o tráfico ilícito de drogas, crime organizado e abuso de drogas na África Ocidental para o período 2008-2011.

O mais recente complemento efectuado à arquitectura de segurança regional da CEDEAO, o Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO (ECPF), foi adoptado pelo Conselho de mediação e segurança (CMS) em Janeiro de 2008. O ECPF, este foi concebido como “uma prevenção operacional de conflitos numa perspectiva abrangente, assim como uma estratégia de consolidação da paz” (parágrafo 7[a] ECPF). Os parágrafos 72-76 relativos à gestão da segurança procuram colmatar as lacunas entre as políticas e as operações através da promoção da segurança humana, responsabilização, transparência e profissionalismo das forças de segurança. A CEDEAO iniciou a elaboração de um quadro lógico para as componentes do ECPF, nos termos do parágrafo 74, e um plano de acção GSS complementar regional, que tem em conta as peculiaridades dos Estados membros. Em particular, o ECPF prevê, igualmente, a adopção de um quadro regulamentar com um regime de sanções para grupos armados não estatutários, incluindo milícias, comités de vigilância e companhias de segurança privada.

No sentido de abordar as relações distorcidas entre civis e militares nos países da África Ocidental e promover o controlo democrático das suas forças armadas, o Comité de peritos da CEDEAO para a paz e segurança, com o apoio do Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra (DCAF) adoptou, em Novembro de 2006, um Código de conduta para as forças armadas e os serviços de segurança na África Ocidental. O preâmbulo do código e conduta declara que este pretende ser um acordo sobre “os princípios e critérios comuns que definem as relações entre política e segurança”. Este código foi posteriormente adoptado

pelos chefes do estado-maior das forças armadas, pelo Comité dos chefes dos serviços de segurança e pelos ministros de Defesa e Segurança. O código de conduta encontra-se agora integrado no projecto de Acto complementar a ser adoptado pelo Conselho de ministros e pela Conferência de chefes de Estado e de governo. Como instrumento operacional, espera-se que o código, quando aprovado pela Conferência, venha a facilitar a introdução de critérios e normas democráticas relativas às operações das forças armadas e de segurança e alterar as atitudes e os comportamentos dos agentes de segurança.

Para além do desenvolvimento de quadros políticos de segurança regional, a CEDEAO tem, em muitas ocasiões, condenado e penalizado actos que constituem uma ameaça à segurança interna e que desafiam a democracia e a boa governação dos seus Estados membros. Em Outubro de 2009, a Conferência dos chefes de Estado e de governo da África Ocidental impôs um embargo de armas à República da Guiné, de forma a mostrar a sua desaprovação pela morte de cerca de 200 civis desarmados que protestavam e pela violação de mulheres levada a cabo por membros das forças de segurança do estado. De igual modo, em Outubro de 2009, foram impostas sanções à República do Níger na sequência da tentativa do ex-presidente Mamadou Tandja de procurar prorrogar o seu mandato. A CEDEAO também tem enviado mediadores especiais e embaixadores da paz (Conselho dos sábios) para os estados onde decorrem conflitos internos e instabilidade.

## **Oportunidades e desafios inerentes ao paradigma de segurança regional emergente**

Os estados possuem a responsabilidade principal de garantir a segurança no interior das suas fronteiras. No entanto, muitos estados da África Ocidental manifestam falta de vontade ou incapacidade de cumprir, exclusivamente, esta responsabilidade. Porém, a vantagem desta lacuna reside no facto de apresentar uma enorme oportunidade para, colectivamente, definir e criar normas de segurança comuns entre os estados, tendo em consideração o contexto peculiar social e político e as necessidades de cada estado. A CEDEAO, sendo um organismo intergovernamental com um certo grau de soberania, baseada na partilha de temores e expectativas, encontra-se estrategicamente posicionada para ajudar a colmatar esta lacuna. Actualmente, a CEDEAO conta com uma adesão de 15 (quinze) estados geograficamente contíguos, embora distintos, nomeadamente em termos da sua história colonial, dimensão territorial, estrutura política, força económica, composição étnica, coesão interna e ligações externas, e como tal, detentores de necessidades diferentes. Sendo assim, o teste fundamental reside na aplicação da uma estratégia de segurança regional de forma flexível, adequada à especificidade dos casos e reflectindo as necessidades de cada estado. Isto implicaria um delicado processo de sincronização das prioridades regionais “de cima para baixo” com as iniciativas locais organizadas “de baixo para cima”.

O maior desafio com que se confronta a África Ocidental em termos de segurança regional, reside no desenvolvimento de capacidades locais e financiamento de RSS/GSS. Durante algum tempo, a África Ocidental foi considerada, em certa

medida, uma zona livre de actuação para intervenientes externos na segurança, como as Nações Unidas, organizações intergovernamentais de países ocidentais e países doadores. Devido à posição estratégica que a segurança ocupa, o assunto tem atraído fundos elevadíssimos de doadores. Internamente, tem sido prática da Comissão da CEDEAO apresentar aos seus parceiros de desenvolvimento o programa de segurança e respectivo orçamento anual consolidado e solicitar o seu apoio. No entanto, o envolvimento directo de doadores em Estados membros frágeis é, frequentemente, desprovido de tal influência. Capacidade e recursos financeiros são essenciais para a sustentabilidade e a menos que esta lacuna seja ultrapassada, os intervenientes externos continuarão a ditar o conteúdo e o ritmo de prestação de segurança nos estados da África Ocidental. Alguns dos seus estados em situação de pós-conflito e instituições de segurança recuperam ainda da escassez de financiamento dos doadores em matéria de segurança, originada pela recessão económica global ocorrida em 2008. Além disso, a subcontratação unilateral de empresas privadas militares e de segurança pelos Estados Unidos para prestarem apoio a RSS – por exemplo, a ‘DynCorp’ na Libéria e ‘Military Professional Resources International’ (MPRI) na Nigéria – criam, frequentemente, um défice significativo na apropriação local e na prestação de contas. Esse défice só será ultrapassado mediante o desenvolvimento da capacidade local e da expansão das opções de financiamento para a área de GSS.

Além disso, para que os objectivos de segurança e desenvolvimento da CEDEAO sejam alcançados o fosso entre a definição das normas de segurança e a sua implementação necessita de ser superado. A arquitectura de segurança regional na África Ocidental é, sem dúvida, impressionante e inspiradora. Contudo, existe o risco de a definição de normas – anunciada como um marco milenar como se verificou com o desenvolvimento e aprovação do ECPF – poder ser entendida como um fim em si mesmo. Subsistem desafios à tradução das normas na prática.

- ✓ **Desafio conceptual.** A dimensão da segurança humana é um instrumento valioso para chamar a atenção sobre os aspectos não militares de segurança. Contudo, na prática, o seu valor está ainda longe de ser amplamente verificado a nível de uma estratégia de aplicação que se pretende coerente e viável. A natureza abrangente e difusa da segurança humana torna o conceito difícil de analisar e ainda mais difícil de ser traduzido numa estratégia concreta.
- ✓ **Desafio operacional.** Para assegurar coerência, existe a necessidade de desenvolver uma forma aceitável para transmissão das políticas e sua divulgação às forças nacionais de segurança e aos intervenientes na segurança não estatutários. Esse veículo de transmissão de políticas, para além de assegurar que os objectivos de segurança regional sejam partilhados e aceites entre os Estados membros, deve, igualmente, ser flexível e sensível aos objectivos e programas de segurança nacional.
- ✓ **Desafio de supervisão.** Para enfrentar as ameaças emergentes é essencial que se desencadeiem mecanismos que possibilitem a monitorização do cumprimento das políticas regionais pelos estados, bem como a avaliação

objectiva e análise periódica da arquitectura de segurança regional. Dado o flagrante desrespeito pelos princípios de convergência constitucional pelos mesmos regimes que outorgaram o acordo dos Estados membros da CEDEAO à adopção destes princípios, e o frágil regime de sanções plasmado no capítulo II do Protocolo complementar, a questão fundamental centra-se em como gerar a vontade política necessária que permita imprimir vida à letra morta da lei.

## **O que pode fazer como parlamentar**

- ▶ Recomendar e adoptar medidas para reforçar a cooperação entre os diversos serviços de segurança do estado, no sentido de combater a criminalidade interna.
- ▶ Reforçar o profissionalismo das forças de defesa e segurança, ratificando e adoptando como legislação nacional o Código de conduta para as forças armadas e serviços de segurança da África Ocidental.
- ▶ Ratificar e adoptar como legislação nacional os instrumentos de segurança regional relevantes já assinados pelo poder executivo, a fim de dotar as forças e instituições de segurança de mandato legal para agir.
- ▶ Trabalhar no sentido da harmonização da legislação e de procedimentos com os estados vizinhos a fim de promover a cooperação na área de segurança, especialmente em relação à realização de patrulhas conjuntas e ao combate à criminalidade transfronteiriça.
- ▶ Recomendar e apoiar uma ampla divulgação da “Estrutura de prevenção de conflitos” da CEDEAO, no interior dos seus estados.
- ▶ Recomendar a participação de parlamentares em seminários e workshops (sobretudo aos membros das comissões de defesa e segurança) para se informarem e discutirem sobre as novas ameaças à segurança interna e regional, no intuito de os preparar melhor para a formulação de políticas que abordam os respectivos problemas.
- ▶ Recomendar e apoiar campanhas de divulgação e sensibilização tendentes a promover a confiança entre as populações civis e os militares, sob a forma de programas isolados ou como parte integrante do plano de acção para a reforma do sector de segurança.

## Capítulo 3

# Relação entre recursos e conflito<sup>1</sup>

O senso comum sugere que a abundância de recursos naturais é uma bênção que deveria levantar um país da pobreza e impulsionar o seu desenvolvimento económico. No entanto, ao contrário do senso comum, países ricamente dotados de recursos naturais não renováveis como petróleo e pedras preciosas têm experimentado uma menor taxa média de crescimento económico e maior probabilidade de risco de guerra civil que os países menos dotados. Outros males, muitas vezes associados à dependência de recursos, incluem a existência de governos autoritários ou sem representatividade, aumento da corrupção e má gestão financeira, exposição aos choques económicos, grande disparidade nos rendimentos da população, privação relativa e níveis crescentes de pobreza. Este fenómeno tem vindo a ser referido como a “maldição dos recursos” ou o “paradoxo da abundância”. Na África Ocidental é a abundância de recursos, ao invés da sua escassez, que se encontra directamente relacionada com o conflito e insegurança.

Na verdade, a simples presença ou abundância de recursos naturais num país não conduz ao conflito; é a busca do controlo dos recursos pelos diferentes intervenientes com interesses divergentes e, frequentemente, conflituosos, que leva ao conflito e insegurança. As receitas provenientes da exploração mineira e comércio de recursos naturais ilegal, como os diamantes na Serra Leoa, a madeira na Libéria e o petróleo na Nigéria, tem proporcionado aos grupos rebeldes, forças militantes e governamentais, os meios e os motivos para lutar, instigando desta forma a manutenção e prolongamento do conflito. A riqueza de recursos cria condições favoráveis ao conflito e leva à estagnação económica ou mesmo ao seu declínio. Contudo, a adopção de políticas robustas de governação dos recursos,

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi escrito pelo Sr. Okey Uzoechina.

orientadas para a diversificação económica e o fortalecimento das estruturas e instituições estatais para uma melhor regulação, atribuição e distribuição dos recursos naturais, faria da sua abundância uma bênção. Receitas provenientes de recursos naturais, se bem geridas, podem facilitar uma mudança positiva ao impulsionar os processos de reforma política e económica.

## **Contextualizando a relação entre recursos e conflito**

No sentido de desenvolver uma política para analisar a correlação entre a abundância de recursos com o conflito, existe a necessidade de situar o fenómeno no âmbito da geofísica de cada país (localização e distribuição dos recursos), história política, tipo de regime, política macroeconómica, influências externas e ideologia da liderança. Tomemos a geofísica, por exemplo. A probabilidade da busca do controlo de um recurso natural específico conduzir a um conflito, dependeria, entre outras coisas, de saber se o recurso se insere em qualquer das seguintes categorias:

- ✓ Recursos que estão próximos a uma capital nacional e, portanto, mais fáceis de captação para os governos, e aqueles que estão distantes e, portanto, mais acessíveis ao controlo dos rebeldes;
- ✓ “Fonte de origem”; recursos que estão concentrados numa pequena área e, portanto, são mais facilmente controlados por um único grupo, e recursos difusos, os quais estão espalhados por uma área maior (e, portanto, mais difícil de captura por um único grupo);
- ✓ Recursos que não são facilmente exploráveis e, portanto, mais susceptíveis de beneficiar o governo ou conduzir a um conflito separatista, e aqueles que são de fácil obstrução e extraíveis (‘saqueáveis’) e, portanto, mais provável serem considerados fonte de financiamento e de extorsão, por parte de grupos armados não governamentais.

Uma combinação destes intervenientes e outras peculiaridades locais, apontam para o facto de não existir uma ligação de causalidade directa entre a abundância de recursos naturais e a existência de conflitos. A África do Sul, o Chile e a Malásia representam casos em que os recursos do foram aproveitados para impulsionar o desenvolvimento económico, embora muito tivesse que ser cedido em termos de liberdade política. Além disso, os países ricos em recursos naturais, tais como, o Botswana, o Gabão, a Noruega e o Qatar, têm desfrutado de longos períodos sem conflitos.

## **Minando a democracia e as instituições do Estado**

A experiência mostra que países ricos em recursos naturais têm maior probabilidade de inovar a um ritmo mais lento, estão menos dispostos à diversificação económica e mais propensos à indisciplina e má gestão financeira, relativamente aos países menos dotados. Esta tendência é evidente na Nigéria, país no qual a renda dos recursos do petróleo representa 80% a 90% da receita anual. O preço do petróleo aumentou quase seis vezes entre Dezembro de 1998 e Março de

2005. No entanto, a Nigéria teve um desempenho muito melhor em termos de desenvolvimento económico e estabilidade política, quando a agricultura era a base da sua economia.

As rendas maciças (lucros excessivos sobre todos os custos), que agora revertem para o estado desde o boom do petróleo na década de 1970, têm alimentado a corrupção e afectado, negativamente, o funcionamento eficaz das Instituições do estado. É de notar que a Nigéria, que produz mais de 2,5 milhões de barris de petróleo por dia na sua capacidade total, ainda depende, fortemente, da importação de petróleo refinado para satisfazer as necessidades de energia local. A fragilidade das instituições estatais gera, inadvertidamente, a proliferação de estruturas ilegítimas e paralelas, no que respeita à regulação, atribuição e distribuição de recursos. “Senhores da guerra” e outras formas de pilhagem, bem como conflitos sobre o controle dos recursos, tornam-se assim verdadeiros canais para a participação no saque.

A pilhagem de recursos tende a ser particularmente mais adequada a autocracias do que as pressões da governação (transparência e prestação de contas) numa democracia. A abundância de recursos naturais aumenta a competição para o controlo do Estado, a qual também está ligada a elevados níveis de violência política e à utilização das receitas dos recursos pelos governos ou regimes dominantes, no sentido de manter o seu domínio sobre o poder político. No caso de uma democracia em formação e durante um processo de transição de regime, a dependência de recursos naturais aumenta a probabilidade de instabilidade e conflito. Por exemplo, o agravamento da crise no Delta do Níger tem sido severamente ligado ao retorno da Nigéria rumo à democracia. Como demonstrado no caso do Delta do Níger, quem procura o poder político e vê no governo um ponto de entrada para o acesso à vasta riqueza petrolífera, pode perfeitamente descarrilar o processo político.

#### **Caixa 4**

### **O papel dos diamantes no conflito da Serra Leoa**

#### **► Corrupção e declínio económico**

A chegada do presidente Siaka Stevens e o Partido do congresso de todos os povos ao poder em 1968, marcou o início de um longo declínio da indústria diamantífera e do País como um todo. Como Stevens nomeou muitos dos seus ‘amigos’ para posições de poder, a riqueza dos diamantes foi utilizada para recompensar os seus apoiantes e a indústria de diamantes foi reduzida a uma empresa para-estatal, repleta de corrupção e contrabando. A exportação oficial de diamantes caiu de 1,7 milhões de quilates em 1960, para uns meros 50.000 quilates em 1985. Muitos acreditam que o regime altamente centralizado de Stevens, alimentado pela corrupção e pelo comportamento de exploração dos diamantes em proveito próprio e sem redistribuição social, levou à criação

de uma subclasse excluída socialmente, fomentando as condições prévias à guerra na década de 90.

► **A continuidade do conflito**

Embora alguns observadores refiram que a razão de ser da guerra pode não ter sido, realmente, ganhá-la, mas sim ‘para participar num crime rentável sob a cobertura da guerra’, outros acreditam que existe pouca evidência para sugerir que os diamantes tenham sido a causa fundamental do conflito. Há, no entanto, algum consenso sobre o facto dos diamantes terem desempenhado um papel fundamental no incremento e prolongamento da guerra, visto que várias partes, financiaram, sem dúvida, os esforços de guerra através de actividades mineiras.

► **Ligações externas**

Aspectos internacionais donexo entre diamantes e conflito na Serra Leoa são particularmente interessantes, e tem havido um crescente reconhecimento de que as implicações das actividades ilícitas de diamantes no País podem não ser tão localizadas como eles acreditavam que fossem. Reno (1995) argumentou que a “economia informal” do País e as redes locais que a sustentam, estão, indissociavelmente, ligadas às redes globais. Os diamantes da Sierra Leone estiveram implicados na instabilidade regional na Libéria, Guiné e Côte d’Ivoire, assim como ligados a redes criminosas internacionais. Desde 11 de Setembro de 2001, que se tornou evidente que o comércio ilegal de diamantes proporciona um veículo eficaz para a lavagem internacional de dinheiro, e constitui uma potencial fonte de recursos para diversos grupos “terroristas”.

*Fonte: Roy Maconachie e Tony Binns, “Beyond the resource curse? Diamond mining, development and post-conflict reconstruction in Sierra Leone”, Resource Policy 32 (2007) 105.*

## **A questão ambiental**

As consequências devastadoras da exploração não regulamentada dos recursos naturais colocam uma pressão sobre o meio ambiente que questiona a estabilidade. A exploração de madeira, a extracção de pedras preciosas, a queima de gás, derramamentos de petróleo e a eliminação indiscriminada de resíduos afectam negativamente o ambiente, levando à poluição do ar, erosão do solo e inundações, perda de vida selvagem e espécies aquáticas, degradação das terras aráveis, intoxicação alimentar, contaminação de fontes água e outros perigos. Isso traduz-se na perda de meios de subsistência para os indivíduos e famílias nas comunidades afectadas.

Além disso, a pobreza do urbanismo e das regulamentações para a exploração mineira, a falta de capacidade de gestão de desastres e calamidades, e a fraca capacidade de aplicação e coacção das normas de avaliação de impacto

ambiental, agravam frequentemente os problemas sociais. A catástrofe ecológica testemunhada nas cidades mineiras de ouro de Obuasi, Prestia e Tarkwa, no Gana, nas aldeias produtoras de petróleo de Otuegwe e Ibeno, no grande Delta do Níger, e na cidade rica em diamantes Koidu, na Serra Leoa, transformou estas localidades extremamente ricas em locais quase inabitáveis.

Anualmente uma quantidade maior de petróleo é derramada a partir de uma vasta rede de terminais, tubos, estações de bombagem e plataformas de petróleo do Delta do Níger, do que se perdeu no mar do Golfo do México, na costa marítima dos Estados Unidos, entre Abril e Julho de 2010, numa plataforma da Deepwater British Petroleum Horizon. No entanto, o governo da Nigéria não possui vontade política para responsabilizar as companhias multinacionais petrolíferas e encarregá-las da limpeza rápida de derrames de petróleo, ou coagi-las a aplicar medidas preventivas adequadas. Os conflitos fermentam quando as empresas que se dedicam à exploração dos recursos ou as agências governamentais responsáveis por tal degradação, nada fazem para controlar os danos ou se recusam a pagar uma compensação adequada às comunidades afectadas. Acredita-se num profundo sentimento de privação relativa, carência e elevados níveis de pobreza no seio da muito galvanizada resistência popular e militância contra o Governo Federal e as empresas petrolíferas.

## **Interesses globais e regionais e a relação recursos-conflito**

Os interesses regionais tendem a complicar a relação entre os recursos naturais e os conflitos, como se verificou na complementaridade das economias de guerra da Serra Leoa, Libéria, Guiné, Burkina Faso e Côte d'Ivoire. Essa dinâmica agrava-se ainda mais quando a dotação de recursos de um país constitui um “pote de mel” para os seus vizinhos. A invasão da Serra Leoa por rebeldes da Frente Revolucionária Unida (RUF) no primeiro semestre de 1991 não teria acontecido sem o apoio do arquitecto da guerra Liberiana, Charles Taylor.

Por outro lado, os recursos naturais podem prolongar os conflitos, mesmo quando o país em guerra não os possui. Isso sucede quando um país estrangeiro intervém no conflito e usa receitas dos seus próprios recursos para sustentar a sua participação no país em guerra. Membros de grupos que lucram com a sua participação, incluindo a hierarquia militar, podem, portanto, possuir um incentivo económico para prolongar a guerra ou pouco fazer para alcançar a sua rápida resolução.

Com as crescentes tensões e volatilidade no Médio Oriente e consequente perturbação nos fluxos mundiais de petróleo, a importância estratégica do Golfo da Guiné parece estar a aumentar para os Estados Unidos, Europa e economias emergentes, como a China e a Índia. Esta situação coloca um desafio para a segurança na África Ocidental, visto que diversos interesses entram na disputa pelo controle dos recursos naturais e respectivas receitas, apesar dos enormes depósitos de petróleo que foram confirmados no Gana e noutras partes da África Ocidental.

Mais, a expansão das redes de comércio para alimentar e sustentar a economia do conflito, integra, inevitavelmente, tanto o Estado como interveniente não governamentais, através de canais regionais e globais. O colapso das fronteiras do Estado e a relativa facilidade de transporte, comunicação e fluxo de capital gerado pelos avanços tecnológicos têm incrementado o acesso aos mercados de recursos globais, aos aparelhos de lavagem de dinheiro e a instrumentos de guerra e crime sofisticados. Isto tornou a participação em economias de guerra mais atractiva e os conflitos prolongam-se, à medida que as oportunidades de lucro aumentam.

#### **Caixa 5**

##### **Dimensões da relação recursos-conflito**

###### **► Corrupção e oportunismo**

Na Serra Leoa, a má gestão e controlo das receitas de diamantes somente por alguns, criaram uma subclasse de gente socialmente excluída. Uma parte significativa da classe baixa que se juntou ao principal grupo rebelde, a RUF/Frente unida revolucionária, era constituída por garimpeiros artesanais e outros jovens rurais marginalizados do leste do país. Na Nigéria, devido aos excessivos benefícios económicos provenientes da exploração ilegal e saque de petróleo, alguns comerciantes de petróleo, muitas vezes agindo em conluio com funcionários públicos e titulares de cargos políticos, têm fama de tirar proveito da instabilidade causada por situações de conflito, para perpetuar um ambiente propício ao seu comércio. Além disso, os actos de corrupção por parte da elite política e funcionários do Governo alimentam indirectamente o conflito mediante o empobrecimento das massas. Alguns grupos têm recorrido ao rapto de trabalhadores e à apreensão de instalações petrolíferas, frequentemente e como actividade empreendedora, visto que os autores deste tipo de actos beneficiam de diferentes formas de acordo, incorporação e estratégias de pacificação.

###### **► Ganância versus descontentamento**

Alguns conflitos acerca de recursos são originados por descontentamento resultante de privação relativa; outros, são alimentados pela ganância. Este aspecto reflecte-se na luta pelo controle dos recursos petrolíferos por facções armadas rivais ou grupos dissidentes. A perspectiva de benefício financeiro pode parecer mais atraente para alguns elementos armados recrutados recentemente do que qualquer convicção ideológica ou causa política. Isto compromete a coerência interna conduzindo à fragmentação e dissidência. Numa tentativa de conferir legitimidade às suas actividades, estas são, muitas vezes, mascaradas em fórmulas místicas de descontentamento, aproveitando e alimentando assim, o conflito genuinamente motivado pelo descontentamento. Em 2006, o Movimento pela emancipação do Delta do Níger (MEND), dividiu-

se em dois grupos rivais. Após as eleições fraudulentas de Abril de 2007, eclodiram disputas sobre a concessão de exploração e de licenças para abastecimento cedida por políticos a grupos rivais. Foi relatado que pelo menos 400 a 500 pessoas tinham sido, provavelmente, mortas no massacre que se seguiu ao longo de um período de 11 dias, incluindo militantes, civis e soldados.

► **Troca de petróleo por armas**

O montante de financiamento disponível para os combatentes pode prolongar de forma significativa a duração, a forma, o carácter evolutivo e a intensidade dos conflitos armados. Um maior acesso aos recursos petrolíferos permite tanto ao governo como aos rebeldes recrutar mais rapidamente e financiar e comprar armas sofisticadas num esforço para manter a guerra. Por seu lado, a disponibilidade de armas aumenta o conflito e conduz ao recrudescimento da violência criminosa. MEND passou de um grupo mal organizado que combatia com paus e catanas para uma máquina militar que utiliza lanchas rápidas, metralhadoras e rockets para atacar com precisão alvos petrolíferos. No Sudão, o governo recebeu 20 tanques russos T-55 no mesmo dia em que o primeiro envio de 600.000 barris de crude saiu do porto do Sudão em Setembro de 1999.

► **Cumplicidade das multinacionais**

Para garantir a segurança do pessoal e das instalações as multinacionais muitas vezes estabelecem ou incentivam relações directas com vários grupos na região em que operam. Ideias sobre o favoritismo das petrolíferas e promessas não cumpridas estiveram na origem dos confrontos entre os grupos étnicos *Ijaw*, *Itsekiri* e *Urhobo* na Nigéria em 2003. A luta entre estes grupos por direitos ilegais de exploração teve como resultado a morte de milhares de pessoas e a deslocação de vários milhares. Também as multinacionais foram muitas vezes acusadas de adoptar políticas que criam tensão e violência nas comunidades de acolhimento. O uso de empresas de segurança privadas cria tensões, que podem provocar reacções hostis das populações locais como aconteceu no caso da Chevron na região do Delta do Níger.

*Baseado em:* Roy Maconachie e Tony Binns (2007), "Beyond the resource curse? Diamond mining, development and post-conflict reconstruction in Sierra Leone," *Resource Policy* 32, 105; Augustine Ikelegbe (2005), "The Economy of Conflict in the Oil Rich Niger Delta Region of Nigeria", *Nordic Journal of African Studies*, Vol. 14, No. 2, 216; Karen Ballentine (2003), "Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict", em *The Political Economy of Armed Conflict—Beyond Greed and Grievance* (Londres: Lynne Rienner), 259-280; Sudan Vision (2007), *Misery Stalks a Niger Delta City*, 26 August 2007, @ <http://www.sudanvisiondaily.com/modules.php?name=News&file=print&sid=24809>; BBC News (2007), *The Shadowy Militants*

in Nigeria's Delta, 30 de Novembro de 2007 @ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6644097.stm>; Abiodun Alao (2007), *Natural Resources and Conflict in Africa: The Tragedy of Endowment* (Nova Iorque: University of Rochester Press), 182; Grupo de Crise Internacional (2006) "The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest", *Africa Report*, No. 115, 14-15.

## O paradigma da gestão dos recursos

Há um reconhecimento crescente de que não existe uma qualidade inata que predispoem países ricos em recursos naturais ao conflito. Pelo contrário, é a ausência de uma estrutura de governação dos recursos naturais eficaz que gera conflitos. O sector dos recursos naturais funciona como um enclave, com pouco potencial para beneficiar a agricultura, comércio e sectores industriais da economia. Devido ao facto de, muitas vezes, a exploração, atribuição e distribuição de recursos, tenderem a ignorar ou desautorizar determinados segmentos ou comunidades, os conflitos armados, permeiam frequentemente o cenário político de países ricos em recursos, tais como Angola, Serra Leoa, Libéria, Sudão, Congo e Nigéria, entre outros. Dado que a governação é essencial para uma gestão eficaz dos recursos naturais, o desafio torna-se então, definir a melhor forma de empregar mecanismos de governação eficazes para transformar a maldição dos recursos naturais numa bênção. Estados confrontados com a fricção decorrente da má administração dos recursos adoptam, normalmente, medidas provisórias para remediar a situação.

Na Serra Leoa, em 1999, o governo incapaz de sustentar as suas limitadas vitórias militares e confrontado com o caos em todo o país, adoptou uma estratégia de negociação baseada na acomodação de grupos rebeldes. Sob os termos do Acordo de paz de Lomé, o líder dos rebeldes da RUF, Foday Sankoh, recebeu o duplo cargo de vice-presidente e presidente da Comissão de gestão de recursos estratégicos. Durante o ano em que a coligação governamental se manteve, esta estratégia provou ser um fracasso. Sankoh proibiu todas as actividades de extracção mineira, no geral, contudo permitiu a continuidade da prática em áreas controladas pela RUF. A cedência de concessões e de controlo sobre áreas ricas em recursos, receitas, empresas ou de posições chave do governo aos beligerantes, como incentivos para a paz, a curto prazo parecem recompensar a violência e, possivelmente incitar a novos ciclos de brutalidade por aqueles que não se sentem suficientemente acomodados.

Na Nigéria, as medidas remediais tem incluído negociações e o pagamento de resgate aos militantes que raptam trabalhadores petrolíferos, repressão militar sobre os grupos militantes de culto conduzindo, frequentemente, à imposição de recolher obrigatório, oferta de amnistia aos ex-militantes, pagamento de compensação às comunidades e vítimas de derramamento de petróleo, acordo político sobre o princípio de derivação na formula de atribuição de receitas, e a inclusão de alguns indígenas das comunidades produtoras de petróleo na estrutura principal do Governo, como uma forma de apaziguar toda a região. Estas

medidas servem o seu propósito, mas o perigo de uma recaída ou de exacerbação do conflito continua. Iniciativas mais ambiciosas de governação dos recursos incluíram a promulgação da Lei de avaliação de impacto ambiental, em 1992, a criação da Comissão de desenvolvimento do Delta do Níger (NDDC), em 2000, e o estabelecimento das Iniciativa de transparência das indústrias extractivas da Nigéria (NEITI) em 2004.

O Gana não explorou na totalidade nem beneficiou significativamente da riqueza dos seus recursos minerais, mas tem conseguido evitar conflitos relacionados com minérios, desde a sua independência, em 1957. A incapacidade do país para melhorar a vida dos seus cidadãos, dada a sua abundância em ouro, bauxite, diamantes e outros recursos naturais, levantou muitas dúvidas sobre se a descoberta de petróleo iria melhorar a vida dos cidadãos. O Fundo monetário internacional estimou que o Gana poderia gerar 20 biliões de dólares americanos, a partir da exploração do seu petróleo e gás entre 2012 e 2030. Notavelmente, a decisão do Governo do Gana relativa à divulgação dos contratos de petróleo é um passo na direcção certa. Há, portanto, optimismo de que os recursos do petróleo do Gana seriam um caso diferente, se fossem bem geridos.

## **Gestão de recursos naturais a nível regional**

Ao nível regional, a Comunidade económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) está, igualmente, preocupada com o potencial de conflito e instabilidade que os recursos naturais podem despoletar. O artigo 3(i) do Protocolo relativo ao mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos, operações de manutenção da paz e segurança, de 1999, incide sobre a gestão equitativa dos recursos partilhados pelos países vizinhos, os quais podem causar conflitos interestatais. O artigo 31 do Tratado da CEDEAO revisto em 1993, vai mais longe e mandata os Estados membros a harmonizar e coordenar as suas políticas e programas no domínio dos recursos naturais.

Além de promover a harmonização e a cooperação entre os Estados membros, o paragrafo 64 do Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO (ECPF) de 2008, visa assegurar que a gestão dos recursos, incluindo a identificação (prospecção), adjudicação do contrato, exploração, o desembolso e a utilização dos benefícios provenientes de tais recursos, sejam transparentes, equitativos e respeitadores do ambiente, de modo a garantir o desenvolvimento sustentável, equilibrado, a coesão social e a estabilidade. Além disso, o ECPF prevê a criação de mecanismos transparentes, tais como painéis de arbitragem para a resolução pacífica das tensões e confrontos entre as reivindicações locais, os interesses nacionais e as preocupações regionais. Os requisitos relativos à capacidade, no âmbito da componente de governação dos recursos naturais do ECPF, incluem o treino em funções de fiscalização e processos orçamentais, dos parlamentos nacionais e regionais.

Com a ajuda de consultores originários da África Ocidental, o Departamento de assuntos políticos, paz e segurança, da CEDEAO, já desenvolveu, estando

em fase de adopção, um quadro lógico e um plano de acção quinquenal para a implementação das actividades enumeradas no parágrafo 65 do ECPF. No entanto, seria um desafio assegurar o cumprimento das obrigações impostas aos Estados membros no âmbito do ECPF, sobretudo nos casos em que os departamentos ou ministérios responsáveis pelos recursos naturais nestes Estados não integraram as equipas que trabalharam na definição de prioridades ou na elaboração do plano.

Para que os esforços a nível regional sejam bem sucedidos, as instituições de governação estatutárias ou não estatutárias a nível nacional, necessitam de ser reforçadas. Embora privilegiando uma abordagem participativa que reuniria vários intervenientes no sector dos recursos na busca de soluções, podem ser extraídas lições a partir do trabalho realizado em contextos similares de desenvolvimento de políticas e mecanismos. A Iniciativa de transparência nas indústrias extractivas (EITI) - uma coligação de governos, empresas, investidores, grupos da sociedade civil e organizações internacionais - adoptou normas e orientações que ajudam a melhorar a transparência e a prestação de contas da indústria extractiva. A Nigéria, por exemplo, possui, actualmente, uma estrutura nacional construída segundo o modelo EITI. Além disso, o Regime de certificação do processo de Kimberley para diamantes de conflito – uma iniciativa que reúne, igualmente, Governos, indústria e sociedade civil - adopta restrições e processos que têm o potencial de cortar uma fonte de financiamento aos movimentos rebeldes que empreendem guerras contra governos legitimamente instituídos. Mesmo quando existem políticas de gestão de recursos e mecanismos adequados, as agências para-estatais e outras estruturas de regulação têm de evidenciar uma clara vontade política para traduzir as políticas em resultados positivos.

Um maior sucesso poderia ser alcançado mediante uma abordagem mais abrangente e coordenada que, efectivamente, integrasse todos os conteúdos de governação dos recursos naturais e harmonizasse as dimensões a nível nacional, regional e global. Isto implicaria, em primeiro lugar, a harmonização das disposições constitucionais, leis nacionais e instrumentos internacionais que regulam a propriedade, a exploração, a atribuição e distribuição da riqueza proveniente da exploração de recursos.

## O que pode fazer como parlamentar

- ▶ Apoiar uma política de diversificação económica e abertura de vias para a produção e emprego na agricultura e indústria. Isto teria um efeito amortecedor sobre o produto interno bruto (PIB) dos países dependentes de recursos naturais.
- ▶ Clarificar e reforçar os direitos, incluindo os económicos, das comunidades produtoras de petróleo, mineiros e fabricantes de artesanato local, em relação aos investidores externos e ao Estado, a fim de lidar com eventual descontentamento local.
- ▶ Adotar um método justo e equitativo (fórmula de partilha de receitas) para a distribuição da riqueza de um Estado, proveniente de recursos naturais, de modo a acelerar o desenvolvimento e corrigir negligências, desigualdade e degradação ambiental nas comunidades que habitam em áreas onde ocorre a exploração de recursos.
- ▶ Recomendar a acumulação e depósito de uma parte das receitas extraordinárias obtidas a partir da exploração de recursos num fundo fiduciário para o povo. Tal fundo serviria como salvaguarda em caso de flutuações nos preços dos recursos, a fim de estabilizar a economia.
- ▶ Recomendar e promulgar regulamentação rigorosa do comércio internacional em recursos que tendem a ser a fonte de exportações ilegais e financiamento militar nas economias em conflito. O Regime de certificação de Kimberley para diamantes de conflito é um passo na direcção certa.
- ▶ Interceder pela elaboração e adopção de um “código de conduta” para as empresas multinacionais que operam ou negociam com os países em guerra, especialmente, no que concerne à utilização de empresas de segurança privada e dos contratos realizados, os quais proporcionam o financiamento da guerra em troca de concessões para a exploração dos recursos naturais.
- ▶ Institucionalizar formas amigáveis e não institucionais de prevenção de conflitos, e de gestão, arbitragem e resolução de litígios, com vista a lidar com os eventuais conflitos entre as varias partes interessadas, no sector dos recursos naturais.



## Capítulo 4

# Papéis e responsabilidades do Parlamento e de outras instituições do Estado<sup>1</sup>

### Responsabilidade comum

Embora o parlamento e o executivo possuam papéis diferenciados em matéria de segurança, ambos partilham responsabilidades na manutenção de um sector de segurança em bom funcionamento. Concomitantemente, um terceiro ramo do poder do Estado, o judiciário, bem como outras instituições não consagradas constitucionalmente, nomeadamente, organizações da sociedade civil, incluindo os meios de comunicação social partilham igualmente, a mesma responsabilidade. Esta ideia de partilha de responsabilidade estende-se, igualmente, às relações entre os líderes políticos e os militares, os quais não se devem olhar como adversários com objectivos opostos. Ao invés, devem cooperar entre si no intuito de alcançarem um sector de segurança eficaz, funcional dentro de uma concepção de segurança abrangente e centrada no bem-estar dos indivíduos, bem como governado democraticamente.

A supervisão democrática deve, portanto, incluir o diálogo e a concertação entre as diferentes componentes do governo, líderes políticos e altas patentes militares, assente numa base de confiança mútua e de inclusão, e com linhas de comunicação permanentemente abertas. Este tipo de interacção possui a vantagem adicional de evitar que, quer os políticos quer os líderes militares se tornem alienados entre si, contribuindo, deste modo, para a consolidação da estabilidade.

Um sector de segurança que funcione de forma adequada depende, igualmente, da forma como cada interveniente cumpre as suas funções em consonância com a Constituição e as leis vigentes, e respeita o papel igualmente importante desempenhado por outras instituições e parceiros.

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Dr. Boubacar N'Diaye.

## Divisão de tarefas

Os três ramos do governo – poder executivo, poder legislativo e poder judiciário – desempenham um papel relevante na concepção e implementação da política de segurança nacional. A caixa 6 destaca as funções específicas de cada um dos três poderes referidos anteriormente, ao nível, respectivamente, do chefe de Estado, do governo e do chefe do estado-maior general das forças armadas e de segurança – além dos papéis tipicamente desempenhados pelo parlamento e pelo poder judiciário. Fornece igualmente uma visão genérica das eventuais funções, visto que os sistemas políticos podem diferir de país para país.

Além do parlamento, do poder judicial e do executivo, a sociedade civil desempenha um papel importante, não obstante o seu cariz informal, no âmbito da GSS e da sua supervisão. A sociedade civil contribui para a formulação e implementação da política de segurança, os meios de comunicação social ajudam a manter o público informado sobre as intenções e acções dos agentes estatais, os desafios existentes e as situações de conduta irregular (ver capítulo 26). Além disso, os cidadãos têm interesse e responsabilidade cívica de permanecerem engajados e informados sobre questões de segurança, assim como de fazer ouvir, directamente, as suas vozes.

Finalmente, o Provedor de justiça e o Inspector geral do Estado são dois intervenientes institucionais que, desempenham, igualmente, um papel crucial ao nível da supervisão da implementação da política de segurança nacional e do respectivo orçamento (ver capítulo 25).

<b>Caixa 6</b>					
<b>Possíveis funções dos principais poderes do Estado no que concerne o sector de segurança</b>					
	<b>Parlamento</b>	<b>Judiciário</b>	<b>Executivo</b>		
			Chefe de Estado	Governo/ Conselho de ministros	Chefe do estado maior general
<b>Comandante supremo das forças armadas</b>	Nalguns países o parlamento discute a nomeação/ e ou nomeia o comandante supremo das forças armadas	O Tribunal constitucional avalia a constitucionalidade do presidente ou do chefe do governo assumir funções de comandante supremo das forças armadas	Nalguns países, o chefe de Estado possui uma função meramente cerimonial, enquanto noutros possui autoridade concreta, como por exemplo, o comando militar supremo em tempo de guerra	O governo é o comandante supremo em tempo de guerra	Nalguns países, o posto de comandante supremo militar existe, unicamente, em tempo de guerra, enquanto noutros é permanente

Política de segurança	O parlamento debate e contribui para os conceitos e políticas de segurança, assim como aprova as Leis	–	Dá o impulso inicial e promulga Leis relacionadas com a política de segurança	Debate, propõe orientações gerais e implementa a política de segurança	Aconselha o governo, auxilia no planeamento e implementa a política de segurança
Orçamento	Debate e aprova o orçamento	–	–	Propõe o orçamento	Aconselha o governo sobre as necessidades de segurança
Leis de defesa	Debate e aprova as leis	O Tribunal constitucional analisa a constitucionalidade das Leis	Assina e promulga as Leis	Propõe leis e aprova estatutos	Aconselha o governo; implementa em conformidade com as Leis.
Pessoal	Nalguns países, o parlamento detém o poder de aprovar ou rejeitar nomeações importantes	Julgar a legalidade do seu comportamento	Nomeia os principais comandantes e aprova os planos de pessoal	Indigita os principais comandantes para nomeação	Aconselha sobre os planos de pessoal e implementa os mesmos; nomeia os comandantes de menor patente
Aquisições	Analisa e/ou aprova os principais projectos de aquisição de armamento	Julgar violações das leis sobre corrupção e fraude	Nalguns países o chefe de Estado aprova as decisões relativas às aquisições	Propõe a aquisição de armamento	Inicia e implementa o processo de aquisição de armamento
Envio de tropas para o Exterior/ Receber tropas estrangeiras	<i>Aprovação à priori ou à posteriori, ou desprovido de qualquer poder de aprovação</i>	Julgar a legalidade do seu comportamento	Na maioria dos casos é quem aprova o envio de tropas	Negoceia a participação internacional, decide sobre regras de empenhamento	Comando operacional, aconselhamento aos decisores
Tratados Internacionais, adesão a alianças	Aprovação, ratificação	–	Conclui e assina tratados internacionais	Responsável pelas negociações internacionais e implementação	Aconselha o governo

Fonte: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Manual para parlamentares No 5. Geneva/ Kiev: UIP e DCAF.

## Responsabilidade política

Os serviços de segurança devem prestar contas perante cada uma das principais componentes do Estado, respectivamente:

- ✓ **O executivo** exerce controlo directo aos níveis de governação central, regional ou local, assim como determina o orçamento, as directrizes gerais e as prioridades das actividades dos serviços de segurança. Assegura ainda a supervisão das forças armadas e das restantes forças de segurança na execução das suas tarefas correntes, garantindo, entre outros, que através desta supervisão, os respectivos membros actuem em conformidade com a constituição e as leis em vigor, no exercício das suas responsabilidades.
- ✓ **O legislativo** exerce competências legislativas e de supervisão parlamentar, mediante a aprovação de leis que definem e regulam as competências das forças armadas e dos restantes serviços de segurança, assim como as respectivas dotações orçamentais. A supervisão parlamentar pode incluir a criação da figura de provedor parlamentar ou de comissões permanentes ou ad-hoc, que podem, inclusivamente, instaurar inquéritos mediante queixas apresentadas pelo público. Ao poder legislativo assiste-lhe ainda o direito e o dever constitucional de convocar os membros do executivo a prestar esclarecimentos às questões formuladas pelas comissões. Pode, igualmente, convocar oficiais de alta patente, cujo depoimento se considere necessário para que o parlamento concretize a sua missão legislativa e de supervisão.
- ✓ **O judicial** supervisiona o sector de segurança e instaura, sempre que se afigura necessário, processos judiciais face a irregularidades e ou abusos cometidos por elementos dos serviços de defesa e segurança, através de procedimentos civis ou criminais. Assegura, mediante pedido, que as leis aprovadas no parlamento estejam em consonância com a constituição, assim como monitoriza as acções do poder executivo, de forma a garantir que estejam em conformidade com a Constituição e as leis do país. O papel do poder judiciário é fundamental no sentido de garantir que os direitos individuais dos cidadãos são respeitados por todos, tal como previsto pela constituição. Isto demonstra quanto é crítico possuir um sistema judicial capaz e em bom funcionamento, para garantir um sector de segurança, igualmente, funcional.

### Caixa 7

#### Mandato constitucional da Assembleia nacional da Nigéria relativo ao sector da segurança e ao presidente

##### Secção 5 – Poderes executivos

4.

- a. o Presidente não deve declarar um estado de guerra entre a Federação e outro país excepto com a aprovação duma resolução por ambas as câmaras da Assembleia nacional reunidas em sessão conjunta; e

- b. excepto com a aprovação prévia do Senado, nenhum membro das forças armadas da Federação pode ser enviado para combater fora da Nigéria.

### **Secção 11 – Ordem pública e segurança pública**

- 1. A Assembleia nacional pode fazer leis para a Federação ou uma parte da mesma a respeito da manutenção e garantir da segurança e ordem pública e do fornecimento, manutenção e garantia de equipamentos e serviços que possam ser designados pela Assembleia nacional como equipamento e serviços essenciais.

### **Secção 217 – Forças armadas da Federação**

- 2. A Federação deve, mediante uma lei promulgada pela Assembleia nacional para esse fim, equipar e manter forças armadas conforme considerado adequado e eficaz para os fins de:
  - c. eliminar revoltas e ajudar as autoridades civis a restaurar a ordem quando forem chamadas a fazê-lo pelo Presidente, mas de acordo com as condições previstas por uma lei da Assembleia nacional.

### **Secção 218 – Comando e uso operacional**

- 4. A Assembleia nacional tem o poder de elaborar leis para regular:
  - a. os poderes exercidos pelo Presidente como Comandante chefe das forças armadas da Federação; e
  - b. a nomeação, a promoção e o controlo disciplinar de membros das forças armadas da Federação.

### **Secção 305 – Procedimento de proclamação do estado de emergência**

- 6. Uma proclamação feita pelo presidente no âmbito desta secção deve deixar de estar em vigor:
  - b. se afectar a Federação ou uma parte da mesma e dentro de dois dias quando a Assembleia nacional estiver em sessão ou dentro de dez dias quando a Assembleia nacional não estiver em sessão ou se após a sua publicação não houver uma resolução apoiada por dois terços de todos os membros de cada Câmara da Assembleia nacional.

*Fonte:* Constituição da República Federal da Nigéria (1999).

As organizações da sociedade civil (OSC), incluindo os órgãos de comunicação social e os cidadãos, apesar de, normalmente, não deterem um papel constitucional ou legal, possuem a responsabilidade e o dever de permanecerem preocupados, empenhados e atentos, de modo a contribuir para o bom funcionamento de um sector de segurança que seja sensível e respeitador das suas necessidades e direitos.

Como foi referido anteriormente, as atribuições dos três poderes constitucionais do Estado podem diferir de país para país. No entanto, é fundamental que o sistema de partilha de poderes e a divisão de trabalho possibilite sempre, o controlo e o equilíbrio político contra os abusos do sector da segurança. Tendo em conta que em muitos países o governo tende a desempenhar um papel dominante em matéria de segurança, é fundamental que o parlamento seja investido de poderes e recursos indispensáveis para uma supervisão eficaz. Isto é extremamente importante, porque os novos desafios de segurança (ver capítulo 2) podem levar a que as instituições públicas tenham de redefinir e actualizar as suas funções.

## **Caixa 8**

### **Diplomacia e mediação parlamentar**

A diplomacia parlamentar é um dos mais notáveis progressos nas relações internacionais nos últimos vinte anos. Contudo, a intervenção dos parlamentos na política internacional não é um fenómeno novo. A União Interparlamentar (UIP) estabelecida em 1889 por parlamentares ingleses e franceses, é de longe a organização de natureza internacional mais antiga deste tipo. Até ao último trimestre do século XX, esta intervenção parecia ser apenas marginal. No entanto, o papel do Parlamento na actualidade já não é somente limitado às funções tradicionais de elaboração de leis, autorização da cobrança de impostos e supervisão das acções do Executivo. África é possivelmente a região em que se tem assistido a um maior desenvolvimento nesta área.

#### **► A natureza da diplomacia parlamentar**

A conduta da diplomacia parlamentar é usualmente flexível, ad-hoc e inclusiva. Geralmente não existem comissões parlamentares permanentes encarregadas de realizar acções diplomáticas, visto ser uma função essencialmente pertencente ao Executivo. A política externa de qualquer país é definida pelo Chefe de Estado, e as relações exteriores são principalmente executadas pelo ministério dos negócios estrangeiros. No entanto a credibilidade das equipas de mediação parlamentar deve-se ao facto de elas serem sempre constituídas por membros do partido maioritário e da oposição. Ao intervir nos assuntos internos de outros Estados, os parlamentos alteram de forma significativa a área das relações exteriores. Mas em vez de interferir ou concorrer com a diplomacia estatal, a acção parlamentar complementa-a e apoia-a, e o Estado ganha bastante por poder chegar até alguns intervenientes internacionais, que de outra forma teriam sido difíceis de alcançar. A

iniciativa parlamentar incide sobre relações bilaterais entre os presidentes de parlamentos nacionais, acordos multilaterais (internacionais), e sobre um conjunto de relações com organismos não legislativos e grupos e não governamentais, entre outros. Uma dimensão específica da diplomacia parlamentar refere-se à intervenção na gestão de crises através da mediação.

► **Gestão de crises**

A tensão entre Angola e o Burkina Faso foi significativamente aliviada no início de 2000, na sequência das visitas oficiais dos presidentes dos dois Parlamentos, respectivamente a Ouagadougou e a Luanda. Quando a crise Touareg se tornou particularmente aguda no Mali, nos finais dos anos 1980, a Assembleia nacional do país desempenhou um papel conciliatório que foi bem recebido por ambas as partes. Houve deputados da Assembleia nacional que correram grandes riscos ao deslocar-se ao norte do país para se encontrarem com os rebeldes. Contudo é ao nível de integração de organismos que a acção parlamentar se torna mais visível. O órgão parlamentar da União Económica e Monetária da Africa Ocidental (UEMOA), e a Comissão Inter-parlamentar estabeleceram um Conselho para a Paz Parlamentar (PCP) após a deflagração da crise ivoirense em Setembro de 2002. Composta por oito deputados, a missão da PCP é de prevenir e gerir conflitos. Nos últimos anos interveio várias vezes na Côte d'Ivoire, Togo, Guine Bissau e Níger. O Parlamento da CEDEAO, por sua vez, desempenhou um papel de liderança na crise dos países da União dos Estados Mano-River (Guiné, Serra Leoa e Libéria) entre 2003 e 2005, e desempenhou, igualmente, um papel significativo nas crises nigeriana e ivoirense. Missões especiais compostas por membros do Parlamento da CEDEAO foram destacadas para operar em vários Estados afectados por crises.

► **Promovendo a diplomacia parlamentar**

A capacidade dos parlamentares tem de ser reforçada se se pretende que estes joguem um papel eficaz na diplomacia e prevenção e gestão de crises. Isto incluiria o desenvolvimento de actividades destinadas a criar consciência para o papel peculiar do parlamento na mediação de conflitos, a cultivar de uma diplomacia preventiva e de conhecimentos profissionais ao nível de mediação, e a partilhar e aprender a partir de casos de sucesso. Nos últimos anos a UIP tem multiplicado o número de workshops de formação e tem frequentemente acoplado estas sessões com outras relativas a técnicas de promoção de direitos humanos. Muito mais pode ser feito a nível dos parlamentos nacionais e regional da Africa Ocidental, a fim de reforçar e equipar os parlamentares com conhecimentos profissionais para o exercício da diplomacia.

*Fonte:* Mélégué Traoré, membro da Assembleia nacional do Burkina Faso, Burkina Faso, 2010.

## **Princípios de supervisão democrática e parlamentar**

Para além das normas internacionalmente aceites em matéria de supervisão democrática e parlamentar, existem alguns padrões regionais, como por exemplo o Protocolo da CEDEAO de 2001 sobre democracia et boa governação. Existem, igualmente, determinados princípios gerais relacionadas com a supervisão parlamentar e a governação do sector da segurança, nomeadamente:

- ✓ O parlamento aprova as leis que constituem o quadro legal de suporte relativamente à forma como as políticas de segurança do Estado são executadas pelo governo.
- ✓ O aparelho de segurança do Estado subordina-se ao controlo de civis eleitos democraticamente.
- ✓ O Estado é o único interveniente da sociedade que possui o monopólio legítimo da força; os serviços de segurança são responsáveis perante as autoridades democráticas legitimamente constituídas.
- ✓ O parlamento é soberano e solicita que o governo preste contas no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e revisão da política de segurança e defesa.
- ✓ O parlamento tem um papel constitucional ímpar no que concerne ao escrutínio e concessão de autorização para despesas de defesa e segurança (capítulo 21).
- ✓ O parlamento desempenha um papel crucial no que respeita à declaração e levantamento do estado de emergência ou do estado de guerra (capítulo 7).
- ✓ Os princípios da boa governação e do Estado de direito são aplicáveis a todos os ramos do governo e, portanto, também ao sector da segurança.
- ✓ O pessoal do sector de segurança é individualmente responsável, perante tribunais judiciais, no que respeita a violações de leis nacionais e internacionais (em crimes de foro civil ou criminal).
- ✓ As organizações do sector de segurança são politicamente neutras.

## **Caixa 9**

### **O Protocolo da CEDEAO de 2001 sobre democracia e boa governação, complementar ao Protocolo de 1999 relativo ao mecanismo para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança**

Secção IV, “O Papel das Forças Armadas, da Polícia e das Forças de Segurança em Democracia” centra-se na boa governação e no controlo democrático do sector da segurança.

#### **Artigo 19**

1. As forças armadas e a polícia devem ser apartidárias e permanecer leais à nação. O papel das forças armadas deve ser defender a independência e a integridade territorial do Estado e as suas instituições democráticas.
2. A polícia e outras agências de segurança devem ser responsáveis pela manutenção da lei e da ordem, assim como pela protecção das pessoas e sua propriedade.
3. As forças armadas, a polícia e outros serviços de segurança devem participar em missões da ECOMOG conforme estabelecido no artigo 28º do Protocolo.
4. Podem também, por decisão das autoridades constitucionais constituídas, participar em missões de manutenção da paz sob os auspícios da União Africana ou das Nações Unidas.
5. Os membros das forças armadas podem ser recrutados para participar em projectos nacionais de desenvolvimento.

#### **Artigo 20**

1. As forças armadas, a polícia e outras agências de segurança devem estar sob alçada de autoridades civis e legalmente constituídas.
2. As autoridades civis devem respeitar a natureza apartidária das forças armadas e da polícia. Todas as actividades políticas, sindicais e de propaganda devem ser proibidas nos quartéis e nas forças armadas.

#### **Artigo 21**

Os elementos das forças armadas e de segurança, entanto que cidadãos, devem ser detentores de todos os direitos previstos na Constituição, excepto se indicado de outra forma nos seus regulamentos especiais.

#### **Artigo 22**

1. O uso de armas na dispersão de reuniões ou manifestações pacíficas deve ser proibido. Sempre que uma manifestação se torne violenta, somente pode ser autorizada a utilização mínima e proporcional do uso da força.

2. Todos os tratamentos cruéis, desumanos e degradantes devem ser proibidos.
3. As forças de segurança, enquanto procedem a investigações, não devem perturbar ou deter membros da família ou das relações pessoais do presumível culpado, ou suspeito de ter cometido um delito.

### **Artigo 23**

1. No decurso da instrução às forças armadas, à polícia e outras agências de segurança, deve-lhes ser ministrada formação sobre, respectivamente, a Constituição do seu país, princípios e regulamentos da CEDEAO, direitos humanos, direito humanitário e princípios democráticos. Para o efeito, devem ser organizados regularmente seminários e reuniões que reúnam elementos das forças armadas, polícia, outras agências de segurança e sectores da sociedade.
2. Membros das forças armadas dos diferentes países da CEDEAO, da polícia, de outras forças de segurança, universitários e membros da sociedade civil devem beneficiar, igualmente, de sessões conjuntas de formação.

### **Artigo 24**

1. Os Estados membros comprometem-se a reforçar os seus órgãos nacionais responsáveis pela prevenção e combate ao terrorismo.
2. Em conformidade com os artigos 3 (d) e 16 (1) do Protocolo, o Departamento de assuntos políticos, defesa e segurança do Secretariado executivo deve iniciar actividades conjuntas para as agências nacionais dos Estados Membros responsáveis pela prevenção e combate ao terrorismo.

Estas disposições pertinentes são complementares às disposições para partidos políticos e outras instituições democráticas num ambiente democrático. A boa governação do sector da segurança só é possível num contexto democrático em que todos os intervenientes desempenham cabal e eficazmente os seus papéis.

*Fonte:* Protocolo A/SP1/12/01 sobre democracia e boa governação complementar ao Protocolo relativo ao Mecanismo para prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção da paz e segurança, Dakar, Senegal (2001).

## **O que pode fazer como parlamentar**

- ▶ Como membro do parlamento, desenvolver a consciência das suas responsabilidades de fiscalização e dos seus deveres constitucionais e legais.
- ▶ Conhecer os direitos constitucionais e as responsabilidades dos outros ramos do Governo, especialmente na área de defesa e segurança.
- ▶ Adquirir conhecimentos específicos sobre as forças armadas e de segurança, e desenvolver relacionamentos profissionais e pessoais, tanto com oficiais de alta patente como com soldados, com base na confiança e na boa vontade.
- ▶ Estar disposto a incentivar, louvar e evidenciar o comportamento de membros das forças armadas que defendam a Constituição, o cumprimento das leis e a observância de elevados padrões éticos.
- ▶ Estar disposto a desempenhar fielmente as suas responsabilidades legislativas e de supervisão relacionadas com o sector de segurança, incluindo a investigação de delitos.
- ▶ Desenvolver relações profissionais com organizações da sociedade civil, centros de investigação e pesquisa, órgãos de comunicação social e peritos especializados em questões de defesa e segurança.
- ▶ Educar o eleitorado no que concerne a questões de defesa e segurança, mantendo-se em sintonia com as suas preocupações, e receptivo às suas contribuições para o trabalho a desenvolver nesta área.
- ▶ Participar em seminários de capacitação e de desenvolvimento de competências, no sentido de aumentar os seus conhecimentos sobre questões relacionadas com governação do sector de segurança de outros países, incluindo os da CEDEAO.
- ▶ Estar ciente de potenciais tensões e conflitos nas áreas de defesa e segurança, a fim de os antecipar e contribuir para a correcção em tempo útil.



## Capítulo 5

# Ética parlamentar<sup>1</sup>

Exercer um mandato parlamentar implica que os seus membros aceitem uma série de restrições e regras, tanto dentro como fora da instituição parlamentar. Por sua vez, o parlamento espera que os seus membros eleitos mantenham um certo nível de comparência e um elevado grau de pontualidade.

O parlamento deve exigir, igualmente, que os seus membros respeitem as regras éticas e deontológicas nos seus contactos com o mundo exterior. Considerando que para os nossos parlamentos determinado tipo de comportamento pode constituir transgressão, a existência de um código parlamentar de ética e boa conduta reveste-se da maior importância. Este é um instrumento de prevenção contra a perda de confiança que afecta não só os nossos parlamentos, como também todas as instituições políticas nos países da África Ocidental.

A ética parlamentar estabelece os princípios, regras e critérios para julgar se determinado acto realizado por um parlamentar é bom ou mau, tal como para avaliar os motivos e as consequências do seu acto.

### As expectativas da população

As questões e desafios relacionados com as expectativas da população são múltiplas e extremamente importantes. Em cada caso, deve-se determinar qual a melhor forma de agir, no sentido de:

- ✓ Melhorar a imagem que a população possui dos seus representantes eleitos
- ✓ Reforçar a confiança dos cidadãos nos nossos parlamentos

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado por Sua Exca. Ibra Diouf.

- ✓ Melhorar a credibilidade das nossas instituições parlamentares
- ✓ Demonstrar a utilidade das eleições e dos membros eleitos
- ✓ Tornar a política compreensível
- ✓ Combater eficazmente todos os tipos de corrupção
- ✓ Reforçar a democracia participativa

Embora por vezes os parlamentares ajam com vista a alcançar objectivos pessoais, levam essencialmente uma vida pública. Tanto os seus actos como o seu comportamento, devem estar em consonância com as normas e regras de conduta aceites e respeitáveis no ambiente em que trabalham. Os membros do parlamento devem ser, conseqüentemente, um exemplo no estrito respeito pelos mais elevados padrões de boa conduta. A existência de códigos de ética parlamentar na África Ocidental contribuiria para impedir que os parlamentares e suas respectivas instituições se tornassem cada vez mais impopulares.

Por conseguinte, torna-se necessária a adopção de normas claras, exaustivas e pertinentes que orientem os parlamentares e impulsionem e fortaleçam a confiança dos cidadãos nos deputados eleitos e nas instituições parlamentares da região da África Ocidental. Um dos efeitos dos códigos de ética parlamentar é que estes restauram a boa reputação e imagem dos deputados bem como a credibilidade dos Parlamentos, reforçando a democracia participativa. São ainda necessárias regras de boa conduta que visem promover uma cultura política centrada na honestidade, integridade, transparência, lealdade, imparcialidade, objectividade, franqueza e responsabilidade.

## **Oito regras principais para todos os parlamentares**

- ✓ **Honestidade:** os parlamentares devem evitar qualquer conflito de interesses, assim como adoptar todas as medidas necessárias para proteger o interesse público (caso os conflitos de interesse surjam).
- ✓ **Integridade:** no âmbito das suas actividades, os parlamentares não devem assumir qualquer compromisso em relação a terceiros ou outras organizações que possam vir a influenciá-los no exercício das suas funções parlamentares.
- ✓ **Transparência:** os parlamentares devem garantir que qualquer acção é levada a cabo de acordo com regras claras, desde o momento da sua concepção até à fase da implementação.
- ✓ **Lealdade:** os parlamentares, além do respeito devido ao mandato que lhes foi conferido pelo seu eleitorado, devem ser, igualmente, leais às suas instituições e respeitar os seus estatutos.
- ✓ **Imparcialidade:** no exercício das suas funções, os parlamentares só devem tomar decisões e acções que são de interesse público.

- ✓ **Objectividade:** nas suas relações com agentes administrativos e público, tal como com companhias para-estatais ou privadas, os parlamentares devem atribuir prioridade aos interesses gerais do eleitorado.
- ✓ **Franqueza:** os parlamentares devem ser francos e abertos no exercício das suas funções, tal como ao tomar qualquer decisão ou realizar qualquer acção.
- ✓ **Responsabilidade:** os parlamentares são inteiramente responsáveis pelas suas decisões e acções. Devem, igualmente, prestar contas ao público e as cumprir as normas internas do parlamento e as leis em vigor.

Os cidadãos esperam que os parlamentares, baseados em convicções e compromissos com o interesse público, se identifiquem com estes princípios e normas no exercício das suas funções, ao invés de aspirarem a uma posição de poder ou obterem ganhos pessoais. Ao fazê-lo, os deputados quebram a eventual desconfiança que sobre eles residia e reforçam a credibilidade e confiança conferida às instituições parlamentares.

## **Limitações objectivas ao trabalho parlamentar na África Ocidental**

Num ambiente onde as pessoas se identificam com base origem étnica ou convicções religiosas, em vez de ser a um partido político, é evidente que na maioria dos casos, a cultura política será fortemente marcada por este elemento. O indivíduo não adopta posições em nome da generalidade dos cidadãos, mas sim em prol do respectivo grupo étnico ou comunidade religiosa. Na maioria dos estados da África Ocidental, o voto étnico ou religioso ainda constitui um problema e um desafio para qualquer republicano, exercendo uma influência directa ou indirecta sobre o comportamento, conduta, ética parlamentar e regras deontológicas que devem ser observadas.

Para contrariar esta situação, é necessário desenvolver um código de conduta baseado no consenso e aplicá-lo a todos os intervenientes, após ampla consulta. O objectivo principal deve incidir na formação e na sensibilização dos membros eleitos para que estes saibam que o mandato parlamentar é geral e representativo. Geral, porque os parlamentares representam a nação como um todo e não apenas um grupo de eleitores, e representativa, porque os deputados não podem estar vinculados aos pedidos de um grupo étnico ou religioso, ou de um eleitor, em particular.

## **Combate à corrupção e papel dos parlamentos**

A corrupção é um problema universal existente em todos os países, quer sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento.

A corrupção e as suas consequências variam de um país para outro, dependendo dos seus níveis de desenvolvimento. Na África Ocidental é o principal obstáculo a uma gestão eficaz dos recursos (financeiros, humanos e materiais), colocando

assim em risco os esforços que visam o desenvolvimento. Por este motivo, a luta contra a corrupção na África Ocidental, constitui uma obrigação e empenho de todos, em especial, dos parlamentares, como representantes da população. O combate à corrupção proporcionará, efectivamente, para além de uma boa gestão dos recursos e de uma melhor governação, o respeito pelos outros mediante a restauração dos direitos de cada cidadão.

A corrupção pode ocorrer em várias circunstâncias, tais como:

- ✓ Durante encontros entre os sectores público e privado, aquando da adjudicação de contratos visando aquisições;
- ✓ Junto das autoridades fiscais/finanças quando se procede a colecta de impostos ou tributação de certas transacções financeiras ou comerciais;
- ✓ Junto da policia, guarda civil e/ou serviços alfandegários
- ✓ No sistema de justiça.

A corrupção também se verifica aos níveis mais baixos, originando uma situação em que o público sofre de forma significativa, devido ao envolvimento de um grande número de funcionários públicos, os quais são, muitas vezes mal pagos ou, simplesmente, gananciosos. Estas pessoas fazem com que os beneficiários paguem por serviços aos quais normalmente, teriam direito gratuitamente, tais como por exemplo, solicitar dinheiro para emitir cartas de condução, passaporte, concessão de autorizações para montar um negócio, etc.

As principais causas da corrupção incluem a má governação, falta de transparência, fraqueza das instituições responsáveis pelo controlo da implementação das políticas públicas, ausência de autonomia dos mecanismos criados para esse fim, inexistência de liberdade de imprensa, baixos salários e falta de sentido de cidadania e de causa pública.

À parte os casos referidos, os parlamentares devem reflectir e encontrar as soluções adequadas para o financiamento dos partidos políticos e os fundos necessários para suas actividades, especialmente durante as campanhas eleitorais, momento favorável para a compra das consciências das pessoas (votos). Este é um problema que se está tornando cada vez mais grave em África. No sentido de evitar prejudicar a democracia, torna-se importante e urgente estancar esta situação, assim como para o problema relativo ao “nomadismo político ou migração”. O termo “nomadismo político/migração”, descreve a mudança de filiação partidária dos parlamentares após a sua eleição sob a bandeira de um partido ou coligação de partidos. Na maioria dos países de África Ocidental não existem medidas para reprimir esta atitude, e são exemplos o Mali, Guiné, Guiné-Bissau e Benim. Em contrapartida, de acordo com a Constituição do Senegal, o seu artigo 60, parágrafo 4, refere que “Qualquer membro do parlamento que renuncie ao seu partido durante o mandato é automaticamente dispensado de exercer funções parlamentares. Ele/ela deve ser substituído, nas condições estabelecidas por uma lei orgânica”.

Existem múltiplos mecanismos nacionais e regionais para o combate à corrupção. Contudo, a sua aplicação ou execução efectivas não são assim tão fáceis.

Alguns dos mecanismos gerais são:

- ✓ Gabinetes de auditoria;
- ✓ Inspecções gerais ao orçamento e inspecções gerais do Estado;
- ✓ Parlamentos;
- ✓ Comissões nacionais de combate á corrupção. No Senegal, a Comissão nacional de luta contra a falta de transparência, corrupção e fraude no Governo foi criada pela lei n°2003-35 de 24 de Novembro de 20039.
- ✓ Na Nigéria, a lei de práticas corrupta e outros crimes afins, cap. C31, Leis da Federação da Nigéria, criou uma Comissão independente de combate à corrupção; e
- ✓ O Protocolo da CEDEAO sobre a luta contra a corrupção, assinado em Dakar em 2001 pelos seus Estados membros.

Em cumprimento do mandato parlamentar – como estipulado pela constituição, nomeadamente, legislar, controlar as acções do executivo e representar o povo, – os parlamentos têm um papel fundamental a desempenhar na luta para erradicar a corrupção.

Os códigos de conduta dos parlamentares devem ser adoptados quando não existam, incluindo padrões de comportamento que se estendam para além dos princípios. É necessária uma lei que vise melhorar o controlo dos parlamentares e que estipule as sanções em caso de incumprimento. Para tal, deve ser criado um Comité de ética constituído por deputados e que respeite a diversidade política. Neste contexto, os órgãos de comunicação social desempenham um papel vital no sentido de assegurar a sua divulgação, e materializar assim o direito à liberdade e ao acesso à informação pelo público.

Os parlamentares são cidadãos que devem responder perante os tribunais competentes pelos actos cometidos, em conformidade com a legislação em vigor, se cometerem violações dos direitos humanos. No entanto, num espírito de transcendência para a paz e de estabilidade dum país, devem ser criadas Comissões de verdade e reconciliação, como se verificou, por exemplo, na Libéria.

## **Os parlamentos e os seus membros**

Na África Ocidental, os parlamentos e a maioria dos seus deputados possuem autoridade para definir o quadro legal, organização e gestão dos assuntos públicos e sociais. Em termos genéricos, devem assegurar a inclusão de princípios importantes nas leis e constituições nacionais, nomeadamente, a igualdade de género, a transparência dos serviços públicos e a credibilidade das Instituições.

No tocante às suas prerrogativas e atribuições, os parlamentares devem aproveitar ao máximo os mecanismos constitucionais e legais necessários para controlar os actos do executivo e assegurar a transparência e responsabilidade da administração pública. Como representantes do povo devem, constantemente, procurar melhorar a sua imagem adoptando boas regras de conduta, assim como devem assegurar que o povo tenha uma palavra a dizer na gestão dos assuntos públicos.

Os parlamentos são, igualmente, chamados a desempenhar um papel chave na cena internacional. Como tal, possuem o dever moral de garantir que a gestão dos assuntos internacionais respeite os mais elevados padrões de ética e integridade. Esta dimensão internacional nas actividades dos parlamentos aos níveis nacional, regional e continental, exige uma efectiva cooperação inter-parlamentar na luta contra a corrupção e contra o branqueamento de capitais.

### **O que pode fazer como parlamentar**

- ▶ Estabelecer padrões de integridade para os parlamentares e outras figuras públicas, incluindo ministros e outras agências estatais, assim como supervisionar a sua implementação. Tais normas consistem, essencialmente, em códigos de ética/conduta, declaração de bens e contribuiriam para controlar os conflitos de interesse.
- ▶ Persuadir o executivo a assinar e/ou ratificar os instrumentos internacionais anti-corrupção pertinentes e garantir que a legislação nacional esteja em consonância com essas disposições e que sejam efectivamente aplicadas.
- ▶ Assegurar a adopção de legislação relativa a divulgação das fontes de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, tendo em vista o reforço da transparência do processo eleitoral, proporcionando, deste modo, uma maior legitimidade aos deputados eleitos. Reforçar leis e normas a fim de garantir a imparcialidade na contratação, no sistema tributário, na administração da justiça, etc.
- ▶ Ao nível parlamentar, criar ou reforçar mecanismos que responsabilizem o Executivo pelas suas acções, incluindo a colocação de questões ao governo e o sistemático recurso às diversas comissões para análise e acompanhamento dos assuntos públicos.
- ▶ Assegurar que o processo de elaboração e execução dos orçamentos nacionais seja transparente e apresente garantias contra eventuais desvios na administração dos fundos e recursos públicos. Para tal, atribuir mais poderes e recursos às comissões parlamentares, como por exemplo, à comissão de controlo (auditoria) das contas públicas.

- ▶ Assegurar a criação de instituições de supervisão, tais como o gabinete de auditoria ou do inspector geral das finanças, para além de uma comissão de ética parlamentar. Garantir que os recursos necessários lhes sejam atribuídos e que os relatórios por eles elaborados mereçam a devida atenção por parte do Parlamento.
- ▶ Assegurar que a oposição está devidamente representada na estrutura parlamentar e que possui os recursos necessários e a capacidade de se expressar em igualdade de condições, relativamente à gestão dos assuntos públicos. Tal inclui a capacidade de denunciar actos de corrupção e de levar a cabo investigações sobre alegados actos de corrupção.
- ▶ Convencer o governo a criar um processo transparente e rigoroso de selecção para cargos públicos.
- ▶ Encorajar o público a denunciar e condenar a corrupção. Para o efeito, assegurar através de meios legislativos e outros, o apoio e a protecção eficazes contra a intimidação de todas as pessoas que desempenham um papel activo na luta contra a corrupção.
- ▶ Promover ou contribuir para a promoção de um elevado sentido de honestidade e integridade moral através de campanhas de consciencialização, incluindo instrução cívica nos programas escolares de ensino, etc.
- ▶ Promover a cooperação internacional entre os Parlamentos e os deputados numa demonstração de apoio mútuo na luta contra a corrupção, através do intercâmbio de experiências e boas práticas. Estas medidas deverão ser coordenadas ao nível regional pelo parlamento da CEDEAO e pelo parlamento Pan Africano, ao nível continental.
- ▶ Adequar e harmonizar a legislação de modo a que qualquer residente dum Estado membro da CEDEAO que corrompa autoridades estrangeiras ou funcionários públicos seja punido ou, pelo menos, extraditado para o país em questão. Tornar a lavagem de dinheiro decorrente de corrupção num crime autónomo, incluindo se a acção tiver lugar num terceiro Estado.



## Capítulo 6

# O Parlamento da CEDEAO<sup>1</sup>

A CEDEAO estabeleceu um parlamento comunitário para a região, de acordo com os artigos 6 e 13 do Tratado revisto de 1993. O Protocolo relativo a este parlamento comunitário, que define a sua estrutura, composição, mandato e competências, foi assinado pela Conferência dos chefes de Estado e de governo da CEDEAO (Conferência) em Agosto de 1994 e entrou em vigor em Março de 2000. No seu preâmbulo, refere-se que o Parlamento é concebido como “um fórum de diálogo, consulta e consenso para os representantes dos povos da Comunidade”, com o objectivo de promover a sua efectiva integração. O primeiro Parlamento foi inaugurado em Novembro de 2000 e realizou a sua primeira reunião em Janeiro de 2001. Posteriormente, em Junho de 2006, foi elaborado um Protocolo adicional que mudou a designação para “Parlamento da CEDEAO”.

Na sua composição actual, o Parlamento da CEDEAO tem pouca autoridade e alcance na definição de questões de segurança regional, dado ser apenas um órgão consultivo. Neste sentido e reflectindo o domínio do poder executivo nalguns Estados membros relativamente a questões de segurança, a tomada de decisão e implementação da política de segurança regional são partilhadas, respectivamente, entre a Conferência e a Comissão da CEDEAO. No entanto, o Parlamento da CEDEAO possui um enorme potencial para a promoção da governação democrática na África Ocidental, para além dos limites das fronteiras estatais. Actualmente, os esforços estão voltados para a melhoria das suas competências evoluindo da posição de um órgão meramente consultivo, para um de tomada conjunta de decisão e, em última instância, poderes legislativos.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi escrito pelo Sr. Okey Uzochina com a assistência do Dr. Kabear Garba.

## **Estrutura do Parlamento da CEDEAO**

O Protocolo de 1994 relativo ao Parlamento comunitário criou 120 assentos parlamentares. A cada Estado membro são atribuídos, no mínimo, cinco lugares, com os restantes 40 lugares repartidos com base na proporção populacional. Actualmente, o Parlamento da CEDEAO é composto por 115 lugares (os cinco lugares reservados para a Mauritânia permanecem desocupados dado esta ter abandonado a CEDEAO no final de 2000). Por conseguinte, a República Federativa da Nigéria, com cerca de 48 por cento da população da comunidade, tem 35 lugares, seguido pelo Gana com oito, Côte d'Ivoire com sete e Burkina Faso, Guiné, Mali, Níger e Senegal, respectivamente com seis lugares cada um. Benim, Cabo Verde, Gâmbia, Guiné-Bissau, Libéria, Serra Leoa e Togo possuem cinco lugares cada. Até se materializar a eleição dos deputados da CEDEAO por sufrágio directo e universal, estes continuarão a ser seleccionados a partir dos seus respectivos parlamentos nacionais, para exercerem um mandato de quatro anos.

A divisão funcional de trabalho (deliberativa) no Parlamento da CEDEAO é decorrente dum sistema de comissões. Para obter uma melhor sinergia entre o Parlamento e as outras instituições da CEDEAO, as Comissões permanentes reflectem as áreas de competência abrangidas pelas comissões técnicas especializadas, previstas nos artigos 6 e 22 do Tratado revisto em 1993 (expandido de acordo com o considerado necessário pela Conferência). O artigo 29 (2) do Regimento do Parlamento da CEDEAO aprovado em 2008, estabelece as seguintes 13 comissões permanentes:

- ✓ Administração e finanças
- ✓ Agricultura, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento rural
- ✓ Tecnologias da informação e comunicação
- ✓ Políticas económicas e controlo orçamental
- ✓ Educação, ciência e tecnologia, juventude, desporto e cultura
- ✓ Género, emprego, trabalho e o bem-estar social
- ✓ Saúde e serviços sociais
- ✓ Direitos humanos e protecção da infância
- ✓ Infra-estruturas e desenvolvimento industrial
- ✓ Assuntos jurídicos e judiciais
- ✓ NEPAD (Nova parceria para o desenvolvimento de África) e o Mecanismo africano de avaliação pelos Pares
- ✓ Assuntos políticos, paz e segurança
- ✓ Comércio, alfândegas e livre circulação de pessoas.

Estruturalmente, o Parlamento é dividido em duas alas, respectivamente, a política e a administrativa. A ala política integra três componentes claramente delimitadas, embora interligadas:

- ✓ Plenário
- ✓ Mesa da presidência do Parlamento
- ✓ Conferência das mesas das comissões.

O plenário, que compreende todos os parlamentares da CEDEAO, é o seu órgão máximo. É liderado pelo presidente. As suas decisões são vinculativas para as restantes estruturas do Parlamento. O plenário aconselha outras instituições da CEDEAO através das suas resoluções, a pedido ou por iniciativa própria. Realiza sessões ordinárias duas vezes por ano, nomeadamente, em Maio e Setembro. Contudo, pode ser convocada uma sessão extraordinária, quer por iniciativa do presidente da Conferência, por iniciativa do Presidente, ou mediante requerimento da maioria absoluta dos seus representantes dirigido ao Presidente.

A Mesa da presidência é um dos principais órgãos do Parlamento. É composta por presidente e quatro vice-presidentes. Juntamente com a Conferência das mesas das comissões, determina a agenda e todos os programas ou actividades da sessão. Também:

- ✓ Autoriza reuniões, audiências, averiguações e visitas de estudo das comissões realizadas fora da sede e aprova a nomeação de outros quadros profissionais;
- ✓ Nomeia o Secretário-geral do Parlamento e os seus directores e aprova a nomeação de outro pessoal profissional
- ✓ Determina a composição das comissões permanentes, com o apoio do Comité de selecção;
- ✓ Mantém uma estrutura que irá aumentar a sinergia entre as alas política e administrativa do parlamento;
- ✓ Emite directivas gerais e orientações políticas para a gestão e administração de assuntos e instalações do parlamento;
- ✓ Dá directivas para o orçamento anual do parlamento dentro dos limites estabelecidos pelo presidente da Comissão; e
- ✓ Analisa o projecto de orçamento antes de apresentá-lo à comissão competente.

A Conferência da mesa das comissões é composta pelo Presidente do Parlamento, presidentes ou vice-presidentes das diversas comissões e o relator de cada uma das comissões permanentes. A Conferência representa o colectivo de todas as comissões parlamentares, para além de colaborar com a Mesa da presidência do Parlamento na organização do plano de trabalho das comissões permanentes, em conformidade com as regras de procedimento e os termos de referência das

comissões. A Conferência está também mandatada para trabalhar em estreita colaboração com outros parlamentos nacionais e regionais.

A ala administrativa do Parlamento, conhecida como a secretaria-geral, é chefiada pelo Secretário-geral, o qual é responsável perante o Presidente e a mesa da presidência e o qual também desempenha o papel de seu conselheiro principal para todas as questões relativas à administração e procedimentos. Entre outras funções, o Secretário-geral supervisiona a elaboração e publicação das actas e os relatórios de todas as deliberações do Parlamento, da Mesa da presidência e da Conferência da mesa das comissões. O Secretário-geral também distribui o pessoal da Secretaria-Geral para o serviço do plenário, mesa da presidência do Parlamento, comissões permanentes e comissões ad-hoc. O cargo de Secretário-geral é profissional e não político, sendo auxiliado por directores. Para garantir uma transição suave no final de cada legislatura, torna-se necessário que o Secretário-geral continue a efectuar a gestão diária do Parlamento, antes da entrada em funções da nova legislatura e consequente eleição de um novo Presidente.

## **O papel do Parlamento na CEDEAO**

Essencialmente, o Parlamento da CEDEAO possui um papel deliberativo, consultivo e de aconselhamento. Dos três ramos da CEDEAO – o executivo (representado pela Conferência dos chefes de Estado e de governo da África Ocidental e assistido pelo Conselho dos ministros e pela Comissão da CEDEAO), o legislativo (representado pelo Parlamento da CEDEAO) e o judicial (representado pelo Tribunal da Justiça independente da CEDEAO) – o legislativo é o menos evoluído. Considerando que a revisão do Tratado da CEDEAO, de 1993, torna as decisões da Conferência e os acórdãos do Tribunal de Justiça vinculativas perante os membros e as instituições da comunidade (artigos 9(4) e 15(4), respectivamente), ela permanece excessivamente lacónica quanto às funções e extensão dos poderes do Parlamento da CEDEAO. O artigo 6 do Protocolo de 1994 relacionado com o Parlamento da Comunidade reforça a imagem da Parlamento da CEDEAO como um vulcão adormecido entre os três ramos. Este artigo limita a sua competência permitindo apenas que faça recomendações não vinculativas e apresente o seu parecer sobre questões relativas à comunidade, às instituições e órgãos da comunidade.

Durante a sua primeira sessão ordinário em 2007, a Comissão da CEDEAO solicitou o parecer do Parlamento, nomeadamente sobre:

- ✓ Um projecto de convenção sobre a cooperação regional transfronteiriça;
- ✓ Um projecto de lei suplementar adoptando as regras comunitárias sobre concorrência e modalidades de implementação no seio da CEDEAO;
- ✓ Um projecto de lei adicional definindo a jurisdição local sobre concorrência, suas funções e procedimentos;

- ✓ Um projecto de lei adicional adoptando a regulamentação comunitária em matéria de investimento e as respectivas modalidades de implementação na CEDEAO;
- ✓ Um projecto de lei adicional relativo à criação de um órgão regional de regulação do sector eléctrico no seio da CEDEAO.

A sessão conjunta das comissões parlamentares competentes deliberou sobre estas questões e apresentou os seus projectos ao plenário que, por sua vez, os aprovou e remeteu o parecer para a Comissão da CEDEAO. Além do seu papel consultivo, o Parlamento da CEDEAO também tem desenvolvido actividades de diplomacia parlamentar (ver caixa 8).

De uma forma geral, o papel atribuído aos Parlamentos tem sido sempre reforçado gradualmente, e através de algum conflito com o Executivo. À luz disto, a existência do Parlamento da CEDEAO é, unicamente, um primeiro passo de uma longa marcha rumo à prestação de contas e supervisão parlamentar democrática da CEDEAO. No contexto geral da CEDEAO, o trabalho parlamentar abrange também a sua participação nas actividades de outras instituições da CEDEAO, principalmente do poder executivo. O Parlamento participa regularmente nas reuniões do Conselho de ministros e da Conferência de chefes de Estado e de governo. Esta participação – a qual nem sempre é ambivalente – apresenta verdadeiras oportunidades não só para incrementar a visibilidade do Parlamento, como também para renegociar o seu papel e defender uma sua maior participação em assuntos da CEDEAO.

Âmbito dos poderes do Parlamento da CEDEAO em relação à governação e supervisão regional do sector de segurança

Podem ser categorizadas três áreas de competência do Parlamento da CEDEAO, de acordo com o artigo 6 do Protocolo relativo ao Parlamento comunitário, de 1994, nomeadamente:

- ✓ Assuntos que o parlamento, por sua iniciativa, pode considerar e recomendar às instituições e órgãos comunitários. Com efeito, trata-se de questões relativas à Comunidade, particularmente ligadas aos direitos humanos e liberdades fundamentais.
- ✓ Assuntos em que o parlamento pode ser consultado para dar o seu parecer sobre a Comunidade.
- ✓ Assuntos sobre os quais o parecer do parlamento deve ser requerido. Isto inclui, mas não está limitado às interconexões de ligações de transportes, sistemas de telecomunicações e redes de energia, revisão do Tratado, integração social e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

O Parlamento da CEDEAO não assume plena legitimidade nem exerce qualquer papel nas funções básicas parlamentares de representação, legislação, orçamento e fiscalização. Na verdade, tanto a elaboração do orçamento como da política comunitária, são da competência exclusiva do executivo (a Conferência, o Conselho de mediação e segurança e a Comissão), contrariamente ao princípio

democrático da separação de poderes. O facto de, raramente, ser solicitado o parecer do Parlamento em matéria de paz e segurança é mais uma prova da sua fraqueza, na medida em que, tal como se encontra actualmente constituído, carece de poderes legislativos, não possuindo capacidade de desenvolver a sua própria competência, como tenuemente preconizada pelo protocolo de 1994. Devido à sua autoridade legal estritamente delimitada no que concerne ao seu funcionamento e consequente fraqueza perante outras instituições da CEDEAO, o Parlamento da CEDEAO é relativamente fraco no desenvolvimento de uma fiscalização eficaz do sector da segurança, no quadro institucional mais amplo da CEDEAO.

Não obstante a sua limitada autoridade, um instrumento de supervisão parlamentar grosseiramente sub-utilizada é o sistema de comissões Parlamentares da CEDEAO. Além do Comité permanente dos assuntos políticos, de paz e segurança, outras comissões podem lidar com questões periféricas relacionadas com as de paz e segurança, nomeadamente, a Comissão de direitos humanos e protecção da criança e a Comissão de assuntos jurídicos e judiciais. O artigo 30 (2) das Regras e procedimentos parlamentares da CEDEAO, de 2008, explicita a função genérica das comissões permanentes, a qual consiste em examinar e informar sobre todas as matérias da sua competência ou relacionados com a comunidade que lhes tenham sido remetidas. As comissões permanentes podem também, por sua própria iniciativa e com a aprovação do Parlamento, realizar actividades destinadas a reforçar os fins para que foram criados. Para instigar estas disposições proactivas, as comissões possuem poderes para apelar ao presidente da Comissão da CEDEAO para disponibilizar pessoal da organização no sentido de lhes efectuarem apresentações. Esta é uma oportunidade para as comissões se manterem informadas acerca das questões de segurança regional e iniciativas da CEDEAO e poderem lidar com elas.

O poder para solicitar e receber apresentações não confere às comissões quaisquer poderes especiais de investigação, sendo divergente do procedimento de colocação de perguntas orais ou escritas ao Presidente ou ao Presidente do Conselho de ministros, nos termos do artigo 94, e que constitui outro instrumento de fiscalização sub-utilizado. Além disso, o Parlamento pode criar comissões especiais para assuntos específicos e comissões de inquérito ad hoc para investigar factos relativos a uma dada questão pertinente.

Animador, é a atitude que os membros do Parlamento da CEDEAO demonstram, reflectindo o desejo e os esforços proactivos que desenvolvem visando ampliar as disposições claustrofóbicas que definem o seu mandato e competências. Por exemplo, em Setembro de 2002, o Parlamento adoptou uma resolução relativa ao reforço dos poderes do Parlamento comunitário, recomendando a extensão das áreas em que o Parlamento deve ser consultado, inter alia o orçamento comunitário, o reforço dos poderes de coacção parlamentar, o alargamento da sua competência para abranger questões de paz, bem como a promoção da democracia e da boa governação e ainda a determinação de uma data limite para o período de transição rumo ao início de eleições directas para o Parlamento. A exigência do Parlamento para uma maior participação nos assuntos da CEDEAO, resultou, finalmente, num

regulamento (que implicou um compromisso) elaborado pelo Conselho de ministros em 2005. Este documento emana directrizes para a reestruturação do Parlamento da CEDEAO com vista a permitir a sua efectiva participação no processo de tomada de decisão da CEDEAO e criar sinergias e cooperação entre os Parlamentos dos Estados Membros e outras instituições da comunidade. A intenção do presente regulamento foi expressa no artigo 4 do Protocolo adicional de 2006 relativo ao Parlamento da Comunidade, visando ampliar, significativamente, a competência do Parlamento relativamente ao estipulado no artigo 6 do Protocolo de 1994.

Assim, o artigo 4 (2) do Protocolo adicional acrescenta que “O poder do Parlamento da CEDEAO devia ser progressivamente fortalecido partindo de um papel de assessoria, passando à tomada de decisão partilhada e, posteriormente, assumindo o papel de legislador em áreas a serem definidas pela Conferência”. Além disso, o artigo 4 (3), o qual pode ser caracterizado como disposição transitória, prevê, actualmente, para além da consulta e parecer parlamentares, a hipótese de total competência legislativa ao Parlamento, mediante a eleição directa de parlamentares. Tomando esta tendência como ponto de partida, dois cenários possíveis podem ser concebidos, a saber:

- ✓ Apesar das presentes limitações, o Parlamento da CEDEAO tem um enorme potencial de se tornar no parlamento líder na região na nova era de sufrágio directo universal;
- ✓ Os poderes do Parlamento podem ainda ser reforçados antes mesmo de eleições directas se tornarem viáveis, através da alteração dos mecanismos pertinentes da CEDEAO para colocar o Parlamento presentemente constituído ao mesmo nível que a Comissão e o Tribunal de Justiça.

#### **Caixa 10**

### **Algumas actividades do Parlamento da CEDEAO, relativas à gestão do sector da segurança regional**

#### **▶ Missões na União de Mano River**

Desde Julho de 2003 que o Parlamento da CEDEAO tem realizado várias missões paz e de averiguação. Na Libéria, desempenhou um importante papel na resolução do conflito, desenvolvendo, inicialmente, um esforço notável em chegar até às várias facções. Isso facilitou o diálogo entre os três estados afectados directamente pela guerra da Libéria, entre os rebeldes da LURD (Liberianos unidos para a reconciliação e democracia) e os líderes da União de Mano River, no sentido de encontrar uma solução negociada. O Parlamento também aceitou as recomendações e produziu um relatório o qual foi enviado/transmitido/remetido aos chefes de Estado envolvidos.

▶ **Missões em Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau e Togo**

O Parlamento da CEDEAO realizou uma missão de averiguação em Janeiro de 2003, sobre a crise ocorrida na Côte d'Ivoire e o seu impacto no Gana e Burkina Faso. Em Junho de 2003, a delegação parlamentar da CEDEAO remeteu várias sugestões ao presidente da Guiné-Bissau no sentido de resolver a crise política, incluindo respeitar os prazos para as eleições, garantir a transparência e o estado de direito e garantir a independência do tribunal supremo, o qual teria de declarar e validar o resultado das eleições. Esforço semelhante foi realizado durante a crise de sucessão no Togo, após a morte do presidente Gnassingbé Eyadéma.

▶ **Missões de observação eleitoral**

O Parlamento da CEDEAO integrou missões de observação eleitoral na Nigéria (Abril 2003), no Togo (Junho 2003) e Guiné-Bissau (Março 2004). Em conformidade com o Protocolo adicional relativo à democracia e boa governação de 2001, as missões eleitorais desenvolveram-se sob a égide da Comissão da CEDEAO. Por conseguinte, o Parlamento exprimiu o desejo de que o protocolo adicional deveria ser revisto no sentido conceder ao Parlamento da CEDEAO um papel mais relevante em missões de monitorização de eleições.

*Fonte: Adedeji Ebo e Boubacar N'Diaye, editores (2008), Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa. Genebra: DCAF, 73–74.*

## **Desafios com que o Parlamento da CEDEAO se defronta**

O défice de supervisão parlamentar e o domínio do poder executivo na estrutura institucional da CEDEAO, são espantosamente óbvios. O principal desafio enfrentado pelo Parlamento da CEDEAO na sua função de governação democrática e fiscalização do sector de segurança, consiste em como ampliar a sua autoridade para além do seu papel meramente consultivo, tornando-se um corpo de tomada de decisão partilhada e, finalmente, um organismo legislador. Apesar do Protocolo adicional relativo ao parlamento comunitário já englobar a disposição que facilita esta transição, tal representa apenas uma aspiração futurista. Pode existir uma falta da vontade política da parte do braço executivo da CEDEAO, em ceder uma parte da sua tradicional e exclusiva esfera de competência. A expansão do mandato do Parlamento implicará a revisão da estrutura que detalha a sua autoridade, especialmente o Tratado revisto da CEDEAO, por forma a colocar o Parlamento em paridade com os órgãos executivo e judicial, tornando as suas leis vinculativas perante outras instituições e Estados membros. Embora o Parlamento tenha aprovado várias resoluções recomendando a verificação do Tratado revisto,

o facto é que estas ainda não foram levadas em linha de conta pela Conferência de chefes de Estado e de governo da CEDEAO.

Outro desafio está relacionado com a realização das eleições directas para o Parlamento da CEDEAO. Tais eleições reforçarão a capacidade dos parlamentares no desempenho das suas funções legislativas, pois a condição de deputado tornar-se-á um compromisso a longo prazo. Além disso, as eleições directas estabelecerão o mandato legítimo ao Parlamento concedido pelos povos de África Ocidental e, por conseguinte, atribuir ao Parlamento a totalidade dos poderes parlamentares, respectivamente, legislar, fiscalizar, orçamentar e representar. No que respeita ao calendário eleitoral, um relatório de 2009 sobre “As eleições directas ao Parlamento da CEDEAO”, prevê e três opções: depois de 2010, antes de 2011 ou depois de 2011. Este relatório estabelece um cronograma para as tarefas que devem ser realizadas até às eleições, incluindo consultas entre o Parlamento e a Comissão da CEDEAO, adopção de textos (das correcções propostas) pela Conferência, ratificação das alterações efectuadas ao Protocolo, estabelecimento de uma Comissão eleitoral da CEDEAO e um programa para disseminar e promover a consciencialização nos Estados membros. Contudo, a realização de eleições directas tem sido realçada pois considera-se agora como sendo um alvo político menos realista tendo em conta os enormes requisitos financeiros e logísticos.

Outra “zona cinzenta” que pode resultar em atrito, verifica-se entre o Parlamento supranacional da CEDEAO e os parlamentos nacionais e soberanos dos seus Estados membros. Transitar de uma CEDEAO de estados para uma CEDEAO de povos (a qual será facilitada pelo sufrágio directo universal) não significa a ausência de estados no seio da CEDEAO. Os seus membros continuam a constituir a pedra angular da cooperação regional. A afirmação progressiva do estatuto supranacional deve ser empreendida com cautelas, atendendo a que os estados da África Ocidental não estão habituados a partilhar a sua soberania, especialmente no que diz respeito a matérias de segurança interna e defesa. Parece que por agora, medidas intrusivas, que se estendam para além da harmonização, coordenação e promoção das políticas de segurança comuns e transfronteiriças, como previsto pelo artigo 4 do Tratado revisto, provavelmente, serão rejeitadas. Antes da realização das eleições directas é necessário, portanto, acordar e delimitar as esferas de competência legislativa entre o Parlamento da CEDEAO e os parlamentos nacionais.

## O que pode fazer como parlamentar

- ▶ Iniciar e facilitar consultas com o Conselho de ministros da CEDEAO e a Conferência dos chefes de Estado e de governo – os quais possuem mandato para determinar quando e como as eleições directas para o Parlamento da CEDEAO serão conduzidas - sobre as implicações das mudanças positivas para as instituições da CEDEAO.
- ▶ Propor a alteração e revisão dos instrumentos jurídicos relevantes da CEDEAO e garantir a sua coerência, reflectindo a extensão dos poderes do Parlamento, mediante eleições directas.
- ▶ Consciencializar/sensibilizar os parlamentos nacionais para a necessidade de harmonizar a política e estruturas eleitorais regionais e contribuir para a criação de sinergias entre os parlamentos nacionais e o Parlamento da CEDEAO.
- ▶ Insistir que os representantes no Parlamento da CEDEAO sejam eleitos para os parlamentos nacionais e não apenas nomeados pelos presidentes. A eleição indirecta pelos parlamentos nacionais é também uma forma eficaz de legitimar a representação no parlamento regional.
- ▶ Propor que os membros do Parlamento da CEDEAO sejam representantes dos povos da CEDEAO em questões regionais e não representantes de interesses nacionais, sensibilidades étnicas/ linguísticas ou de partidos.
- ▶ Defender a abordagem regular do reforço dos poderes e das competências parlamentares em vez de enfrentar as consequências de eleições directas fraudulentas.
- ▶ Iniciar e apoiar medidas para ganhar autoridade na tomada de decisão conjunta em áreas específicas, nos termos do artigo 4(2) do Protocolo adicional relativo ao Parlamento comunitário.
- ▶ Adoptar medidas proactivas para obter respeito relativamente ao Parlamento em questões em que lhe for solicitado o seu parecer (como matérias de coacção legal).
- ▶ Utilizar os mecanismos de fiscalização parlamentar existentes e as oportunidades de cooperação para fortalecer a participação dos parlamentares em “qualquer assunto relacionado com a Comunidade”.

**Secção II**

## **Desafios à segurança**



## Capítulo 7

# Estados de exceção<sup>1</sup>

Existem circunstâncias excepcionais como guerras, conflitos internos ou outros tipos de emergências que levam um estado a aplicar os seus poderes e procedimentos especiais para resolver uma crise. Essas respostas devem ser aplicadas sem o sistema democrático de governo.

Em situações excepcionais, o estado declara o “estado de guerra” ou “estado de emergência”. Esta declaração, normalmente efectuada de acordo com determinados preceitos constitucionais, gera situações de tensões entre ordem e justiça, direito e política, e certo e errado. Estados que se encontram nestas circunstâncias peculiares são vistos como estando a viver “estados de exceção”. Desenvolvimentos recentes têm indicado que alguns estados da África Ocidental tem vivido constantemente envolvidos em conflitos sérios, crises e catástrofes, pelo que se torna plausível considerá-los como estando num “estado de exceção” permanente.

### Estado de exceção

Embora o conceito de estado de exceção seja cada vez mais usado na prática, não existe uma definição única do termo em teoria política que goze de total unanimidade por parte dos académicos.

Com demasiada frequência, o estado de exceção é caracterizado pela suspensão da lei por uma “ordem militar” emitida pelo poder executivo do governo, evitando o poder legislativo. O seu equivalente em inglês é conhecido geralmente como poderes de emergência, estado de emergência ou lei marcial. Em raras ocasiões, um estado de exceção equipara-se à noção de estado de guerra.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Dr. Istifanus Zabadi.

Os estados de excepção, embora necessários, colocam questões de natureza jurídica e institucional – a constituição bem como a arquitectura do poder legislativo, executivo e judicial – porque a suspensão temporária das regras e dos direitos democráticos pode facilitar a usurpação permanente do poder político e a limitação dos direitos humanos pelos dirigentes do país (ver [http://www.idea.int/publications/dchs/upload/dchs\\_vol2\\_sec4\\_1.pdf](http://www.idea.int/publications/dchs/upload/dchs_vol2_sec4_1.pdf)).

## **Estado de guerra**

A guerra e outros tipos de situações de emergência exigem uma resposta militar, ou mesmo a declaração da lei marcial. Nestes casos, os militares e o sector de segurança em geral, continuam sujeitos a uma série de princípios e garantias internacionais, tais como as normas do direito internacional humanitário, e devem, igualmente, permanecer sob controlo democrático. Os direitos humanos, considerados irrevogáveis, nunca podem ser circunscritos, como claramente se encontra sublinhado no Comentário geral n°29, de Agosto 2001, efectuado pela Comissão dos direitos humanos das Nações Unidas, relativamente ao artigo 4 da Convenção internacional sobre direitos civis e políticos.

O artigo 2.4 da Carta das Nações Unidas afirma: “Os membros da Organização devem abster-se de recorrer à ameaça ou ao uso da força nas suas relações internacionais...”

O uso da força contra outro Estado é, portanto, severamente restringido. Uma das tarefas do parlamento é monitorar se o executivo está a respeitar as restrições internacionais relacionadas com o uso e ameaça de guerra, e se não excede os seus poderes em momentos de conflito. A Suíça, como país neutro, renunciou ostensivamente ao uso da guerra como meio de resolução de conflitos nas suas relações externas. Outros países, como a Hungria, apresentam a sua renúncia à guerra como meio de resolução de disputas entre nações.

Em tempos de guerra, dependendo das disposições constitucionais, os parlamentos podem estar envolvidos no processo de tomada de decisão, pelo menos, de três formas diferentes:

- ✓ A constituição pode atribuir ao parlamento a responsabilidade de declarar a guerra e a paz. Actualmente e na prática, esta exigência pode revelar-se hipotética, já que na maioria das vezes a guerra começa sem aviso prévio, e a evolução da situação pode antecipar-se à capacidade do parlamento de chegar a uma decisão.
- ✓ A constituição pode exigir que os membros do executivo necessitem de autorização expressa do parlamento antes de assumirem qualquer acto de guerra ou de paz. Tal disposição permitirá ao parlamento debater a questão antes do empenhamento em qualquer acto concreto de guerra e, mais genericamente, na participação em qualquer intervenção militar no exterior.

- ✓ A constituição pode determinar que o parlamento seja notificado da decisão do executivo relativamente à participação em actos de guerra, ou seja, sem que o executivo tenha que solicitar autorização prévia do parlamento. De facto, a maioria das constituições exige apenas que o parlamento seja notificado.

## **Estado de emergência**

O estado de emergência pode ser definido na sequência de uma declaração governamental com vista a suspender determinadas funções normais do governo, alertar os cidadãos para alterar o seu comportamento normal, ou ordenar agências governamentais para iniciarem a preparação de emergência ou de planos de resposta. Pode também incluir a suspensão temporária de direitos humanos em consideração à restauração da lei e da ordem.

As ordens constitucionais e legais nacionais prevêm várias situações em que pode ser proclamado o estado de emergência. Estas vão desde uma acção armada até uma catástrofe natural ou uma epidemia que ameace a ordem constitucional ou pública.

Situações como esta tornaram urgente a definição dos limites do conceito de “estado de emergência”. Isto devido à forma como os estados exploraram a cláusula sobre o uso da força e como essas declarações põem em risco o equilíbrio delicado entre a preservação da segurança interna e o respeito pelos direitos humanos e pelo estado de direito.

O artigo 4 do ICCPR (Pacto internacional sobre direitos civis e políticos) inclui vários requisitos concretos e processuais sobre o estado de emergência que devem ser cumpridos por todos os estados partes. Estes requisitos são os seguintes:

- a. Só se pode declarar o estado de emergência se a vida da nação está ameaçada (princípio da necessidade);
- b. Um estado de emergência deve ser proclamado e notificado oficialmente (princípio de proclamação e notificação);
- c. As medidas são limitadas ao estritamente exigido pela situação (princípio da proporcionalidade);
- d. O estado de emergência deve estar de acordo com os deveres internacionais do estado (princípio da coerência);
- e. O estado de emergência não pode levar à derrogação de direitos não derogáveis (por ex: direito à vida, proibição de tortura, etc.);
- f. Não podem ser tomadas medidas que justificariam uma discriminação unicamente com base em raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social (princípio da não discriminação).

Embora não seja uma rotina comum nos países que praticam uma democracia genuína, a ideia de estado de emergência tem sido utilizada como uma norma constitucional ou jurídica legítima, com vista a conter o iminente ou manifesto colapso da lei e da ordem. A designação de estado de emergência pode variar e alguns países denominam-na por lei marcial. A declaração do estado de emergência só pode ser efectuada em circunstâncias excepcionais e seguindo determinados preceitos fundamentais, para que os princípios democráticos não sejam colocados em risco. Isto porque, em alguns países, a declaração do estado de emergência, assim como os seus efeitos sobre as liberdades civis e os procedimentos governamentais, são regulamentados pela constituição, ou por lei, com vista a limitar os poderes que podem ser invocados ou os direitos que podem ser suspensos durante uma emergência.

É típico as constituições estipularem limites rigorosos à utilização dos poderes do executivo, em termos de duração e de renovação do estado de emergência. Geralmente, o parlamento é consultado na fase inicial de aprovação da renovação do período de emergência. É previsível que a constituição e as leis impeçam o executivo de declarar o estado de emergência por motivos político-partidários. Além disso, tanto a constituição como as leis pertinentes devem estipular que os golpes militares são inconstitucionais. Em África as constituições de todos os países banem os golpes militares, embora os regimes militares geralmente suspendam as secções operacionais da constituição por decreto.

A Comunidade económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Africana (UA) adoptaram, de igual modo, tolerância zero relativamente a qualquer mudança de governo por meios inconstitucionais, e não reconhecem qualquer governo que alcance o poder através destes métodos.

#### Caixa 11

### Disposições constitucionais de alguns países da África Ocidental acerca das condições de declaração de estado de emergência

País	Disposição Constitucional	Aprovação Legislativa	Análise comparativa
Libéria	Constituição da República da Libéria (artigos 85-88)	Obrigatório	A Libéria esteve em guerra entre (1989-1992 e 2001-2003). As disposições constitucionais não foram seguidas e este caso constituiu, de facto, uma excepção.
Benim	Constituição da República do Benim, Lei N° 90-32, de 11 de Dezembro de 1990. Artigos 65-68	Obrigatório	O estado de emergência nunca foi declarado.

Country	Constitutional provision	Legislative consent	Comparative analysis
Nigéria	Constituição da República Federal da Nigéria de 1999, secção 305, 1-6	Obrigatório	O estado de emergência foi declarado em dois estados, respectivamente, Ekiti e Plateau, entre 1999 e 2007. As regras existentes foram violadas ao declarar a situação de emergência. O fim da declaração de emergência agravou, em vez de resolver, as questões que estiveram na origem da declaração de emergência.
Nigéria	Constituição da República Federal da Nigéria de 1999, secção 305, 1-6	Obrigatório	O estado de emergência foi declarado em dois estados, respectivamente, Ekiti e Plateau, entre 1999 e 2007. As regras existentes foram violadas ao declarar a situação de emergência. O fim da declaração de emergência agravou, em vez de resolver, as questões que estiveram na origem da declaração de emergência.
Mali	Constituição da República do Mali, 1992, artigos 49, 71, 72 e 121	Obrigatório	O estado de emergência nunca foi declarado, apesar da rebelião Tuaregue.
<p><i>Fonte:</i> Constituição da República do Benim, Lei no. 90–32 de 11 de Dezembro de 1990 (1990); Constituição da República da Libéria (1986); Constituição da República do Mali (1992); e Constituição da República Federal da Nigéria (1999).</p>			

## Estados de excepção de longa duração e reais

Os estados de excepção de longa duração, renovados periodicamente pelo parlamento ao longo de anos ou mesmo décadas podem também conduzir a uma situação em que o princípio da supremacia civil sobre organizações do sector da segurança se encontra em risco e em que estas organizações podem ficar com um sentimento de impunidades que põe em perigo a democracia. Isto coloca o parlamento numa posição muito fraca e vulnerável. Estados de excepção reais e descontrolados, como existem em vários países, representam claramente uma ameaça directa à supervisão parlamentar do sector da segurança, que, na realidade, desfruta de grande latitude em todas as suas actividades.

## Estados de excepção na África Ocidental

As declarações de estado de excepção em países da África Ocidental justificam-se face a ameaças patentes, tais como a extrema instabilidade do sistema político, a insurreição armada e a existência de criminalidade generalizada. As causas destes problemas podem ser atribuídas ao colapso das principais instituições formais, tais

como as forças armadas, a polícia, as instituições do poder judiciário, os partidos políticos e o parlamento, ou ainda pela má gestão dos grandes segmentos da economia nacional, particularmente as indústrias de extracção de matérias primas. A incapacidade destas instituições no que respeita ao desempenho das suas funções, deve-se às suas debilidades estruturais, mas também à prevalência de certos interesses não governamentais, que subvertem o seu funcionamento e contribuem para o colapso da ordem pública e para a criação de estados de excepção na África Ocidental. Em muitos estados da região, o colapso da lei e ordem tem sido exacerbado, respectivamente pela:

- ✓ Restrição do espaço político pelas elites dominantes, as quais impedem, igualmente, a prática de governação democrática.
- ✓ Percepção das injustiças económicas e marginalização das minorias.
- ✓ Corrupção e criminalização do processo de distribuição dos escassos recursos por parte das elites dominantes.

Na região da CEDEAO, os três estados que experimentam um estado de excepção, aparentemente interminável, são a Côte d'Ivoire, a República da Guiné e a Guiné-Bissau. Estão em curso, igualmente, conflitos de baixa intensidade na região de Casamança no Senegal, no Norte do Mali, na região de Agadez no Níger e na região do Delta do Níger na Nigéria.

Na Guiné-Bissau, o prolongar das lutas entre facções da elite política, composta maioritariamente por oficiais do exército, tem vindo a perpetuar uma espécie de Estado de emergência desde o fim da Guerra Civil de 1998-1999. As características principais das situações de excepção no país estão, entre outras, ligadas a intervenientes como o forte antagonismo entre os principais grupos étnicos, que resultou no envolvimento de alguns países vizinhos como a Gâmbia e o Senegal, e o conseqüente atíçar das cinzas da desunião.

Por um lado, a fragilidade e a marginalização dos legisladores e da sociedade civil na área da governação tem, igualmente, bloqueado janelas de oportunidades com vista a efectuar as reformas institucionais necessárias. Por outro, o sectarismo e a etnização das forças armadas, as quais, infelizmente, devem menor obediência ao Estado do que a certos indivíduos, tem concorrido para o clima de permanente tensão. Concomitantemente, assiste-se a uma desarticulação ao nível estratégico, entre as autoridades políticas e os altos comandos militares, originando a emergência de estruturas paralelas de segurança e a falta de uma estratégia regional sustentável, no sentido de enfrentar os desafios da governação e do desenvolvimento na Guiné-Bissau. Isto transformou o país num teatro experimental para a reforma do sector da segurança na região.

Uma das causas profundas da necessidade de se declarar o estado de excepção é também o facto de aqueles que detêm o poder político não possuírem poder coercivo para governarem efectivamente. Estando o poder coercivo centrado num exército faccioso, o líder político gasta o seu tempo a gerir o uso do poder, de tal forma que no final, todas as facções militares o controlam, e não o contrário, como

seria de esperar. Isto conduz à anarquia e a uma espécie de excepção “negativa”, na qual em vez de serem os dirigentes políticos a conduzir o estado de excepção, acabam sendo as facções militares a fazê-lo.

## **Entre a preservação da segurança interna e o respeito pelos direitos humanos**

O principal objectivo que se pretende atingir com o estado de emergência é a restauração da lei e ordem e evitar a desintegração do Estado. No entanto, quando um Estado recorre à declaração de estado de emergência ou lei marcial, verifica-se sempre uma preocupação entre os cidadãos, assim como noutros países e organizações internacionais, no que concerne à forma como o estado pode alcançar o equilíbrio entre a manutenção da segurança interna e o respeito pelos direitos humanos.

Apresentam-se, de seguida, algumas sugestões para implementação na região da África Ocidental, nomeadamente:

- ✓ Existência de disposições constitucionais claras e cuidadosamente elaboradas, orientadoras da invocação, utilização e limites dos poderes de emergência.
- ✓ Definição de regras claras de actuação e de um código de conduta para o pessoal das forças armadas, a vigorar durante o estado de emergência.
- ✓ Assegurar uma efectiva fiscalização legislativa e da sociedade civil, relativamente ao sector da segurança.
- ✓ Assegurar uma supervisão eficaz do sector pela sociedade civil;
- ✓ Garantir a supervisão judicial e a revisão da aplicação correcta dos poderes de emergência.
- ✓ Assegurar um debate amplo no âmbito do processo de tomada de decisão ao nível governamental, envolvendo o maior número de intervenientes interessados, e, sobretudo os deputados.
- ✓ As organizações regionais e internacionais devem prestar uma atenção contínua à condução das operações militares na sub-região da CEDEAO.
- ✓ A rede de instituições nacionais africanas de direitos humanos nos Estados membros da CEDEAO, criada em 2006, pode desempenhar um papel relevante, no sentido de pressionar os estados a aderir às normas de direitos humanos.

A limitação dos poderes numa situação de emergência deve ter em conta que os direitos humanos e o direito internacional humanitário devem ser respeitadas e os civis não podem ser alvo ou usados como escudo. Além disso, todas as actividades relacionadas com a segurança devem seguir ou respeitar a constituição, as leis e os códigos existentes.

## Caixa 12

### Estado de excepção: estudos de caso

#### Estado de excepção *de facto*: o caso do Delta do Níger

A Constituição da Nigéria de 1999 prevê, na secção 217 (2), que o emprego das suas forças armadas em conflitos locais, está sujeito a condições a serem expressamente determinadas por uma lei da Assembleia nacional. Porém, desde o início da governação democrática, que a Assembleia nacional da Nigéria ainda não decretou nenhuma lei para orientar o emprego de militares em operações internas. A recente acção militar da Força de acção conjunta no Delta do Níger não foi realizada com o consentimento do órgão legislativo. A falta de disposições legais estatuindo a prestação de contas ao órgão legislativo e aos cidadãos, impediu o controle efectivo das forças armadas durante a acção.

A maioria das constituições dos Estados membros da CEDEAO prevê a suspensão imediata de algumas partes da Constituição e a entrada em vigor da lei marcial, em situação de emergência. Estabelecem, igualmente, que é o Presidente que efectua a declaração do estado de guerra, assim como o seu fim. Embora seja assumido que tal será feito em estreita coordenação com o órgão legislativo, o cenário mais provável é a sua marginalização no processo.

Na Nigéria, o órgão legislativo não tem usado o poder que lhe é conferido para efectuar uma supervisão eficiente sobre o emprego dos militares. A crise que teima em persistir no Delta do Níger (estado rico em petróleo situado no sul da Nigéria) é um exemplo de facto de um estado de excepção.

*Fonte:* Constituição da República Federal da Nigéria (1999).

#### Estado de excepção: o caso da Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau constitui o exemplo mais preocupante de um país em estado prolongado de facto de emergência na região da África Ocidental. Apresentam-se, de seguida, algumas das suas características.

Características	Efeitos
Indisciplina do sector da segurança	Assassinato do chefe de estado maior das forças armadas e do presidente, incêndios/fogo posto, prisões e homicídios de civis por oficiais do exército envolvidos no narcotráfico, falta de vontade dos generais para se aposentarem, quebra do espírito de corpo e prossecução de interesses próprios ao invés do interesse nacional.
Fragilidade institucional	Quebra da lei e da ordem, manipulação institucional por parte da elite e incapacidade das instituições em produzir, extrair, distribuir e regular.
Classe política débil	Falta de vontade política para transformar o estado de excepção numa situação de paz e desenvolvimento sustentável.
Debilidade da sociedade civil	Falta de coordenação entre os grupos das organizações de trabalho comunitário, movimentos sindicais organizados e outros segmentos da sociedade civil, na exigência de boa governação.

*Fonte:* Bolaji, Kehinde (2009) “The Guinea Bissau Debacle: Implications for Regional Security and Nigeria’s Leadership Role in West Africa”, *Africa Strategic Review* 2(1), 123-139.

O desafio de prevenção de ameaças à estabilidade da região, incluindo os estados de excepção, levou ao estabelecimento do Conselho de mediação e segurança (CMS) da CEDEAO. As suas atribuições estão consagradas no Protocolo relativo ao mecanismo para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança (artigos 8-11), o qual capacita os membros a:

- ✓ Decidir sobre todas as matérias relativas à paz e segurança;
- ✓ Decidir e implementar todas as políticas com vista à prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção da paz e segurança;
- ✓ Autorizar todas as formas de intervenção e, em particular, decidir sobre o destacamento de missões políticas e militares;
- ✓ Aprovar os mandatos e os termos de referência para tais missões;
- ✓ Rever, periodicamente, os mandatos e os termos de referência com base no evoluir das situações;
- ✓ Sob recomendação do Presidente da Comissão, nomear o seu representante especial e o comandante da força.

A Comissão da CEDEAO prevê situações em que forças militares e outras forças de segurança possam ser destacadas a fim de garantir a segurança interna e a estabilidade, durante a vigência de um estado de emergência ou de lei marcial. O Protocolo da CEDEAO sobre democracia e boa governação, no seu artigo 22, estabelece o seguinte:

- i. Deve ser proibido o uso de armas para dispersar reuniões ou manifestações pacíficas. Porém, sempre que estas degenerem em violência, somente será autorizado o uso mínimo e/ou proporcional de força.
- ii. São proibidos todos os tratamentos cruéis, desumanos e degradantes.
- iii. Durante as investigações, as forças de segurança não devem perturbar ou deter membros da família ou das relações pessoais de um presumível culpado ou suspeito de ter cometido um delito.

Durante mais de duas décadas, a região da África Ocidental tem sido caracterizada por todas as formas de ameaças à segurança, incluindo, entre outros, conflitos armados violentos, crimes transfronteiriços, proliferação de armas, tráfico de seres humanos, militância e branqueamento de capitais. Além disso, as falhas na governação e a regressão democrática têm contribuído para a péssima situação da segurança que afecta alguns países desta região. Em casos excepcionais, e sempre que os défices de segurança minaram a estabilidade interna, os estados

recorreram à declaração de estado de emergência ou lei marcial. Tais declarações, entretanto, têm gerado tensões entre a preservação da segurança interna, o respeito pelos direitos humanos e o estado de direito.

Torna-se fundamental para os órgãos legislativo e judicial assegurar que a declaração do estado de emergência seja exercida em conformidade com as disposições legais e constitucionais, sobretudo em sociedades manietadas pelo poder executivo. Estas medidas devem ser tomadas no sentido de preservar a segurança interna dos estados e consolidar a democracia na região.

## **O que pode fazer como parlamentar**

- ▶ Decretar leis que autorizam o parlamento a declarar, monitorizar e pôr termo ao estado de excepção e a dedicar-se a outras actividades de prevenção do estado de excepção ou da necessidade de declarar um.
- ▶ Familiarizar-se com as leis e “políticas” relacionadas com a declaração de emergência, de forma a poder identificar quando o estado de emergência é ou não de interesse nacional.
- ▶ Certificar-se de que a legislação e a prática de estados de emergência no seu país estão de acordo com o artigo 4 do ICCPR. Em particular, verificar se as normas e práticas jurídicas nacionais relativas as estados de emergência nacionais estão em conformidade com os princípios de necessidade, proclamação e notificação, proporcionalidade, coerência e não discriminação e se os estados de emergência não afectam direitos não derogáveis.
- ▶ Solicitar ao governo que respeite o direito a um julgamento imparcial em períodos de emergência. No mínimo, as garantias de um julgamento imparcial nunca devem estar sujeitas a medidas de derrogação que evitariam a protecção de direitos não derogáveis.
- ▶ Possuir plena consciência que a declaração do estado de emergência efectuada pelo executivo não deve conduzir à dissolução, nem à ineficácia do parlamento.
- ▶ Exigir que o parlamento seja consultado pelo executivo antes de uma declaração de emergência, mesmo que tal não se encontre expressamente referido na constituição.
- ▶ Exigir que lhe seja dado conhecimento sobre os detalhes e autorização para fornecer contribuições relativas ao uso dos poderes de emergência, direitos humanos, questões humanitárias, regras de empenhamento das tropas, duração do estado de emergência e possíveis actividades no período pós-emergência.

- ▶ Assegurar-se que as leis existentes não são violadas no decurso do estado de excepção.
- ▶ Uma vez assegurado que o estado de emergência é do interesse nacional, proceder à mobilização de intervenientes relevantes para a prossecução dos seus objectivos.
- ▶ Exigir um relatório periódico da implementação e efectuar o cruzamento das informações prestadas no sentido de aquilatar da sua veracidade, especialmente se contestadas por outros intervenientes respeitados.
- ▶ Facilitar o diálogo e a adopção de outras medidas destinadas a concluir, o mais rapidamente possível, situações de emergência ou de excepção.



## Capítulo 8

# Crime transfronteiriço<sup>1</sup>

Os crimes transfronteiriços são aqueles que envolvem pessoas e actividades abarcando as fronteiras territoriais de dois ou mais estados. Envolvem, geralmente, redes criminosas para iniciar a transferência, transporte e entrega (muitas vezes contrabando) de bens, serviços ou dinheiro, de um Estado para outro através de canais ilegítimos. Os crimes transfronteiriços incluem, embora não se limitem, ao tráfico de droga, pessoas, comércio ilícito de armas e munições, contrabando de viaturas e cigarros, banditismo, assaltos à mão armada, pirataria, fraude aduaneira e fiscal, branqueamento de capitais e golpes financeiros, incluindo via Internet.

Esta forma de actividade criminosa pode ser descrita como “organizada”, no contexto da Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, aprovada em 2000, segundo a qual a define como um “um grupo estruturado de três ou mais pessoas, constituído por um determinado período de tempo e agindo, concertadamente, com o objectivo de cometer um ou mais crimes ou ofensas graves estabelecidas, de acordo com a presente Convenção, a fim de obter, directa ou indirectamente, um benefício financeiro ou material “.

### **Natureza e padrão da criminalidade transfronteiriça na África Ocidental**

A principal forma de actividade foi o contrabando de mercadorias, a fim de fugir aos impostos. Esta tendência foi contemporânea com diversos eventos que embora não directamente relacionados contribuíram para esta situação, tais como o aumento do preço dos combustíveis naquela década, a desvinculação do dólar relativamente ao ouro, elevadas taxas de inflação e a rápida expansão da dívida

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado pelo Sr. Okey Uzochina e pelo Coronel Moctar Ndoye.

dos países em desenvolvimento, assim como uma maior circulação de pessoas entre estados, após a criação da CEDEAO, em 1975.

Com o crescimento das redes informais, estas actividades assumiram, formas criminosas cada vez mais preocupantes, como o tráfico de narcóticos, pessoas e veículos, assim como contrabando de cigarros. Os primeiros casos de tráfico de heroína foram registados na Nigéria, no início de 1980. Entretanto, desde a década de 1990, que as actividades criminosas transfronteiriças se tornaram mais complexas e generalizadas na África Ocidental. O conflito interno na Libéria lançou no cenário regional as actividades mercenárias, pilhagem, o tráfico de armas e comércio descontrolado de recursos naturais, especialmente de madeira e diamantes. Soldados, grupos rebeldes e membros do Grupo de monitorização da CEDEAO (ECOMOG) estiveram, alegadamente, envolvidos no tráfico de drogas e de diamantes na Serra Leoa.

Hoje em dia, a África Ocidental sofre de uma combinação de factores que a tornam vulnerável à criminalidade transfronteiriça. Estes incluem fracas estruturas de governação em muitos estados (especialmente no que respeita a prevenção do crime e cumprimento da lei); fronteiras porosas entre os estados; pobreza e corrupção generalizada; e a realidade geográfica que a torna em rota para o tráfico ilícito de drogas para outras partes do globo. Além disso, os avanços tecnológicos nas comunicações e a facilidade de fluxo de capitais, têm estimulado os criminosos a operar com fluidez através das fronteiras territoriais, enquanto as agências de segurança e de aplicação da lei, que actuam dentro dos limites da lei de um dado território, estão, normalmente, um passo atrás relativamente aos criminosos. As redes criminosas aproveitam os pontos fracos da legislação comercial e da aplicação da lei, tal como das oportunidades para corromper funcionários públicos, transformando-se em sistemas complexos adaptativos, alinhando, continuamente, as suas estratégias e operações com os ditames do “mercado” e outros incentivos. Normalmente, as redes são constituídas por associações de procura e oferta, sendo, muitas vezes, os próprios intermediários que formam as associações com funcionários das fronteiras e outros agentes do governo. Potenciais inter-relações entre as redes criminosas transfronteiriças e os terroristas que saqueiam o corredor do Sahel e a faixa do Saara, constituem ameaças adicionais à segurança para a região.

Em Julho de 2009, a publicação intitulada O tráfico transnacional e o estado de direito na África Ocidental: uma avaliação da ameaça, do Escritório das Nações Unidas para drogas e crime (UNODC), identificou vários fluxos de tráfico transnacional de, para e através da África Ocidental, nomeadamente de drogas, cigarros, armas e munições, pessoas, medicamentos contrafeitos, resíduos tóxicos, petróleo e recursos naturais. Esta situação mina a segurança, a estabilidade, a boa governação e o estado de direito, a livre circulação de pessoas e bens, tal como a integração económica da região. Tornou-se extremamente evidente que nenhum país pode combater eficazmente a criminalidade transfronteiriça, pois quebrar este ciclo de crime requer uma complementaridade de esforços a nível nacional, regional e internacional.

## **Quadro regional e iniciativas para evitar e combater a criminalidade transfronteiriça**

Anteriormente a 1999, o quadro jurídico regional lidava apenas perifericamente com o crime transfronteiriço centrando-se na assistência jurídica mútua por parte dos Estados membros da CEDEAO na luta contra os crimes graves, assim como na dotação de instrumentos eficazes aos tribunais nacionais para capturar e fazer cumprir as sanções contra os infractores em fuga do território de um Estado membro para outro, na procura de refúgio. Estas questões estão contempladas em duas convenções, respectivamente, a Convenção de 1992 relativa à assistência mútua em matéria criminal, a qual entrou em vigor em 28 de Outubro de 1998, assim como a Convenção de 1994 sobre extradição que entrou em vigor em 8 de Dezembro de 2005.

Ao reconhecer a criminalidade transfronteiriça como um desafio para a segurança regional, a CEDEAO fez uma afirmação arrojada sobre a matéria no Protocolo de 1999 relativo ao Mecanismo para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, operações de manutenção da paz e segurança (o Mecanismo). O artigo 46 do Mecanismo incentiva e confere mandato, entre outras coisas:

- ✓ Estreita cooperação entre os serviços de segurança dos Estados Membros;
- ✓ Harmonização das legislações nacionais em conformidade com as relevantes Convenções da CEDEAO sobre assistência mútua em matéria criminal e de extradição;
- ✓ Desenvolvimento de procedimentos simplificados por parte dos Estados membros, relativos à restituição de veículos e outros objectos roubados, apreendidos pelo Estado;
- ✓ Estabelecimento, por parte dos Estados membros, dum fundo especial para depositar o produto (lucro) do crime detectado, o qual pode ser usado em prol da prevenção e justiça criminal;
- ✓ Estabelecimento, pela CEDEAO, de um centro de prevenção da criminalidade e justiça criminal para servir de ponto central na assistência jurídica mútua.

Esta disposição foi o impulso para os posteriores desenvolvimentos relativos à elaboração de políticas, evolução técnica e operacional da CEDEAO no combate à criminalidade transfronteiriça, tanto a nível regional como nacional.

Para lidar com os males associados ao branqueamento de capitais – um crime derivado e impulsionado por receitas provenientes de outros crimes, tais como tráfico de drogas, abastecimento de petróleo, fraude relativamente ao pagamento de taxas antecipadas e crimes informáticos – a Conferência dos chefes de Estado e de governo da CEDEAO criou, em 2000, o Grupo de acção intergovernamental contra o branqueamento de capitais na África Ocidental (GIABA), como uma instituição especializada da CEDEAO. Através da criação de unidades de informação financeira (UIF) e de colaboração com as partes interessadas, tais como os bancos centrais dos estados signatários, o GIABA visa proteger as

economias dos países membros da CEDEAO, no sentido de atrair investimento estrangeiro directo para a África Ocidental.

O estatuto do GIABA foi alterado em 2006, no sentido de incluir o financiamento anti-terrorismo como uma resposta preventiva aos atentados terroristas ocorridos nos Estados Unidos a 11 de Setembro de 2001. O seu mandato foi alargado para:

- ✓ Garantir a adopção de normas contra o branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo, de acordo com as normas internacionais, incluindo as recomendações da Grupo especial para a área financeira (FATF) 40 +9;
- ✓ Facilitar a adopção e implementação, por parte dos Estados membros, de medidas contra branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, tendo em consideração as particularidades e condições específicas regionais;
- ✓ Funcionar como um fórum onde os Estados membros possam discutir matérias de interesse regional e partilhar experiências;
- ✓ Coordenar e prestar apoio aos Estados membros no sentido de estabelecerem e promoverem regimes financeiros contra o branqueamento de capitais e contra o terrorismo, incluindo a implementação de leis contra a manipulação de receitas provenientes do crime, através de assistência jurídica mútua.

O relatório de 2008 do GIABA mostra que, embora todos os Estados membros da CEDEAO tenham estabelecido legislação contra o branqueamento de capitais, apenas a Gâmbia promulgou uma lei antiterrorista, requerendo ainda alterações para ir de encontro às normas internacionais. Apenas a Nigéria ratificou a Convenção das Nações Unidas para a supressão do financiamento do terrorismo em 1999.

A nível operacional, diversos esforços têm sido encetados pela CEDEAO, no sentido de promover a cooperação e coordenação entre as agências de segurança dos Estados membros (incluindo os serviços de imigração, a polícia, as alfândegas, o patrulhamento de fronteiras e as forças armadas). O estabelecimento, em 2003, da Comissão de chefes da polícia da África Ocidental (WAPCCO) como instituição especializada da CEDEAO, e a convocação da Comissão dos chefes dos serviços de segurança, foram orientados para o combate à criminalidade transfronteiriça. O artigo 2(2) (a) da constituição da WAPCCO confere-lhe mandato para definir uma estratégia de combate ao crime regional. Em conformidade, em Janeiro de 2009, a WAPCCO solicitou assistência técnica ao escritório regional da Interpol para o desenvolvimento duma estratégia regional robusta e contemplando a inclusão de perspectivas de género no combate à criminalidade transfronteiriça.

A Nigéria tomou a iniciativa de partilhar experiências com a WAPCCO e de recomendar medidas que poderiam servir de base para a adopção de uma estratégia comum de combate à criminalidade transfronteiriça na África Ocidental. Estas medidas incluem:

- ✓ A criação de patrulhas de fronteira conjuntas, integrando as forças policiais das Repúblicas do Benim, Níger e Chade;
- ✓ A criação de centros de crimes informáticos dispondo de perícia e capacidade para gerir o crescente número de casos verificados;
- ✓ A troca de informações sobre actividades criminosas com todos os países da África Ocidental;
- ✓ Uma contribuição financeira para a WAPCCO;
- ✓ A oferta de veículos para as forças policiais dos estados vizinhos.

A patrulha conjunta de fronteira anti-crime entre a Nigéria e o Benim, que tem estado operacional desde 2002, tem proporcionado segurança e um ambiente propício para as actividades comerciais ao longo das fronteiras territoriais.

Plano de acção regional da CEDEAO contra o tráfico ilícito de drogas, crime organizado e consumo abusivo de drogas na África Ocidental, 2008-2011

Na sua 35ª cimeira ordinária, realizada em Abuja, em 19 de Dezembro de 2008, a Conferência de chefes de Estado e de governo (a Conferência) rubricaram uma declaração política e um plano de acção regional para o período 2008-2011, o qual visa resolver o problema crescente relativo ao ilícito tráfico de droga, crime organizado e consumo abusivo de drogas. A declaração política estabeleceu as bases para um forte compromisso político e um quadro de cooperação aprofundado. A declaração direcciona, de forma significativa, a Comissão da CEDEAO no sentido de tomar as medidas apropriadas para a elaboração de uma convenção regional contra o tráfico e abuso ilícito de drogas. O plano de acção regional (ver caixa 13) contém cinco áreas temáticas, compreendendo cada uma vários objectivos, sendo cada objectivo subdividido em estratégias a serem alcançados através de actividades específicas nacionais e regionais. Instituições na liderança (principalmente, a Comissão da CEDEAO e os Estados membros) e potenciais parceiros encontram-se identificados para a realização de cada actividade.

A Comissão da CEDEAO está incumbida de coordenar a implementação da declaração política e o plano de acção regional, através da utilização do fundo ECODRUG, com o apoio e cooperação dos parceiros de desenvolvimento, tendo para o efeito, sido criada uma comissão interdisciplinar para garantir uma abordagem coerente e coordenada. O Comissário para o desenvolvimento humano e género assegurará a coordenação de todas actividades relacionadas com o consumo de drogas e com a prevenção da criminalidade, implicando uma elevada interacção com a sociedade civil, enquanto que o Comissário para os assuntos políticos, paz e segurança se focalizará na execução do cumprimento da lei e questões de segurança relacionadas com a droga, assegurando a coerência com as estruturas existentes que lidam com segurança. O departamento de assuntos jurídicos analisará temas relacionados com o ambiente jurídico apropriado e a adesão ao estado de direito.

Alem disso, a CEDEAO elaborou um plano operacional para o período 2009-2012 compreendendo cronogramas e orçamento para as actividades enumeradas no plano de acção regional. Foi igualmente anexado um mecanismo de monitorização e avaliação, nos termos da directiva da Conferência, a qual prevê que lhe sejam submetidos relatórios de progresso anual pela Comissão da CEDEAO. A Comissão iniciou, igualmente, o treino de peritos dos Estados membros em métodos de recolha e análise de informações, bem como de criação e gestão de bases de dados de informações.

A Comissão da CEDEAO tem mantido cooperação e beneficiado da assistência técnica prestada pela União europeia (UE), UNODC, o Departamento de operações de manutenção de paz das Nações Unidas (DPKO), o Escritório das Nações Unidas para África Ocidental (UNOWA) e Interpol, em questões relativas a drogas, encontrando-se, actualmente, várias iniciativas ao nível regional e nacional em diferentes estágios de desenvolvimento. Para apoiar a implementação do plano de acção regional da CEDEAO, em 23 de Abril de 2009, o UNODC, DPKO, UNOWA (departamento de assuntos políticos) e a Interpol, em parceria, lançaram um ambicioso programa com o objectivo de criar uma maior capacidade nacional e regional nas áreas de aplicação da lei, actividades forenses, informações, gestão de fronteiras, branqueamento de capitais, assim como de reforço dos sistemas da justiça criminal. Um elemento essencial é a proposta relativa ao estabelecimento de uma unidade especializada em crime transnacional, inicialmente na Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Libéria e Serra Leoa.

De igual modo, a União Europeia, no âmbito do 10º FED (Fundo europeu de desenvolvimento 2008-2013) e do Instrumento de Estabilidade (IfS), está a formular o seu programa de apoio ao plano de acção regional. O crime organizado na rota da cocaína foi identificado sob os auspícios do IfS como uma ameaça transregional necessitando de acções de apoio. Existem, igualmente, planos para incrementar a capacidade de cooperação internacional entre as autoridades policiais as instituições judiciais e de aplicação da lei em países beneficiários, no sentido de combater as redes de crime internacionais. Paralelamente, o UNODC e a UE estão a trabalhar com o IfS numa iniciativa que visa o estabelecimento de uma rede de comunicações operacionais em tempo real, nos aeroportos internacionais seleccionados da África Ocidental (Airport Communication Project - AIRCOP).

### **Caixa 13**

#### **Áreas temáticas e objectivos do plano de acção regional da CEDEAO**

- ▶ **Área Temática 1** Mobilização da liderança política dos Estados membros da CEDEAO para uma adequada atribuição dos orçamentos nacionais, tendo em vista a prevenção e combate ao tráfico ilícito de drogas, associado ao crime organizado e abuso de drogas.

### Objectivos

- ✓ Melhorar o nível de apoio e compromisso político dos líderes dos Estados membros, para lidar com o tráfico ilícito de drogas e problemas associados ao crime organizado que a região enfrenta.
  - ✓ Ter em consideração a especificidade de todas as áreas no espaço da CEDEAO, com elevados riscos de tráfico de armas e drogas, terrorismo e existência de grupos extremistas.
  - ✓ Redefinir o problema da droga e todos os crimes organizados que lhe estão associados e que a região enfrenta, tais como as ameaças à segurança regional, nacional e saúde pública.
  - ✓ Fortalecer a capacidade operacional da Comissão da CEDEAO, concedida pela Conferência dos chefes de Estado e de governo, no sentido de garantir a coordenação na implementação da declaração política, do plano de acção regional e outras acções para as quais fora mandatada.
- ▶ **Área Temática 2** Efectiva aplicação da lei e cooperação nacional/regional, contra o aumento do tráfico ilícito de droga e crime organizado.

### Objectivos

- ✓ Reduzir, significativamente, o transporte e envio de cocaína e o tráfico de outras drogas ilícitas para a região.
  - ✓ Reforçar o quadro de aplicação da legislação existente e os serviços forenses dos Estados Membros para combater o tráfico ilícito de droga e o crime organizado.
  - ✓ Fortalecer a integridade pessoal e institucional para minimizar a incidência de corrupção e comprometimento.
- ▶ **Área Temática 3** Adequar o quadro legislativo para uma administração de justiça criminal eficaz.

### Objectivos

- ✓ Reforçar os instrumentos jurídicos existentes, a fim de proporcionar um efeito suficientemente dissuasor contra o tráfico ilícito de drogas.
- ✓ Harmonizar as legislações de modo a assegurar que as lacunas existentes, as quais estão sendo explorados por traficantes de drogas, estejam bloqueadas, incluindo através da estipulação de penas mínimas, especificadas em toda a região, contra crimes relacionados à droga.
- ✓ Melhorar a coordenação dos esforços regionais e internacionais para lidar com o problema da droga e todos os relacionados com o crime organizado na região.

- ▶ **Área Temática 4** Encarar e lidar com as ameaças emergentes relativas ao aumento do abuso de drogas, e problemas de saúde e de segurança que lhe estão associados.

#### Objectivos

- ✓ Evitar que as pessoas da região se tornem grandes consumidores de droga, em face da maior disponibilidade destas substâncias ilícitas.
  - ✓ Harmonizar políticas de controlo do abuso de drogas e do VIH/SIDA, aos níveis nacional e regional.
  - ✓ Proporcionar a identificação atempada de detecção de VIH-SIDA/ dependência de drogas e prestação de serviços de tratamento acessível a toxicodependentes, em especial àqueles pertencentes a populações desfavorecidas e grupos marginalizados.
  - ✓ Estabelecer/fortalecer e/ou equipar centros de reabilitação social, no sentido de reabilitar os toxicodependentes e proporcionar uma ampla variedade de serviços de tratamento e reabilitação para atender as necessidades de pessoas com problemas de abuso de drogas.
  - ✓ Integrar treino vocacional para toxicodependentes nos serviços de reabilitação.
  - ✓ Prevenir os efeitos dos problemas sociais delicados e crónicos que afectam os toxicodependentes, suas famílias e a sociedade, em geral.
- ▶ **Área Temática 5** Informação válida e credível para avaliar a magnitude do tráfico de drogas e problemas de abuso que afectam a região de uma forma sistemática.

#### Objectivos

- ✓ Desenvolver uma capacidade sustentável de pesquisa e avaliação de questões relacionadas com a droga e a criminalidade, tal como realizar análises de situação periódicas.
- ✓ Criar mecanismos e proceder a inquéritos básicos sobre questões específicas para cultivar a consciencialização e melhorar o conhecimento sobre as tendências e padrões relativos ao abuso de droga.
- ✓ Avaliar programas de intervenção e assegurar a sua eficácia.
- ✓ Apoiar redes e parcerias relevantes, bem como o desenvolvimento de mecanismos de partilha de informação nacionais e regionais.

*Fonte:* Pano de Acção Regional da CEDEAO contra o tráfico ilícito de drogas, crime organizado e abuso de drogas na África Ocidental 2008–2011, Abuja, Nigéria (2008).

## **O papel do parlamento na prevenção e no combate à criminalidade transfronteiriça**

Pela natureza do crime transfronteiriço é óbvio que os esforços isolados, ao nível nacional, não são suficientes para lidar com os mesmos. Isto deve-se, em parte, ao facto da região da África Ocidental apresentar desafios peculiares e dilemas operacionais. Por exemplo, não existem estruturas uniformes ao nível dos serviços de segurança dos Estados membros da CEDEAO; concomitantemente, para além dos serviços de segurança regulares nos estados anglófonos, os francófonos também possuem as forças da guarda civil. Existem diferentes sistemas de lei criminal aplicável – direito consuetudinário nos estados anglófonos e direito civil nos estados francófonos – com diferentes tipos de dificuldades e encargos a serem suportados pela acusação e defesa, em cada sistema. Além disso, os estados junto à costa têm guarda costeira, o que não se verifica em estados do interior. Ainda não existe nenhum código operacional uniforme para os serviços de segurança da região.

Visto que os quadros legais proporcionam estruturas e mecanismos operacionais, os Parlamentos nacionais deveriam desempenhar um papel de liderança no reforço do panorama jurídico sobre a criminalidade transfronteiriça, através da harmonização das legislações nacionais com os tratados e protocolos regionais e internacionais. A totalidade dos membros da CEDEAO ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre crime organizado transnacional elaborada em 2000. Na ausência de uma convenção da CEDEAO sobre crime transfronteiriço, os parlamentos dos Estados da África Ocidental deveriam ratificar e integrar as convenções e protocolos da CEDEAO relevantes que têm impacto no combate ao crime.

Ao nível regional, o Parlamento da CEDEAO, através da sua comissão permanente de assuntos políticos, paz e segurança, assim como outras comissões, encontra-se bem posicionado para tratar de questões referentes à segurança colectiva. Embora o Parlamento se encontre limitado pelo seu estatuto de órgão consultivo, a sua actual composição, formada por membros eleitos dos parlamentos nacionais constitui, em si mesmo, um elemento de harmonização. Este fórum devia ser utilizado para partilhar as experiências e informações relativas às boas práticas de alguns países, de forma a contribuir para a resposta regional e definir e transmitir normas e práticas comuns a partir do nível regional para os parlamentos nacionais.

#### Caixa 14

### Práticas nacionais, mecanismos e estruturas de combate à criminalidade transfronteiriça

#### ► Benin

O branqueamento de capitais está custando, anualmente, ao Benim cerca de 3% do PIB. Uma fonte óbvia de branqueamento de capitais é a prevalência do tráfico de drogas e a corrupção que lhe está associada. O Instituto inter-regional do crime e justiça das Nações Unidas reportou, igualmente, que o contrabando e o tráfico de seres humanos no Benim são contínuos e permanentes.

A principal autoridade para lidar com questões relativas ao anti-branqueamento de capitais e financiamento contra terrorismo é a Direcção de assuntos monetários e financeiros na Direcção nacional do tesouro e das contas públicas, localizada no Ministério das finanças. O Decreto n.º 2006-752, de 31 de Dezembro de 2006, criou a Unidade de informação financeira, um organismo destinado a ser o principal repositório e fonte de informação financeira no Benim, autorizada com competência para investigar e produzir informações a fim de preparar acusações relativas a crimes económicos e financeiros.

O Benim é membro da União económica e monetária da África Ocidental (UEMOA). O branqueamento de capitais é considerado um crime no Benim, conforme estabelecido na lei uniforme da UEMOA. Esta lei foi formalmente, ratificada pela Assembleia nacional em 31 de Outubro de 2006. O Benim é signatário de várias convenções internacionais, incluindo a Convenção das Nações Unidas de 1988, contra o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional de 2000 e a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, de 2003.

#### ► The Gâmbia

The porous borders, weak controls, prevailing poverty, dominance As fronteiras porosas, fracos controlos, pobreza generalizada, domínio das transacções em numerário, fraca cultura de observância do mote “conheça o seu cliente”, fluxos enormes de turistas, ocorrências sobre droga e outras actividades criminosas, são factores que contribuem para a degradação da situação e aumento de risco na Gâmbia.

Apesar dos limitados recursos e capacidades, a Gâmbia aprovou várias leis e regulamentos pertinentes no combate à criminalidade transfronteiriça, incluindo, o decreto de 1994 sobre crimes económicos (infracções específicas), lei de 2002 sobre combate ao terrorismo, a lei de 2003 sobre controlo de drogas, a lei de branqueamento de capitais de 2003 e levou a cabo uma revisão dos regulamentos que orientam as operações de troca de moeda estrangeira em 2005. No entanto, todas estas leis precisam de ser actualizadas e modernizadas. A Gâmbia é

signatária de várias convenções internacionais, incluindo a Convenção das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, de 1988, e a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, de 2000.

Apesar de uma comissão inter-agências ter sido criada, manteve-se num regime provisório e de actuação ad hoc. Em termos de implementação das disposições das leis pertinentes, a comissão não tem desempenhado um papel eficaz em termos de coordenação e de assegurar o seu cumprimento. No entanto, é pertinente salientar outros organismos, nomeadamente, a Agência nacional para a imposição da lei no tocante a drogas, o departamento de Estado do interior e justiça e o departamento de finanças e assuntos económicos. Entanto que ministério de supervisão da polícia, serviço de imigração, da Agência nacional para a Imposição da lei no tocante a drogas, o departamento de Estado do interior e da justiça, possuem, estatutariamente, responsabilidades de coordenação e de fiscalização na implementação das leis anti-branqueamento de capitais e contra o financiamento do terrorismo.

► **Nigéria**

Embora a Nigéria não seja um centro financeiro offshore, a sua grande economia é um eixo para o tráfico de pessoas, estupefacientes e outros bens. A Nigéria é o maior país de trânsito de drogas e é um centro de actividade financeira criminal, uma vez que os nigerianos estão profundamente envolvidos, a nível mundial, no contrabando e redes de tráfico. Os indivíduos e as organizações criminosas aproveitam-se da localização do país, leis fracas, corrupção sistémica, falhas na aplicação das leis e más condições económicas, no sentido de fortalecer a sua capacidade de cometer todo o tipo de crimes financeiros. Além dos narcóticos e branqueamento de capitais ligado à corrupção, a fraude relativa ao pagamento antecipado de valores (popularmente conhecida como 419) continua a ser um crime financeiro lucrativo que gera, anualmente, centenas de milhões de dinheiro ilícito.

A criação por lei da Agência nacional para a imposição da lei no tocante a drogas, a Comissão de crimes económicos e financeiros (EFCC), a Comissão independente de práticas de corrupção, a Unidade nigeriana de informação financeira (NFIU) e a Unidade especial de controlo contra o branqueamento de capitais, acrescido das melhorias na formação dos juizes para os tribunais nigerianos produziram alguns sucessos. Na sequência do sucesso registado pelo EFCC, estritamente apoiado pelo NFIU, muitos elementos nacionais criminosos mudaram-se para países vizinhos no intuito de prosseguir as suas actividades. A EFCC continua a ter potencial para se tornar numa agência modelo de aplicação da lei na África Ocidental.

Fonte: Relatório Anual do GIABA, 2008.

## O que pode fazer como parlamentar

### Nos parlamentos nacionais

- ▶ Assegurar a ratificação e a harmonização dos tratados e protocolos relativos à criminalidade transfronteiriça.
- ▶ Tomar medidas, sempre que necessário, com vista a incorporar na legislação nacional as convenções e protocolos relevantes das Nações Unidas e da CEDEAO, a fim de permitir a aplicação da lei.
- ▶ Introduzir mais leis para fortalecer as estruturas nacionais na luta contra a criminalidade transfronteiriça, especialmente na área do tráfico de seres humanos, de forma a complementar os mecanismos regionais existentes.
- ▶ Chamar a atenção do governo no sentido de facultar recursos técnicos e financeiros adequados para garantir a segurança das fronteiras territoriais.
- ▶ Possuir o direito de inspeccionar, questionar e investigar (idealmente através de comissões conjuntas) casos de tráfico humano e de drogas, assim como de crimes financeiros.
- ▶ Em conformidade com os poderes de fiscalização parlamentar, iniciar processos de prestação de contas orientados para a profissionalização dos serviços de segurança e agências de aplicação da lei, especialmente destinadas a promover o combate à corrupção e o respeito pelos direitos humanos.
- ▶ Contribuir para a divulgação das melhores práticas relacionadas à governação da área de segurança na região.
- ▶ Rever as tarifas e impostos aduaneiros que criam incentivos para o contrabando transfronteiriço, no espírito da Convenção da CEDEAO de 1982, relativa ao trânsito rodoviário de mercadorias entre Estados.

### No Parlamento da CEDEAO

- ▶ Interceder em prol do estabelecimento de uma convenção regional sobre a criminalidade transfronteiriça.
- ▶ Participar, indirectamente, na tomada de decisão da Conferência dos chefes de Estado e de governo, apresentando recomendações com vista a políticas sobre a criminalidade transfronteiriça.
- ▶ Colocar em prática um mecanismo independente para acompanhar o plano de acção regional da CEDEAO, com vista a formular recomendações para a sua melhoria.

- ▶ Efectuar 'lobbies' junto aos decisores e mobilizar recursos dos parceiros técnicos e financeiros no combate ao crime transfronteiriço e implementação das reformas de segurança na totalidade da região da CEDEAO.
- ▶ Assegurar a harmonização dos tratados comunitários e dos protocolos, com a legislação nacional.
- ▶ Compartilhar as experiências dos países e considerar estratégias nacionais complementares no combate à criminalidade transfronteiriça.
- ▶ No espírito da Visão estratégica 2020 da CEDEAO, defender a adopção de uma moeda única para a região, a qual poderia refrear o contrabando de mercadorias, visto que melhorará a paridade do poder de compra dos cidadãos comunitários.



## Capítulo 9

# Circulação de armas ligeiras e de pequeno porte<sup>1</sup>

A proliferação de armas ligeiras e de pequeno porte (SALW/ALPP) continua a ser a principal ameaça para a sub-região. De acordo com o relatório do Conselho de segurança das Nações Unidas na África Ocidental (Março de 2007), existe uma produção ilegal e um tráfico crescentes de armas de fogo, assim como de casos de assalto à mão armada na região.

Os parlamentos têm um papel muito importante a desempenhar na supervisão, tanto do comércio como da transferência de armas. As regras e os procedimentos orientadores do processo de aquisição de armas devem ser compatíveis com os estabelecidos por mecanismos internacionais e regionais e com as leis nacionais sobre contratos e aquisições públicas, sobre o orçamento e finanças, e sobre estabelecimento de contratos e respectiva resolução de litígios. As características orientadoras do comércio e da política de transferência de armas e o seu enquadramento jurídico deveriam ser baseadas em princípios de transparência e prestação de contas.

Este capítulo proporciona uma análise sistemática das políticas, leis, regulamentos, procedimentos e práticas existentes no que respeita a transferências de armas na África Ocidental. Em particular, examina os principais aspectos das políticas nacionais em matéria de transferências de armas e as formas como os parlamentos dos países membros da CEDEAO, bem como o Parlamento comunitário, podem contribuir para combater o ilícito e desestabilizar as transferências de (SALW/ALPP).

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares por Sr. Jonathan Sandy.

## **Quadro jurídico e de políticas para a transferência de armas**

As transferências de armas são entendidas, geralmente, como abrangendo todas as actividades em que os estados e intervenientes não governamentais estão envolvidos, a fim de adquirir ou vender armas. A transferência de armas inclui a sua venda ou comércio, compra ou processos de aquisição e de doação.

Há um amplo reconhecimento internacional da inadequação de políticas, leis e mecanismos de fiscalização para a regulação dos fluxos e posse de SALW/ALPP, nomeadamente no que concerne à forma de reduzir os riscos de transferências ilegais. Na região da África Ocidental, todos os governos nacionais possuem políticas e quadros legais, em matéria de controlo das SALW/ALPP. Contudo, a maior parte das legislações sobre armamento existente nos países da região encontra-se desactualizada. Por exemplo, a lei de armas de fogo na Gâmbia data de 1924 e as da Libéria, Serra Leoa e Nigéria foram aprovadas na década de 1950. Diversos países possuem uma multiplicidade de instituições responsáveis pela execução da legislação nacional, e isso às vezes origina uma sobreposição, ou duplicação de responsabilidade desnecessária, enfraquecendo o seu cumprimento. Por exemplo, o número de instituições envolvidas varia desde duas na Nigéria a cinco ou seis em muitos países francófonos.

## **Política nacional sobre o comércio e a circulação de armas**

O governo deveria estabelecer uma política e legislação sobre a venda de armas e submete-la ao parlamento para aprovação. A política deveria definir os princípios orientadores da venda de armas convencionais e, sobretudo, ser desenvolvida com os seguintes aspectos em mente:

- ✓ A importação e exportação de armas convencionais devem ser sujeitas a uma fiscalização pela comissão (ões) parlamentar competente.
- ✓ A regulamentação do comércio de armas deve ser coerente com os princípios da Carta das Nações Unidas, o direito internacional ou os embargos de armas das Nações Unidas, assim como deve ter em conta os aspectos económicos, políticos, éticos e preocupações de segurança dos países compradores de armas.
- ✓ O princípio da transparência deve ser aplicado no processo de tomada de decisão para garantir integridade e um processo de prestação de contas profissional.
- ✓ Os mecanismos para prevenir práticas antiéticas de venda devem ser instituídos por lei com base nas recomendações pertinentes da ONU e outras sobre as melhores práticas verificadas noutros países. Os fornecedores e os destinatários deveriam desenvolver um código de integridade.
- ✓ O parlamento deveria ter capacidade de se assegurar que a natureza e os

tipos de armas vendidas está de acordo com as reais necessidades de defesa dos países beneficiários, tal como aprovado pelos respectivos parlamentos.

- ✓ Os parlamentos de países fornecedores de armas deveriam ter capacidade de verificar se os países beneficiários respeitam os direitos humanos e as liberdades fundamentais, e se possuem e praticam processos de prestação de contas efectivos nas decisões relativas a aquisição de armas.
- ✓ O parlamento deveria ser capaz de constatar que a venda de armas não é susceptível de colocar em perigo a paz, agravar as tensões regionais ou os conflitos armados, gerar uma espiral de vendas de armas na região, ou contribuir para a instabilidade regional, através da introdução de sistemas de armas desestabilizadoras ou de vastas quantidades de armas ligeiras e de pequeno porte. Se as comissões parlamentares de defesa iniciarem um diálogo regional sobre as ameaças à estabilidade regional, os excessivos processos de aquisições e sua confidencialidade, usualmente conducente à corrupção, tornam-se objecto de debate regional.
- ✓ Deveriam ser criados e colocados em prática mecanismos para impedir que as armas vendidas a um determinado país sejam reexportadas ou desviadas para fins contrários às condições estabelecidas na certificação da importação.

#### **Caixa 15**

#### **Estimativas sobre o comércio de armas de pequeno porte**

“Embora o volume de produção de armas ligeiras seja, actualmente, menor do que era durante os últimos anos da Guerra Fria, milhões destas armas estão ainda sendo produzidas anualmente (...). Com base em estimativas (...), o valor global da produção mundial de armas, incluindo munições, para o ano de 2000 valeu, pelo menos, 4 biliões de dólares americanos. Em termos de volume, estima-se que cerca de 4.3 milhões de novas armas foram produzidas em 2000, (...) um declínio de 30% [em comparação com a média anual durante a Guerra Fria]”.

“Embora a procura de novas armas ligeiras possa estar em declínio (...), a oferta do mercado parece estar a expandir-se (...). O número de empresas que produzem essas armas mais do que triplicou em menos de duas décadas, ou seja, de 196 em 1980 para cerca de 600 actualmente.

(...) A presença de novas e crescente numero de empresas e países que produzem armas ligeiras – e que estão dispostos a vender a qualquer pessoa, em qualquer lugar e a qualquer preço – significa que é agora mais fácil para os governos autoritários, intervenientes não governamentais, terroristas e criminosos, obter armas mais novas, mais sofisticados e mais letais do que nunca. A necessidade de controlo governamental da produção de armas ligeiras tornou-se uma questão de segurança internacional urgente”.

*Fonte: Small Arms Survey (2001), Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem. Oxford: Oxford University Press.*

## Papéis e possíveis opções para mecanismos internacionais e regionais

O fim da Guerra Fria implicou uma redução no tamanho dos exércitos, a nível mundial. Isto fez com que milhões de armas fossem consideradas redundantes e tornadas excedentárias. A sua falta de gestão coerente a nível global originou que muitas armas fossem transferidas entre governos, assim como de governos para grupos não governamentais, de tal forma que escaparam a qualquer escrutínio público. Obviamente, muitas dessas armas foram desviadas para esconderijos de armas roubadas ou directamente roubadas de arsenais inseguros.

Cerca de dois quintos das principais armas convencionais comercializados na década de 1990 eram provenientes de stocks excedentários. A principal razão da sua existência, como um fenómeno do comércio internacional de armas na década de 1990, deveu-se ao facto dos grandes arsenais pertencentes ao antigo bloco soviético terem sido subitamente libertos de qualquer autoridade de controlo central. Dadas as difíceis condições económicas existentes e a enorme disponibilidade de excedente de armas, os arsenais excessivos tornaram-se numa fonte de divisas usada para resolver necessidades financeiras imediatas. Por outro lado, é igualmente verdade que muitas vendas foram organizadas por redes de criminosos que estavam ou não ligadas à liderança política no local. No entanto, o ex-bloco soviético não foi o único na conversão dos seus arsenais em vendas, dado que vários países desenvolvidos e em desenvolvimento fizeram o mesmo.

### Caixa 16

#### Negociando excedentes de armamento: um resultado negativo do desarmamento

“Apesar do declínio do comércio de armas novas, as estatísticas indicam níveis recordes de comércio de armas excedentes em segunda mão. Uma combinação de factores que impulsionam e refreiam tem influenciado a transferência deste excedente. Tratados de desarmamento, cessar-fogo e a fraca utilização, criaram um inventário totalizando cerca de 165.000 armas principais no mundo inteiro, das quais mais de 18.000 foram exportadas ou doadas entre 1990 e 1995. Pela primeira vez em 1994, o comércio de excedentes de armas foi maior do que o comércio de armas novas. Cada vez mais, está disponível o comércio de armas excedentes a preços mais baixos ou gratuitamente, no âmbito de programas de ajuda. Tal comércio é uma consequência problemática do desarmamento, atingindo áreas de conflito e promove corridas ao abastecimento de armas a nível regional”.

Fonte: Herbert Wulf (1998), Centro internacional de conversão de Bona  
[www.bicc.de](http://www.bicc.de)

É claro que os destinatários de armas foram os países menos prósperos, geralmente detentores de fracas estruturas de fiscalização parlamentar. Durante a década de 1990 pelo menos 90 países importaram excedentes de armamento. Assim sendo, é particularmente importante que as armas ligeiras sejam colocadas sob um controlo mais rigoroso e que a legislação obrigue o governo e os militares a reportarem anualmente ao Parlamento, as perdas ou roubos de armas ligeiras e munições. Deveriam ser tomadas medidas para que as fábricas de armas ligeiras se convertessem para a produção bens não militares.

O nível médio global de cinco anos para a transferência de armas caiu no período compreendido entre 1997-2001. Isto é explicado, principalmente, pela redução das entregas por parte dos E.U.A., o qual foi o maior fornecedor no referido período, apesar de se ter verificado uma redução em cerca de 65% desde 1998. A Rússia foi o segundo maior fornecedor durante este período. O aumento, em cerca de 24%, de transferências de armas no período 2000-2001, tornou a Rússia no maior fornecedor em 2001. A China foi, de longe, o maior destinatário de armas em 2001, verificando-se um aumento de 44 % desde 2000. As importações da Índia aumentaram 50% tornando-a o terceiro maior receptor em 2001. Os outros grandes beneficiários no período de 1997-2001 foram, respectivamente, a Arábia Saudita, Taiwan e Turquia.

Agravada pela supracitada evolução pós-Guerra Fria, a questão da transparência e da prestação de contas dos procedimentos relativos ao controlo das exportações de armas, tornou-se um espaço de debate significativo em muitos países, no que concerne ao que os Parلامentos poderiam e deveriam fazer.

A caixa 17 apresenta exemplos de medidas tomadas pelos Estados membros da CEDEAO. Uma maior consciência da importância da transparência e da prestação de contas conduziu a melhorias significativas no controlo parlamentar das exportações de armas nestes estados, mas ainda está longe de ser perfeito em muitos países.

## Caixa 17

### Disposições legais para as transferências de armas de pequeno porte em alguns países da África Ocidental

#### Burkina Faso

A legislação relativa a SALW/ALPP data de 1992, (Decreto nº 92-387). Como esta legislação estava somente orientada para utilizadores civis e detentores de SALW/ALPP, foi analisada e revista em 2001, passando a abranger a actividade de produção, a posse de oficinas de manufactura, e o trânsito. Uma Comissão nacional foi criada em 2001 no Burkina Faso, e esta encontra-se actualmente em funcionamento, assim como existe um maior envolvimento da sociedade civil. A lei actual não impõe nenhuma obrigação por parte do governo ou da comissão nacional no sentido de informar o Parlamento anualmente, sobre contratos e transferências de armas. A lei não prevê a fiscalização de quem possua licença de importação e de exportação de armas, apesar deste constituir um factor chave, e que não deveria violar a Convenção relativa a ALPP da CEDEAO (2006).

#### Côte d'Ivoire

A legislação da Côte d'Ivoire exige uma autorização prévia para a aquisição, posse e porte de armas (Decreto nº 99-183, de 24 de Fevereiro de 1999). Porém, não contém normas relativas à exportação e reexportação, trânsito, transbordo ou importação de armas e material de guerra/bélico. Assim, falta o debate parlamentar sobre transferências de armas compatíveis com a Convenção da CEDEAO (2006).

#### Gana

O governo do Gana promulgou uma lei de armas de fogo revista, nomeadamente, a lei de armas e munições, em Agosto de 2003. Existem disposições na Lei 2003, para a Comissão parlamentar de inventário de armas e munições realizar a fiscalização das SALW/ALPP, embora a sua capacidade institucional para desempenhar este papel necessite de fortalecimento. Espera-se que comissão se empenhe na incorporação dos aspectos relevantes da Convenção da CEDEAO na legislação nacional, bem como se envolva na regulação da transferência de armas.

#### Guiné

Na Guiné Conakry, a principal fonte de regulação é a lei de 22 de Julho de 1996. O seu artigo 9 prevê, para as autoridades competentes, a emissão de autorizações com vista à aquisição e posse de armas e munições. A autoridade competente varia consoante a categoria das armas. Por exemplo, as armas de guerra são regulamentadas mediante autorização e supervisão do ministério da defesa. As armas de caça são regulamentadas, conjuntamente,

pelo ministério da administração do território ( direcção nacional de liberdades públicas e regulamentos) e pelo ministério da segurança. A emissão de licenças de porte de arma de caça efectuada pela administração do território, através da direcção nacional das liberdades públicas, não está prevista na lei de 1996, a qual atribui competência ao ministério da segurança. O Parlamento da República da Guiné, de acordo com a legislação em vigor, não tem papel na regulação ou fiscalização de transferências de armas. Não existem mecanismos de comunicação que proporcionem ao Parlamento e ao público informações relativas à autorização de exportações de armas.

### **Guiné-Bissau**

A Guiné-Bissau tem a sua própria legislação nacional para o controle e regulamentação de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais, promulgada durante o período colonial. A aquisição legal de armas de fogo está prevista no artigo 51 do Boletim oficial nº 37,3123, de 1960, que permite a transferência de armas e munições para qualquer pessoa que possa adquirir a respectiva licença. O decreto de criação da Comissão nacional para o controlo de armas ligeiras foi aprovado em 2006. No entanto, o papel da Assembleia nacional da Guiné-Bissau na regulamentação da transferência de armas e quanto ao licenciamento é extremamente fraco ou inexistente.

### **Niger**

Duas leis regulam as SALW/ALPP no Níger, ambas datando de 1960 e abrangendo, principalmente, a questão da posse e uso por parte de civis. Está sendo formulado um projecto para actualizar a legislação e torná-la adequada às necessidades e exigências actuais do país. Em 1998, o Níger foi um dos primeiros países da CEDEAO a constituir uma comissão nacional sobre a proliferação de armas ligeiras. Existem representantes da sociedade civil que integram a comissão nacional entanto que membros, não obstante esta instituição continuar a ser dominada pelos militares.

### **Nigéria**

A lei central de regulação das SALW/ALPP na Nigéria é a Lei de armas de fogo de 1959, que prevê a regulamentação da posse e negociação de armas e munições, incluindo armas de fogo de carregar pela boca, assim como questões acessórias. Outras leis são, respectivamente, a Lei do roubo e das armas de fogo de 1984, a Lei dos explosivos de 1960 e a lei das indústrias de defesa da Nigéria de 1964. No entanto, a lei de 1959 é, actualmente, considerada como central para a regulamentação de armas de fogo na Nigéria. Ao presidente da República Federal da Nigéria, ao inspector-geral da polícia e aos comissários da polícia de cada Estado, são atribuídos diferentes graus de poder (os quais, na maioria dos casos, são delegáveis). A venda ou transferência de uma arma de fogo de um individuo para outro requer uma autorização ou licença. Nenhuma pessoa pode vender ou transferir qualquer

arma ou munição para outra (a não ser que se trate de outro comerciante de armas de fogo registado), sem que esta apresente uma licença de autorização ao porte de arma de fogo ou munição (secção 11 da lei). O parlamento não tem nenhum papel claro relativamente às decisões de licenciamento de exportação de armas e também não existem disposições para o debate parlamentar nestas matérias. Os parlamentares apenas podem efectuar perguntas sobre o licenciamento de exportação de armas *a posteriori*.

### **Sierra Leoa**

A lei de armas e munições da Serra Leoa de 1955 é a lei nacional que efectua a regulamentação de armas. Ao abrigo desta lei, o chefe de Estado da República de Sierra Leoa e o inspector-geral da polícia partilham poderes consideráveis, no que concerne à emissão e término das diferentes categorias de licenças. A nova lei, a lei das armas e munições de 2006, já foi redigida. A secção 43 (1) contempla, singularmente, regras para a realização de qualquer uma das disposições ou fins da presente lei. Além disso, a secção 44 estabelece que o presidente pode considerar qualquer arma como sendo de guerra, para efeitos da lei. A pesquisa efectuada demonstra que a lei de 1955 é de alcance reduzido e que a maioria das disposições não são compatíveis com a Convenção da CEDEAO de 2006. O processo de elaboração da lei de 1955 foi menos consultiva, implicando menos alterações. Não existem disposições legislativas que permitam a fiscalização parlamentar, especialmente no que respeita à transferência e prestação de contas em processos de aquisição de armamento.

Os Estados membros da CEDEAO comprometeram-se a combater a ameaça de transferência ilegal de armas, através da assinatura da Convenção da CEDEAO sobre armas ligeiras e de pequeno porte, respectivas munições e outros materiais, aprovada em 14 de Junho de 2006. Este documento resultou da transformação da moratória da CEDEAO sobre a importação, exportação e fabrico de armas ligeiras; a moratória foi aprovada em 1998 e alterada em 2001 numa convenção juridicamente vinculativa. A convenção tem sido geralmente descrita como pró-activa, e o conceito de prevenção percorre todo o texto principal. Integra igualmente o princípio da proibição de transferência de SALW/ALPP na região da CEDEAO, permitindo possíveis isenções, as quais operam através do conceito mais amplo de transferências de armas, incluindo equipamentos necessários ao seu fabrico. Além disso, os Estados membros são obrigados a desenvolver sistemas rigorosos para regular as transferências, enquanto a Comissão da CEDEAO é obrigada a justificar qualquer notificação de recusa de isenção e a publicar um relatório anual pormenorizado sobre as autorizações concedidas.

### Caixa 18

## Disposições da Convenção da CEDEAO sobre armas ligeiras e de pequeno porte, suas munições e outros materiais relacionados

Em conformidade com artigo 21 da Convenção, todos os signatários da Convenção tem obrigação de rever e actualizar a sua legislação nacional relativa a armas de fogo, para assegurar que as disposições da Convenção são adoptadas como padrão mínimo e, portanto, incorporadas na legislação nacional, para controlar a proliferação de armas ligeiras e de pequeno porte no interior dos seus territórios. Neste sentido, os artigos identificados na Convenção e que devem ser incorporados na legislação relativa a armas de fogo, são os seguintes:

**Artigo 1** da Convenção que define “transferência” como se segue:

“Inclui importação, exportação, trânsito, transbordo e transporte ou qualquer outro movimento de armas ligeiras e de pequeno porte, munições e outros materiais relacionados, a partir de ou através do território de um Estado”;

**Artigo 3** sobre a proibição da transferência de armas ligeiras e de pequeno porte:

1. Os Estados membros devem proibir a transferência de armas ligeiras e de pequeno porte e os respectivos materiais para o seu fabrico no interior dos seus territórios nacionais, a partir ou através deles,
2. Os Estados membros devem proibir, sem excepções, transferências de armas ligeiras e de pequeno porte para intervenientes não governamentais que não estejam expressamente autorizados pelo Estado membro importador.
3. As armas ligeiras e de pequeno porte, tal como definido na Convenção da CEDEAO, não devem ser consideradas bens, para efeitos do artigo 45 do Tratado revisto da CEDEAO, de 1993.

**Artigo 4** sobre condições de isenção:

1. Um Estado membro pode solicitar a isenção a partir do disposto no artigo 3 (b), a fim de satisfazer necessidades legítimas de defesa e segurança nacional ou participar em operações de apoio à paz ou outras, em conformidade com as decisões das Nações Unidas, da União Africana, da CEDEAO ou outro organismo regional ou sub-regional de que seja membro.

**Artigo 5** sobre procedimentos para isenção::

1. O pedido de isenção para a transferência de armas é enviado para apreciação da Comissão executiva da CEDEAO e deve conter informação sobre:
  - a. Detalhes das armas a serem transferidas – quantidade, modelo exacto e tipo de armas, de acordo com o sistema de classificação da CEDEAO, incluindo todos os números de série e outras marcas;
  - b. Detalhes do fornecedor – detalhes completos (nome da empresa e representante, endereço e todos os contactos) de todas as empresas e indivíduos envolvidos, incluindo os correctores, se for o caso;
  - c. Detalhes do processo de fornecimento – número e período do transporte, rotas, incluindo os locais de trânsito, tipo de transporte a ser utilizado, todas as empresas envolvidas na importação, no envio e manuseio do frete, detalhes do armazenamento e gestão de armas, enquanto estão sendo transferidas, período de tempo coberto pela actividade para a qual a isenção é solicitada;
  - d. Detalhes do nome do usuário final, indivíduo/empresa/ instituição e representante responsável, confirmação da autoridade nacional responsável de que o usuário final está autorizado a importar armas.
  - e. Detalhes da utilização final.

*Fonte:* Convenção da CEDEAO sobre armas ligeiras e de pequeno porte, munições e outros materiais relacionados, Abuja, Nigéria (2006).

## Respeito por embargos internacionais de armas

As sanções são mecanismo da comunidade internacional para assinalar a desaprovação do comportamento de um estado, se este estiver a ameaçar o direito internacional ou a paz e a segurança internacionais. A base legal está prevista no artigo 41 da Carta da ONU, a qual permite que o Conselho de segurança das Nações Unidas convide os seus Estados membros a tomar medidas numa acção não armada, a fim de restaurar a paz e a segurança internacionais. De 1945 a 1990, o Conselho de segurança da ONU impôs sanções apenas a dois países. Desde 1990 já impôs sanções 12 vezes.

A este respeito, pedindo um “certificado de utilização final”, especificando onde as armas, eventualmente, acabarão por terminar, pode ser uma ferramenta útil para os Parlamentos, como parte do processo de licenciamento de transferências de armas. No entanto, tem havido um grande número de abusos envolvendo falsificação de certificados de utilização final.

## Necessidade de “sanções inteligentes”

O Secretário-geral chamou às sanções económicas abrangentes um “instrumento contundente”. Elas nem sempre são eficazes e, muitas vezes, prejudicam os países vizinhos, assim como o cidadão comum dos países alvo. Por esse motivo, alguns acreditam que são necessárias sanções estritamente focalizadas e inteligentes. Os embargos de armas são um tipo de sanções inteligentes, paralelamente a embargos financeiros e relativos a viagens. Sanções inteligentes alvejam o regime e a elite dominante de um país, poupando os cidadãos comuns e as forças de oposição. No entanto, as sanções inteligentes têm-se revelado extremamente difíceis de implementar e não tem sido totalmente bem sucedidas. Elas necessitam, igualmente, de ser aperfeiçoadas e melhoradas (ver caixa 19).

### Caixa 19

#### **Tornar mais inteligentes as sanções ao armamento: o que podem fazer os parlamentos**

Os parlamentos dos países exportadores de armas devem assegurar-se de que os seguintes requisitos estão em vigor:

- ▶ Legislação, incluindo as orientações e regulamentos administrativos exigidas, tornando as violações aos embargos de armas das Nações Unidas um crime.
- ▶ Coordenação intra-governamental, mediante a liderança de um departamento designado para conduzir a implementação do embargo.
- ▶ Partilha de dados e informações entre os departamentos governamentais e entre governos, no sentido de identificar envios, carregamentos, destinos, rotas ou correctores suspeitos.
- ▶ Listas de controlo que permitam identificar a mercadoria sob embargo.
- ▶ Poderes para a apreensão dos carregamentos que estão em aparente violação dum embargo, ao invés de devolver os bens ao seu ponto de origem.
- ▶ Disposições para congelar ou apreender os bens provenientes de receitas ou entregas de armamento ilegal.
- ▶ Acompanhamento e verificação dos carregamentos de armas que estão em risco de serem desviados.

*Fonte:* Baseado no website de BICC (2002). Ver [www.bicc.de](http://www.bicc.de).

## Caixa 20

### **Programa de acção das NU contra o comércio ilícito de armas ligeiras e de pequeno porte: pontos focais para os parlamentares**

No intuito de prevenir, combater e erradicar o comércio ilícito de SALW/ALPP, os estados participantes na Conferência das Nações Unidas sobre o comércio ilícito de armas ligeiras e de pequeno porte e todos os seus aspectos (Julho de 2001, Nova Iorque) aprovaram uma vasta série de compromissos políticos ao nível nacional, regional e global.

#### **A nível nacional**

- ▶ Criar, onde não existam, leis, regulamentos e procedimentos administrativos adequados para exercer um controlo efectivo sobre a produção SALW/ALPP, no interior da área de jurisdição, e sobre a exportação, importação, trânsito ou reexportação dessas armas.
- ▶ Identificar grupos e indivíduos envolvidos no fabrico ilegal, comércio, armazenamento, transferência, posse e financiamento para aquisição ilícita de SALW/ALPP, assim como tomar as medidas adequadas ao abrigo da legislação nacional contra esses grupos e indivíduos.
- ▶ Assegurar que os fabricantes licenciados aplicam adequada e fidedigna marcação em cada SALW/ALPP, como parte integrante do processo de produção.
- ▶ Assegurar que registos abrangentes e precisos sejam mantidos durante a maior quantidade de tempo possível no que diz respeito ao fabrico, armazenamento e transferência das SALW/ALPP sob sua jurisdição.
- ▶ Assegurar a responsabilidade por todas as SALW/ALPP detidas e atribuídas pelo Estado, e a criação de medidas eficazes para o seguimento dessas mesmas armas.
- ▶ Criar e aplicar leis, regulamentos e procedimentos administrativos adequados, no sentido de garantir um controlo eficaz sobre a exportação e o trânsito de SALW/ALPP, incluindo a utilização dos certificados de autenticação do usuário final.
- ▶ Envidar todos os esforços, sem prejuízo do direito dos estados reexportarem SALW/ALPP que foram previamente importados, para notificar o Estado original de exportação em conformidade com os acordos bilaterais, e antes da re-transferência dessas armas.
- ▶ Desenvolver legislação nacional ou procedimentos administrativos adequados que regulem as actividades daqueles que se dedicam à corretagem (intermediação nos negócios) das SALW/ALPP.

- ▶ Tomar medidas adequadas contra qualquer actividade que viole um embargo de armas decretado pelo Conselho de segurança das Nações Unidas.
- ▶ Assegurar que as SALW/ALPP confiscadas, apreendidas ou recolhidas são destruídas.
- ▶ Assegurar que as forças armadas, policiais e outros organismos autorizados a possuir SALW/ALPC estabeleçam normas adequadas e detalhadas, bem como procedimentos relativos à gestão e segurança de stocks dessas armas.
- ▶ Desenvolver e implementar, sempre que possível, programas de desarmamento, desmobilização e reintegração eficazes.
- ▶ Atender às necessidades especiais das crianças afectadas por conflitos armados.

*Fonte: UN Programme of action to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects, New York (2001).*

## Prática parlamentar

O parlamento tem de estabelecer um processo de auditoria independente com poderes legais, com vista a garantir que os processos relativos às vendas nacionais de armas estejam sujeitos a um escrutínio e fiscalização independente. Isso deve ser realizado de acordo com os princípios e directrizes definidas pelo parlamento.

Como mencionado anteriormente, a existência de peritos parlamentares é fundamental para garantir que o parlamento exerce uma supervisão adequada do comércio de armas e o seu processo de transferência. A falta de competência profissional está entre as principais razões para a tomada de decisão se encontrar envolta em sigilo. Assim sendo, a formação dos deputados, especialmente aqueles pertencentes às comissão(ões) parlamentares competentes torna-se fundamental. Similarmente, a formação de pessoal parlamentar em matérias específicas, tais como, comércio de armas, contratos e processos de aquisição, pesquisa operacional, gestão de materiais, custo de equipamentos e controlo de inventário, ajudaria a criar um quadro de peritos competentes para responder às perguntas das comissões parlamentares de defesa. Além disso, a criação de bancos de dados de informação sobre os diversos aspectos da tomada de decisão relativa ao sector de segurança permitiria às comissões parlamentares de defesa exigir o pedido de informações pertinentes ao poder executivo e militar para acompanhamento e revisão das decisões.

## O que pode fazer como parlamentar

### Fiscalizar o comércio de armas

- ▶ Desenvolver esforços para que o controle do comércio internacional de armas esteja no topo da agenda parlamentar.
- ▶ Promover a implementação das recomendações das Nações Unidas enumerados na caixa 20.
- ▶ Incentivar o seu país a cumprir regularmente
  - ✓ Os instrumentos padronizados das Nações Unidas para a elaboração de relatórios sobre despesas militares;
  - ✓ Os tratados regionais relevantes em matéria de armas convencionais.

### Política nacional sobre o comércio de armas

- ▶ Assegurar a existência de uma política nacional de venda de armas actualizada e verificar se ela foi devidamente presente ao Parlamento para aprovação.
- ▶ Certificar-se da existência de um mecanismo em vigor para obrigar o Governo a apresentar relatórios sobre as questões do comércio de armas ao Parlamento.

### Embargos de armas

- ▶ Assegurar que as questões relativas a embargos são debatidas no parlamento, relativamente à sua adequação, modalidades específicas e impacto.
- ▶ Promover o debate sobre “sanções inteligentes” no parlamento, tendo em vista, sobretudo, os pontos listados na caixa 19.
- ▶ Pressionar para que o seu governo respeite os embargos de armamento e adopte medidas correctivas e sanções, em caso de violação de embargos de armas.

### Excedentes de armas

- ▶ Impulsionar para que o parlamento ou a sua comissão(ões) competente, incluindo a comissão de questões aduaneiras, preste especial atenção à questão dos excedentes de armas e tome medidas com vista a prevenir e controlar:
  - ✓ Qualquer transferência de excedentes de armas que se efectue a partir de, ou através do seu país;
  - ✓ Qualquer processo de aquisição de excedentes de armas.
- ▶ Pressionar o seu Estado a contribuir para o inventário de tais armas excedentes e proceder à sua destruição.

- ▶ Solicitar que o Estado tome medidas para identificar as empresas envolvidas na transferência de tais excedentes e controle as suas actividades.

#### **Armas de pequeno porte**

- ▶ Garantir que o parlamento ou a sua comissão competente, recebe informação anual detalhada sobre a produção nacional e venda de armas ligeiras. Exigir que o relatório anual inclua informação detalhada sobre as actividades das empresas envolvidas.
- ▶ Interceder a favor da integração da Convenção da CEDEAO sobre armas ligeiras e de pequeno porte, munições e outros materiais relacionados e assegurar que o país cumpra os seus deveres no quadro da convenção.
- ▶ Certificar-se de que a venda de armas ligeiras produzidas a nível nacional esteja sujeita a critérios rigorosos.



## Capítulo 10

# Pirataria marítima<sup>1</sup>

A Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar define pirataria marítima como:

- a. Qualquer acto ilegal de violência ou detenção, ou qualquer acto de pilhagem cometido pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou aeronave particulares, para fins privados, dirigidos:
  - i. no alto mar, contra outro navio ou aeronave, ou contra pessoas ou bens a bordo de tal navio ou aeronave;
  - ii. contra um navio, aeronave, pessoas ou bens, em local não submetido à jurisdição de qualquer estado;
- b. Qualquer acto de participação voluntária na operação de um navio ou de uma aeronave com conhecimento dos factos, tornando-o um navio ou aeronave pirata;
- c. qualquer acto de incitação ou de facilitar intencionalmente os actos descritos nos sub-parágrafos (a) ou (b).

O Grupo de trabalho sobre cooperação marítima pertencente ao Conselho de cooperação de segurança na Ásia-Pacífico (CSCAP), aquando da reunião realizada em Fevereiro de 2002, definiu o terrorismo marítimo como a realização de actos e actividades terroristas:

1. Dentro do ambiente marinho;

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado por Sua Exca. Bashir Adamu.

2. Com ou contra os navios ou plataformas fixas no mar ou no porto, ou contra qualquer um dos seus passageiros ou pessoal;
3. Contra as instalações ou infra-estruturas costeiras, incluindo estâncias turísticas, áreas do porto, e vilas portuárias ou cidades.

Mesmo que o CSCAP não defina o que constituem actos ou actividades terroristas, o terrorismo pode ser definido como um acto criminoso realizado com um propósito político. Isto é distinto de pirataria, que é um acto criminoso empreendido para obter, simplesmente, ganhos pessoais.

## **O aumento da pirataria marítima**

Vários factores têm contribuído para o surgimento da pirataria na era contemporânea. O aumento massivo do tráfego marítimo comercial combinado com o incremento do número de portos em todo o mundo, têm proporcionado aos piratas uma vasta gama de alvos fáceis para obter grandes resgates em dinheiro ou outras recompensas. O congestionamento em pontos de estrangulamento marítimo tem reduzido, significativamente, a velocidade dos navios que pretendem uma passagem segura, o que por sua vez, tem contribuído para aumentar a probabilidade de ataques de piratas. Outro problema tem sido a ausência de governos eficazes e o aumento da pobreza em alguns estados, como por exemplo na Somália, onde jovens desempregados se têm demonstrado disponíveis para aderir à pirataria, como um meio de subsistência. Um factor adicional assenta na fraca vigilância marítima por parte dos Governos, os quais atribuem maiores quantidades de recursos financeiros para a segurança interna e territorial do que para a segurança marítima. Por outro lado, a cumplicidade oficial e a ausência de instrumentos legais eficazes para punir aqueles que colaboram ou patrocinam a pirataria é um factor agravante. Finalmente, a proliferação do tráfico de armas ligeiras e de pequeno porte (SALW/ALPP) (capítulo 9), tem proporcionado aos piratas um acesso fácil ao armamento com o qual realizam os seus ataques.

A pirataria constitui uma ameaça para a vida, segurança e para o bem-estar dos cidadãos de uma variedade de estados, os quais utilizam as águas costeiras para fins legítimos ou vivem em torno das regiões costeiras. Isto provoca um abalo negativo na economia dos estados encorajando à fraude, roubo e atraso na entrega da carga, e gerando um clima de insegurança que prejudica a capacidade para a realização de comércio entre os estados. A pirataria também prejudica os governos, na medida em que providencia aos criminosos o fornecimento de meios para travar guerras contra governos legítimos.

## **Normas legais aplicáveis**

O artigo 2 da Convenção das NU sobre direito do mar define o estatuto jurídico do mar territorial, do espaço aéreo sobre o mesmo, do seu leito e subsolo pertencentes a um país do litoral, como se segue:

1. A soberania de um estado costeiro estende-se para além do seu território e das águas interiores e, no caso de estado arquipélago, além das suas águas arquipelágicas, a uma zona de mar adjacente designada por mar territorial.
2. Esta soberania estende-se ao espaço aéreo sobre o mar territorial, bem como ao seu leito e subsolo.
3. A soberania sobre o mar territorial é exercida em conformidade com a presente Convenção e as demais normas de direito internacional.

## **A natureza e o modelo de pirataria marítima na África Ocidental**

Na África Ocidental, a pirataria marítima tem adoptado muitas formas. Uma delas é quando os navios são roubados ou despojados dos seus valores, enquanto ainda estão ancorados nos portos. Este crime é realizado dentro das águas territoriais por assaltantes/ladrões armados e criminosos comuns. Outra forma sucede quando os veleiros são apreendidos numa operação, durante a qual os seus valores e carga são retirados e transferidos para um navio pirata. Uma possível variante é quando um veleiro é levado para um local diferente do seu destino para descarregar a sua carga. Nestas circunstâncias, os piratas geralmente exigem um resgate antes de libertar a tripulação do navio. A tendência mais recente verifica-se quando os navios são sequestrados, repintados e rebaptizados pelos piratas e utilizados para actividades de transporte de carga fraudulentas.

Os números disponíveis sobre a pirataria e os ataques no mar, especialmente na África Ocidental, não são precisos porque muitos incidentes não são relatados. No entanto, os registos do Órgão marítimo internacional indicam que a Nigéria testemunhou um total de 42 incidentes em 2007. A elevada incidência de pirataria em águas nigerianas custou ao país a perda de biliões de dólares. Actualmente, a Associação nigeriana de proprietários de arrastões retira, de forma intermitente, os seus arrastões das águas, afectando a agricultura e o comércio, e originando a perda de oportunidades de emprego. Concomitantemente, os navios de pesca estrangeiros também ameaçaram deixar de operar em águas nigerianas, acarretando grandes consequências para actividade comercial marítima do país. Adicionalmente, o custo do transporte e dos seguros tem aumentado em resultado da insegurança verificada em águas nigerianas. Paragens de actividade orquestradas pelos militantes do Delta do Níger originaram que algumas companhias de petróleo perdessem cerca de 60% da sua capacidade produtiva.

## Caixa 21

### **Medidas adoptadas no combate à pirataria marítima: o caso da Nigéria**

A Associação nigeriana de proprietários de arrastões é um dos grupos mais atingidos. Numa semana é atacada duas a três vezes, resultando na perda de vidas e bens. As zonas frequentes da pirataria nigeriana encontram-se na região geopolítica sul-sul do país, em partes dos estados de Akwa Ibom, Delta e Bayelsa.

O governo nigeriano estabeleceu medidas que respondem à necessidade de reduzir as actividades ilegais. Desde logo, tornou-se signatário do Código internacional para a segurança dos navios e instalações portuárias, numa conferência diplomática da Organização marítima internacional que decorreu em Londres, de 09-13 Dezembro de 2002. Isto conduziu à inauguração da Comissão presidencial de implementação sobre segurança marítima (PICOMSS), pelo governo nigeriano em 2004. Posteriormente, a PICOMSS solicitou e obteve a aprovação do Conselho executivo Federal para implementar o projecto do sistema de vigilância da costa marítima por radar (COMARASS). O projecto consiste num sistema de radares de vigilância implantado ao longo da costa da Nigéria para aumentar a sua segurança marítima, tendo sido entendido como um instrumento primário no que diz respeito a coordenação de actividades de segurança marítima comercial do país. O COMARASS enfrenta um desafio no que diz respeito ao seu cabal e eficaz desempenho, visto que as partes interessadas não conseguem cumprir os seus compromissos financeiros. Com financiamento adequado, ajudaria para reduzir a incidência da pirataria e do crime em águas nigerianas.

### **Um papel para a CEDEAO no combate à pirataria**

A Comunidade económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), por força do Mecanismo para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, operações de manutenção de paz e segurança, 1999 (o Mecanismo), poderia ajudar a fornecer instrumentos para prevenir e combater a pirataria marítima mais eficazmente. A aprovação e a efectiva aplicação do Protocolo da CEDEAO sobre democracia e boa governação ajudará a colmatar as lacunas no que concerne à prestação de contas, transparência e participação (todos os elementos essenciais de uma boa democracia), assim como ajudará a garantir que os estados da África Ocidental se tornem suficientemente estáveis e prósperos para providenciar segurança aos seus cidadãos. Como a experiência tem mostrado, governos instáveis criam oportunidades para o aparecimento de criminosos e sua actuação no interior e fora das fronteiras do estado.

Além disso, o Mecanismo da CEDEAO, nos seus artigos 46, 50 e 51, estabelece os instrumentos e as condições a serem adoptadas pelos estados da África Ocidental,

no sentido de combater a incidência de actividades criminosas transfronteiriças. Embora a arquitectura de segurança regional da CEDEAO não aborda especificamente as questões de segurança marítima e à pirataria, a crescente insegurança e incidência de pirataria no Golfo da Guiné torna necessário que os instrumentos regionais serão desenvolvidos para combater a ameaça. Tal como se apresenta, o mecanismo requer uma estreita cooperação entre os serviços de segurança dos Estados membros, assistência mútua e coordenação na apreensão de criminosos. O Mecanismo prevê a criação de departamentos especializados nos ministérios da justiça e da defesa e a harmonização das legislações nacionais de segurança relacionadas com a prevenção do crime e justiça criminal. Apela também ao controlo da proliferação de armas de pequeno porte e à tomada de medidas preventivas para reduzir transferências ilícitas. Este instrumento poderia ser modificado e adaptado para abordar a urgência no combate à pirataria nas águas costeiras da África Ocidental.

### **O que pode fazer como parlamentar**

- ▶ Nos Estados costeiros e os Estados com vias navegáveis interiores, promulgar leis e promover a ratificação e a domesticação dos tratados internacionais que criminalizam e punem a pirataria marítima
- ▶ Os parlamentos podem assegurar que os seus governos honrem as condições dos tratados internacionais que assinam sobre a luta contra a pirataria marítima, colocando-os, constantemente, na agenda do discurso nacional.
- ▶ Promulgar leis nacionais para fortalecer as agências de imposição da lei, guarda costeira, autoridades portuárias, o judiciário, os órgãos militares e outros envolvidos na luta contra a pirataria marítima.
- ▶ Garantir a atribuição de fundos adequados aos órgãos e entidades envolvidas na luta contra a pirataria marítima.
- ▶ Solicitar relatórios periódicos e actualizados aos seus governos sobre a actividade da pirataria e outras actividades criminosas.
- ▶ Tomar medidas para elevar a sua consciência relativamente ao fenómeno da pirataria marítima como uma ameaça à segurança nacional e bem-estar dos cidadãos.
- ▶ Trabalhar juntos para garantir a codificação, a harmonização e uniformização das normas nacionais e regionais sobre a pirataria.
- ▶ Trabalhar em conjunto para o reforço da cooperação bilateral e multilateral regional e continental na luta contra a pirataria.
- ▶ Tomar medidas para criar uma rede de acção interparlamentar relativa a assuntos de pirataria marítima na África Ocidental.
- ▶ Acompanhar e avaliar os esforços empreendidos para erradicar a pirataria marítima.



**Secção III**

## **Política de segurança**



## Capítulo 11

# Formulação de uma política de segurança nacional<sup>1</sup>

A política de segurança nacional estabelece a abordagem do governo para a segurança e define como se espera que esta seja alcançada. Tal envolve decisões importantes sobre o sector de segurança, que afectam a segurança externa e interna do estado e a sociedade. Portanto, é importante que um país desenvolva uma estratégia de segurança nacional abrangente, envolvendo todos os agentes pertinentes e os diferentes aspectos da segurança. Esta abordagem faculta ao Governo uma oportunidade para lidar com todos os parâmetros de segurança de forma integral e abrangente. Novos riscos, como o terrorismo, pirataria marítima e o crime internacional e transfronteiriço em particular, exigem um esforço concertado e com a participação de várias instituições como as forças armadas, ministério das Finanças, polícia, guarda costeira, guardas de fronteira e os serviços de informações.

A política de segurança nacional fornece directrizes para a doutrina militar, e é desenvolvida no âmbito dos regulamentos internacionais e regionais de que um estado faz parte. É, portanto, não apenas baseada na percepção das necessidades e prioridades de segurança nacional, sendo igualmente afectada por uma variedade de factores externos, pressões e compromissos. Em todos os casos, deveria respeitar os valores e princípios consagrados na constituição nacional.

A concepção e implementação da política de segurança nacional devem envolver muitas instituições, agências e departamentos estatais, bem como a elaboração de várias políticas subjacentes. A maioria dos estados da África Ocidental, ambos pós-conflito e na democratização - ainda não tem qualquer política nacional de

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Dr. Istifanus Zabadi.

segurança e estratégia bem articuladas e integral. Onde existe, o conceito ou a ideia de política de segurança nacional é frequentemente considerado confidencial dentro do grupo fechado de utilizadores de alto nível do sector da defesa e da segurança. Isso torna difícil para as estruturas de supervisão ou da sociedade civil a corresponder aos objectivos das actividades e orçamento do sector da segurança com objectivos de segurança nacional, criando uma enorme lacuna em matéria de transparência e responsabilidade. Uma vez que os parlamentos representam os cidadãos de um determinado país, possuem um papel insubstituível a desempenhar. Este capítulo explora o desenvolvimento da política de segurança nacional e o papel dos parlamentos, com enfoque particular na região da África Ocidental.

## **Política de segurança nacional e segurança regional**

A política de segurança nacional é um esboço dos objectivos de segurança de um país e um plano de como os realizar, sendo afectada por muitos aspectos da vida nacional e, por sua vez, por vários sectores, nas suas fases de concepção e implementação. As principais componentes de uma política de segurança nacional giram em torno da política, economia, justiça, lei e ordem, segurança regional, segurança do estado, segurança dos cidadãos e política externa. As agências governamentais geralmente possuem responsabilidades complementares e sobrepostas no que diz respeito as varias componentes, contudo uma agência pode assumir a liderança relativa a um determinado aspecto.

A segurança nacional de um estado está intimamente relacionada com a segurança regional. Os principais elementos na definição da segurança regional incluem, respectivamente, relações de poder e um padrão de amizade e inimizade entre os estados. A sua concepção de amizade denota o forjar de relações que variam desde a amizade genuína a expectativas de apoio, enquanto a inimizade significa conduzir relações baseadas na desconfiança e no medo. Consequentemente, a segurança regional prevalece quando existe cooperação entre os estados em áreas geograficamente próximas e delimitadas, na procura de ganho mútuo em uma ou mais áreas. Além disso, a segurança regional desenvolve-se a partir da união de um grupo de estados que se encontram ligados por questões primárias de segurança e não podem estar, realisticamente, separados um do outro. O principal factor que determina a segurança regional é, geralmente, o elevado nível de ameaça ou medo entre dois ou mais estados. Uma componente importante do inter-relacionamento entre segurança nacional e regional é a assumpção do impacto das políticas internas de segurança na segurança regional.

Na África Ocidental existem quadros legais para garantir que as políticas de segurança nacional estejam em conformidade com os padrões regionais. Os Estados membros da CEDEAO, em virtude de serem signatários de diferentes instrumentos normativos, têm de incorporar determinadas disposições neles contidas nas suas políticas de segurança nacional. Estes instrumentos incluem, nomeadamente, o Protocolo relativo ao mecanismo de prevenção, gestão, resolução e conflitos, manutenção de paz e segurança (1999), o Protocolo sobre

democracia e boa governação (2001), a Convenção sobre armas ligeiras e de pequeno porte, suas munições e outros materiais (2001), assim como outros convénios regionais.

Os Estados membros, nas suas políticas de segurança nacional, devem;

- ✓ Assumir o compromisso de não agressão, resolução pacífica de litígios e assistência mútua.
- ✓ Controlar a proliferação de armas ligeiras e de pequeno porte (SALW/ALPP).
- ✓ Controlar a criminalidade transfronteiriça.
- ✓ Tomar medidas preventivas contra a circulação ilegal de armas ligeiras.
- ✓ Proibir o alcance do poder político por vias inconstitucionais.

### **Caixa 22**

#### **O Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO (ECPF)**

Em 2008, os Estados membros da CEDEAO adoptaram o Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO (ECPF), com o estabelecimento simultâneo de uma divisão para assuntos de segurança na Comissão dos assuntos políticos, paz e segurança, com vista a coordenar programas que visassem alinhar as políticas de segurança dos Estados membros com as boas práticas internacionais. Como parte das actividades destinadas a estabelecer a boa governação do sector de segurança (GSS), a CEDEAO está a desenvolver uma estrutura de governação de segurança com um plano de acção, que tenha em consideração as peculiaridades da região para contribuir para os processos continentais e globais. Pretende, de igual modo, desenvolver, adoptar e facilitar a implementação de um quadro regulamentar com um regime de sanções contra grupos armados não estatutários, incluindo as milícias, comités de vigilância e agentes de segurança privada. Concomitantemente, irá adoptar e implementar políticas que desencorajem o uso de militares em actividades de policiamento, assim como planeia a adopção de políticas reformistas no sentido de garantir que o recrutamento, promoção e direitos dos membros das forças armadas e outras agências de segurança, sejam transparentes, equitativos e com base no mérito, assim como reflectam o equilíbrio étnico e sensível ao género.

Embora o ECPF seja um instrumento de uma política da CEDEAO, por si só não é vinculativo. Foi projectado e aprovado pelas partes interessadas na região e a sua execução pertence aos cidadãos da comunidade. O papel da CEDEAO no processo de execução é o de facilitar reuniões, apoiar na consideração de opções estratégicas e proporcionar apoio operacional ao nível nacional. Prevê-se que a total implementação da componente de governação de segurança da ECPF poderia levar ao reforço da fiscalização das instituições de GSS. Outras melhorias poderiam incluir uma maior

predisposição das forças armadas para o controlo democrático, o aumento de confiança entre os organismos de fiscalização e os militares, uma percepção positiva do público e aumento da credibilidade das forças de segurança, a redução da criminalidade no seio da comunidade e a evolução dos serviços de segurança, cuja composição reflecte equilíbrio étnico, geográfico e de género.

*Fonte:* The ECOWAS Conflict Prevention Framework, Regulation MSC/REG. 1/01/08, Abuja, Nigeria (2008); Zabadi, Istifanus and Onuoha, Freedom (2010), “State of West Africa: A Survey of Security Landscape”, Nigerian Army Quarterly Journal, 5(3), 304-324.

## Esclarecer a responsabilidade pela segurança entre os níveis nacional e regional

A soberania do estado implica responsabilidade pela defesa e segurança e, como responsabilidade primária, a protecção do seu povo. Este é o cerne da actualmente famosa ‘responsabilidade de protecção’. No entanto, em situações nas quais a população sofre sérios danos, incluindo ferimentos em consequência duma guerra interna, insurreição, repressão ou colapso do estado, e o estado em questão é relutante ou incapaz de resolver a situação, o princípio de não ingerência recua perante a responsabilidade internacional de protecção. A responsabilidade de protecção engloba três componentes específicas: a responsabilidade de evitar, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir.

Se a prevenção e contenção falharem dentro das fronteiras jurídicas de um estado, o Conselho de segurança das Nações Unidas detêm a responsabilidade pela paz e segurança internacional (global), incluindo a aprovação de intervenção em conflitos internos. Por extensão, as organizações regionais, especialmente aquelas cujo mandato inclui a cooperação de segurança, têm igualmente desenvolvido capacidade para impedir conflitos mortais, que colocam as populações em risco, assim como responder a situações de necessidade humana com medidas adequadas, que podem incluir sanções e intervenção militar. A este respeito, a política da CEDEAO em relação aos seus Estados membros articula-se nos seguintes princípios e objectivos:

- ✓ **Subsidiariedade e complementaridade:** esta dualidade de princípios pretende completar a capacidade do estado, em vez de a substituir. Ao propor uma divisão do trabalho entre os níveis nacional e regional, o parágrafo 115 do ECPF estabelece que os Estados membros da CEDEAO devem ser as principais agências de implementação de prevenção de conflitos e de iniciativas para a construção da paz, assim como devem tomar a liderança na identificação de prioridades. Por seu lado, a CEDEAO deverá ser responsável pela facilitação e formulação de políticas regionais globais e de mobilização de recursos para apoiar a intervenção nos Estados membros.

- ✓ **Supra-nacionalidade:** Este conceito é um objectivo futurista que visa ultrapassar as paredes da soberania nacional, tornando as decisões da CEDEAO directamente aplicáveis nos Estados membros. O ECPF reafirma uma limitação fundamental no mandato de paz e segurança da CEDEAO, ou seja, estabelece que a responsabilidade primária pela paz e segurança cabe aos Estados membros da CEDEAO. No entanto, a latitude para um desenvolvimento futuro é dada prevista na disposição do parágrafo 4, o qual estabelece que as tensões entre soberania e supra-nacionalidade devem ser, progressivamente, resolvidas em prol da supra-nacionalidade.
- ✓ **Intervenção humanitária:** apesar de um princípio fundamental do Mecanismo ser a integridade territorial e a independência política dos Estados membros (não ingerência), o artigo 25 define as condições segundo as quais a intervenção nos estados pode ser autorizada. Uma das condições é, em caso de conflito interno, as ameaças provocarem um desastre humanitário ou constituírem uma séria ameaça à paz e à segurança na região. Neste caso, a intervenção pode ser autorizada a pedido de um Estado membro, após decisão da Conferência dos chefes de Estado e de governo da África Ocidental, ou a pedido da União Africana ou das Nações Unidas.

## **Os parlamentos nacionais e a política de segurança nacional na África Ocidental**

O parlamento tem um papel crucial a desempenhar nas decisões relativas à política de segurança nacional. A fiscalização parlamentar é a principal ferramenta para o controle civil democrático, bem como a reforma do sector da segurança. Na África Ocidental, existe ainda a oportunidade para os estados desenvolverem a sua política de segurança nacional com a expansão dos processos de democratização. O parlamento é responsável pela criação do quadro jurídico para a gestão da segurança, aprovação do orçamento, monitorização dos gastos com a defesa, fazendo com que o executivo preste contas das suas actividades, e planeamento e fiscalização de todos os aspectos das actividades de segurança. Porém, as bases jurídicas e a natureza e a dinâmica das relações entre os parlamentos e os militares diferem de país para país, bem como os papéis desempenhados pelos diferentes parlamentos nos processos decisórios relativos à política de segurança nacional.

Na África Ocidental, o sector da segurança compreende, tipicamente, pessoal do exército, marinha, força aérea, polícia, imigração, alfândega, serviços prisionais e de outras agências de segurança. Inclui, igualmente, o sistema judicial. Em cada país, é o executivo que conjuntamente com o presidente gere o sector de segurança, no topo. Pesquisas efectuadas sugerem que apesar do controlo ser realizado, invariavelmente, pelo parlamento, através de funções de fiscalização, não existem evidências de que tal abordagem tenha sido efectivamente empregue. Assim, surge a necessidade de reforçar a capacidade dos parlamentos da África Ocidental para realizarem as suas tarefas importantes como representantes do povo. Tem sido defendido que, no quadro da CEDEAO, que todos os membros

subscrevem, mesmo quando o parlamento não dispõe de poderes suficientes para legislar, pode ainda, dentro dos limites estipulados, exercer alguma influência em matérias de segurança. Esta é a tarefa que a CEDEAO criou para si mesma.

O Parlamento da CEDEAO encontra-se ainda numa fase incipiente e, por ora, não é representativo dispondo, presentemente, de apenas um papel consultivo (capítulo 5). No entanto, os parlamentos nacionais têm um papel importante a desempenhar em matéria de segurança nacional, a qual deveria incluir, nomeadamente:

- ✓ Contribuir para a formulação de uma estratégia de segurança nacional e de uma política para a alcançar;
- ✓ Autorizar o envio de tropas;
- ✓ Contribuir para a concepção e adopção de um código de conduta para os militares e as forças armadas e de segurança, em geral;
- ✓ Supervisionar e acompanhar as actividades das forças armadas, incluindo a recepção de um relatório anual das suas actividades;
- ✓ Adequar os orçamentos ou a manutenção e as actividades das forças armadas e de segurança;
- ✓ Manter as forças armadas e de segurança responsáveis por suas acções e actividades.

### **Caixa 23**

#### **A ligação entre a política de segurança nacional, a reforma do sector da segurança (RSS) e a supervisão parlamentar**

RSS refere-se à reforma do sector da segurança (incluindo as forças armadas e de segurança, agentes de segurança não estatutários e as instituições de fiscalização/supervisão de segurança), no sentido de criar um processo sistemático de prestação de contas e transparência com base na premissa do controlo democrático que se pretende permanente e substantivo. RSS é essencial para criar um ambiente estável e seguro, propício ao desenvolvimento económico e social, redução da pobreza, boa governação e crescimento das instituições democráticas baseadas no estado de direito. Ela baseia-se numa série de instrumentos políticos para prevenir ou lidar com as ameaças de segurança que afectam o bem-estar da sociedade, o que implica o estabelecimento de uma supervisão democrática efectiva sobre os agentes de segurança.

Uma agenda de RSS deveria ser formulada de uma forma holística e orientada para uma clara articulação com os objectivos de segurança nacional; tal, devia ser concebido, idealmente, no âmbito do quadro da política de segurança nacional. A RSS assenta em dois valores fundamentais: prestação de contas e transparência. O envolvimento parlamentar na RSS e na formulação e revisão de políticas de segurança, é o elemento que transforma a fiscalização civil em democrática, assim como a boa governação em governação democrática.

Neste sentido, a fiscalização parlamentar fortalece a governação democrática do sector da segurança, em linha com os objectivos de segurança nacional.

Os parlamentos podem participar num processo de RSS em qualquer ou todas as fases incluindo desenvolvimento, tomada de decisão, implementação, monitorização e avaliação. O envolvimento parlamentar na política de segurança e reforma do sector da segurança, é essencial pelos seguintes motivos:

▶ **Consolidação da democracia e prevenção do regime autocrático**

A fiscalização parlamentar do sector da segurança é um elemento essencial da partilha do poder e do controlo e equilíbrio político a nível estatal, e, quando eficaz, estabelece limites para o poder do Executivo ou do Presidente.

▶ **Garantir a prestação de contas através de controlo orçamental**

O sector da segurança consome uma parte substancial do orçamento do Estado. É essencial que o parlamento monitorize a utilização dos escassos recursos do Estado para assegurar a eficiência e evitar a corrupção.

▶ **Criar parâmetros legais para as questões de segurança**

O parlamento pode desempenhar um papel importante na avaliação e na revisão da legislação de segurança e na política. Pode, se necessário, iniciar uma nova legislação ou sugerir a alteração da existente, de modo a garantir que as disposições legais reflectem, adequadamente, o novo pensamento sobre segurança.

▶ **Equilíbrio entre segurança e liberdade**

Como depositário da soberania, o parlamento tem que equilibrar os imperativos da segurança do Estado e a segurança humana. O parlamento garante, igualmente, que os rumos e as acções dos serviços de segurança são sempre consistentes com a constituição, com o direito internacional humanitário e os direitos humanos.

*Fonte:* Hans Born, Philipp H. Fluri & Simon Lunn, eds. (2003), *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and Its Reform*. pp. 3–10.

## **Elaborar uma política de segurança nacional nos países pós-conflito**

Situações pós-conflito apresentam, geralmente, desafios complexos para a criação de uma política de segurança nacional, implicando, essencialmente, um processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) e a reforma do sector da segurança (RSS). Mais especificamente, devem-se abordar as seguintes questões:

- ✓ Administrar e garantir o acesso à justiça, em particular, ao nível local.
- ✓ Reconstruir as infra-estruturas militares e garantir que os militares obedeçam ao estado de direito.
- ✓ Reconstruir e equipar a polícia para manter a lei e a ordem.
- ✓ Criar um provedor ou instituições semelhantes para abordar as preocupações e reclamações do público.
- ✓ Reforçar e expandir a autoridade do Estado em todo o território nacional.

Quando a autoridade do Estado entrou em colapso e as estruturas remanescentes do governo perderam a sua legitimidade, conduzindo à desintegração política, social e económica a nível nacional e mesmo regional, as principais tarefas de um governo são impulsionar, desde o início, a governação económica e política, assim como reconquistar a confiança do povo. A componente determinante para uma recuperação, paz e desenvolvimento sustentáveis são, em primeiro lugar e acima de tudo, uma liderança comprometida. Uma liderança que proteja os direitos humanos, assegure o estado de direito e a segurança, restabeleça e fortaleça instituições públicas e administrativas credíveis, que sejam transparentes e que prestem contas, assim como reconstrua um serviço público representativo que preste, efectivamente, a devida atenção à recuperação económica pós-conflito. Estas áreas chave de interesse constituem os pré-requisitos básicos que conduzem à paz, reconstrução e reconciliação. Demonstrar acção para os realizar pode transformar a mentalidade das pessoas, passando estas a ter confiança na capacidade do seu governo para lhes trazer paz e progresso duradouro, e ajudá-las a serem pacientes com as dificuldades que geralmente ainda têm pela frente.

Os governos pós-conflito, em especial as autoridades de transição, geralmente não possuem legitimidade nem confiança, na medida em que muitas vezes são formados como resultado de negociações entre os principais partidos em conflito, sem a participação da maioria da população. Podem incluir ex-combatentes vistos pela população como sendo responsáveis por crimes contra o povo. Além disso, muitas vezes exercem um controlo limitado sobre os bens do país. O desenvolvimento de políticas públicas tem de ser frequentemente negociado com outros actores (grupos sectários ou facções antigas que tomaram parte no conflito armado e que podem controlar partes do território nacional ou recursos). Os desafios que os países em crise e em situações pós-conflito enfrentam são complexos e multifacetados. Eles variam devido às diferentes origens históricas das causas do conflito e dos diferentes contextos políticos, sociais e geográficos. As estratégias para enfrentá-

los variam consoante o país, dependendo das circunstâncias específicas nacionais. Existem, no entanto, alguns princípios universais, valores e normas que têm sido avançados como úteis para alcançar uma paz sustentável, nomeadamente, um concentrada e comprometidos liderança, segurança, instituições governamentais eficazes, a confiança pública e legitimidade, liberdade de expressão, diálogo inclusivo e participação popular.

Os aspectos fundamentais de uma agenda de reforma pós-conflito bem sucedida, incluem:

- ✓ Abordar questões de representação demográfica ( igualdade étnica e de género);
- ✓ Introduzir um sistema de prestação de contas e regulação da conduta das forças armadas e polícia em particular (fiscalização parlamentar, um órgão de fiscalização civil e um órgão de reclamações independente);
- ✓ Melhorar o acesso aos serviços policiais e de justiça, especialmente, nas comunidades anteriormente marginalizadas e adoptar o policiamento comunitário como filosofia operacional para enfrentar as tensões da comunidade remanescente;
- ✓ Introduzir um novo sistema de selecção justo e um programa de formação básico, com ênfase sobre a regulamentação dos direitos humanos e um código de conduta.

#### **Caixa 24**

### **Tentativas de elaboração de boas políticas de segurança na Côte d'Ivoire**

As políticas de segurança pós-conflito que ainda decorrem na Côte d'Ivoire, incluem:

- ✓ Construção de confiança entre o partido dominante e os grupos rebeldes baseados a norte para criar estabilidade, apesar do processo de DDR em curso;
- ✓ A insistência dos intervenientes na conclusão do processo de DDR antes da realização de eleições presidenciais;
- ✓ Reintegração dos oficiais das forças rebeldes no exército nacional.

*Fonte* : UN DDR Resource Centre (2008) Country programme: Côte d'Ivoire, see <http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=51> (avaliado a 19 de Dezembro de 2010).

Para concluir, o desafio de restaurar a segurança nas sociedades pós-conflito é uma tarefa enorme. Os países da África Ocidental devem tornar a segurança num conceito holístico que vai para além do enfoque tradicional da segurança do estado e inclui segurança humana, desenvolvimento e prevenção de conflitos sustentáveis. Os parlamentares podem desempenhar um papel significativo.

## **O que pode fazer como parlamentar**

- ▶ Desenvolver as suas próprias capacidades, em termos de conhecimento sobre questões de segurança e do papel dos parlamentos na definição e implementação de políticas.
- ▶ Advogar e definir um papel para o parlamento em todas as fases do ciclo nacional da política nacional de segurança.
- ▶ Assegurar que existe uma relação lógica entre política de segurança nacional, a reforma do sector da segurança, as doutrinas operacionais, planos de defesa e as demandas do orçamento.
- ▶ Aproveitar cada oportunidade para destacar as ligações das questões económicas e sociais com a segurança.
- ▶ Patrocinar um projecto de lei para reforçar a supervisão legislativa do sector da segurança no seu país.
- ▶ Assegurar que a oportunidade proporcionada pela sessão de perguntas e respostas ao executivo seja utilizada para lidar com as violações dos direitos humanos cometidos por membros dos serviços de segurança, e educar o seu eleitorado.
- ▶ Efectuar campanhas para a incorporação na legislação nacional dos protocolos e acordos de segurança regional.
- ▶ Elaborar legislação que garanta uma distribuição justa e equitativa dos recursos e rendimentos nacionais.
- ▶ Decretar políticas rigorosas que estimulem a transparência na gestão dos assuntos públicos e efectiva descentralização das estruturas governamentais para garantir a protecção das minorias.
- ▶ Investigar denúncias de actividades ou comportamentos que ponham em causa a segurança ou os direitos humanos dos cidadãos ou a segurança do estado.
- ▶ Efectuar parcerias com a sociedade civil para servir como uma ponte entre as pessoas, especialmente grupos vulneráveis e marginalizados, e os centros de poder.

## Capítulo 12

# Política de segurança nacional e as normas internacionais<sup>1</sup>

A principal função do estado é manter a segurança nacional e a integridade territorial. Tal, não pode ser garantido por um único estado agindo isoladamente e, em grande medida, está associado à segurança do sistema internacional. Para reforçar a sua segurança individual, os estados celebram acordos bilaterais e multilaterais que os ajudam a conduzir as suas acções e políticas, em prol dos seus interesses de segurança nacional. Estes acordos bilaterais ou multilaterais podem ser formalizados como os tratados ou convenções, no entanto, as leis internacionais, tratados, acordos regionais e instrumentos legislativos podem limitar ou ampliar as oportunidades de segurança nacional. Este capítulo reflecte sobre o impacto da dinâmica de regulamentação internacional e regional sobre a política de segurança nacional na região da África Ocidental.

## Direito internacional e dinâmica da política de segurança nacional

Direito internacional é o termo frequentemente usado para referir o sistema de acordos implícitos e explícitos que unem os Estados-nação na adesão a valores e padrões reconhecidos. Difere de outros componentes do direito lei na medida em que se refere principalmente aos estados, ao invés dos seus cidadãos, ou actores privados.

Na busca de segurança nacional, os tratados internacionais podem limitar ou incrementar as opções para a definição de políticas de segurança nacional. Existem instâncias em que o sistema jurídico nacional é incapaz de conter as óbvias e

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Dr. Istifanus Zabadi.

perceptíveis ameaças à segurança nacional. Um bom exemplo é a experiência da Guiné-Bissau com o tráfico de drogas. De igual modo, o desafio do terrorismo internacional e os crimes transfronteiriços, como assaltos, contrabando, circulação ilegal de pessoas e lavagem de dinheiro na África Ocidental, e da aparente fraqueza dos estados da região, sugerem que uma recompensa maior deveria ser anexada aos acordos regionais enquanto que contra-estratégias. Nesses casos, os estados devem cooperar uns com os outros para enfrentar estes desafios.

As Nações Unidas têm fornecido orientações aos países, em termos de regulamentos que definem o exercício da segurança nacional dos estados no sistema internacional. A maioria dos países do mundo são membros das Nações Unidas (NU) estando, portanto, vinculados à Carta das Nações Unidas. Os artigos 2.3 e 2.4, estabelecem que:

Todos os membros devem abster-se, nas suas relações internacionais, da utilização da ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas.

Além disso, uma série de princípios internacionais consuetudinários fornecem um quadro de referência. A declaração 2625 (XXV) da Assembleia geral das NU sobre os princípios do direito internacional relativos às relações de amizade e cooperação entre os estados (1970), é reconhecida como uma interpretação autêntica da Carta das Nações Unidas e, portanto, vinculativa para todos os estados membros. Nesta Declaração, oito princípios indivisíveis e de valor igual são listados, respectivamente:

- Princípio I:** Abster-se de recorrer à ameaça ou uso da força.
- Princípio II:** Solução pacífica de litígios internacionais.
- Princípio III:** Inviolabilidade das fronteiras e integridade territorial dos estados.
- Princípio IV:** Direito dos povos à autodeterminação e de viver em paz nos seus próprios territórios, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas e garantidas.
- Princípio V:** Igualdade soberana dos estados e não ingerência nos assuntos internos.
- Princípio VI:** Respeito pelos direitos humanos.
- Princípio VII:** Cooperação entre os estados.
- Princípio VIII:** O cumprimento de boa-fé das obrigações assumidas, no âmbito do direito internacional.

## **Tratados multilaterais em matéria de defesa e segurança**

Existe uma vasta gama de tratados multilaterais no âmbito da segurança. As principais categorias de tais tratados são os seguintes (a enumeração não é exaustiva - dá apenas exemplos de tratados em cada categoria):

**Tratado que regula a segurança mundial:** Carta das Nações Unidas.

**Tratados internacionais sobre direito humanitário, os quais regulam conflitos armados internacionais e não internacionais:** Quatro Convenções de Genebra (1949) e o seus Protocolos adicionais de 1977.

**Tratados internacionais relativos a diferentes tipos de armamento e seus regimes:** Tratado mísseis anti-balísticos, Tratado de redução de armas estratégicas, minas convencionais, Tratado de Tlatelolco.

**Tratados internacionais de criação de organizações regionais, parcialmente relacionados com matérias de segurança:** Carta da Organização dos Estados Americanos, Tratado da União Europeia, Acta final, CSCE / OSCE, Acto Constitutivo da União Africana, o Tratado da CEDEAO (1975) e o Tratado revisto (1993).

**Acordos regionais de cooperação militar e de defesa mútua:** Tratado da NATO, Acordo de parceria para a paz, Tratado da União da Europa Ocidental, Tratado inter americano de assistência recíproca, Protocolo da CEDEAO sobre assistência mútua em matéria de defesa.

A razão para os estados ratificarem tratados de segurança internacionais é a definição de princípios de comportamento internacional, com vista ao fortalecimento da segurança internacional e regional, assim como o reforço da sua cooperação bilateral ou multilateral. O executivo, através do seu ministério dos Negócios estrangeiros conduz, normalmente, o processo de negociação.

Alguns dos acordos multilaterais que foram adoptados por alguns estados da sub-região da África Ocidental, incluem:

- ✓ Tratados de extradição entre a República do Benim, República do Gana, República Federal da Nigéria e República do Togo;
- ✓ Protocolo da CEDEAO sobre a não agressão (1978)
- ✓ Protocolo da CEDEAO sobre assistência mútua em matéria de defesa (1981);
- ✓ Protocolo da CEDEAO sobre a livre circulação de pessoas, bens e serviços e direito à habitação (1980 e 1986);
- ✓ Convenção da CEDEAO sobre assistência mútua em matéria penal (1992)
- ✓ Convenção da CEDEAO sobre a extradição (1994)

- ✓ Protocolo da CEDEAO relativo ao Mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança (1999)
- ✓ Protocolo da CEDEAO sobre democracia e boa governação, complementar ao Mecanismo (2001)
- ✓ Convenção da CEDEAO sobre armas ligeiras e de pequeno porte, suas munições e outros materiais afins (2006).

Instrumentos regionais para reforçar a segurança nacional:

- ✓ Alinhar práticas de apoio à governação democrática e ao desenvolvimento humano sustentável global;
- ✓ Orientar os legisladores locais no que concerne a normas e boas práticas internacionalmente aceites, em termos de tomada de decisão em matéria de segurança;
- ✓ Incentivar a que os direitos dos cidadãos sejam protegidos.

É importante notar que existem instrumentos e acordos de regulamentação regional que podem colocar severas restrições à política de segurança nacional. Um exemplo é o Protocolo da CEDEAO sobre a livre circulação de pessoas, bens e serviços e direito de residência. No Gana, Sam Sarpong observou que este protocolo abriu um terreno fértil aos impostores, alguns dos quais se encontram envolvidos na prática de crimes armados. Isto acontece, com especial prevalência no Ghana, pois este país existe como um refúgio de paz numa região marcada pela turbulência. O mesmo sucede no caso da Nigéria, onde o protocolo limita a promulgação de leis que confinem o influxo de migrantes fundamentalistas religiosos de outros países de África Ocidental para a Nigéria.

No contexto regional, o artigo 58 do Tratado revisto CEDEAO em 1993 articula a função de segurança colectiva dos Estados membros na salvaguarda e consolidação das relações conducentes à manutenção da paz, estabilidade e segurança na região.

Os Estados membros da CEDEAO, comprometeram-se ainda a manter consultas periódicas e regulares entre as autoridades das fronteiras nacionais, e a estabelecer comissões nacionais locais ou conjuntas, para analisar eventuais problemas que ocorram nas relações entre estados vizinhos. De igual modo, comprometeram-se a empregar os seus bons ofícios, conciliação, mediação e outros métodos de resolução pacífica de conflitos. As modalidades de operacionalização estão contidas no Protocolo relativo ao Mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança (1999).

O Mecanismo define o papel da Conferência dos chefes do Estado e de governo, do Conselho de mediação e segurança (CMS), da Comissão da CEDEAO e outras instituições, como o Conselho dos sábios para a consecução dos objectivos definidos no tratado. A MSC é assistida pela Comissão de defesa e segurança, que é constituída por representantes das seguintes estruturas de cooperação de segurança:

- ✓ **A Comissão dos chefes de estado-maior de defesa**, constituída pelos chefes de estado-maior ou por oficiais equivalentes, assim como por especialistas dos ministérios dos negócios estrangeiros.
- ✓ **A Comissão dos Chefes de Serviços de Segurança**, constituída pelos chefes da migração, alfândega, guarda civil, agências de drogas/narcóticos, guardas de fronteira e as forças de protecção civil.
- ✓ **Os Ministros responsáveis pela segurança** composto dos ministros responsáveis pelos assuntos internos e de segurança ou equivalente oficiais.
- ✓ **A Comissão dos chefes de polícia da África Ocidental** composta dos chefes de polícia dos Estados membros da CEDEAO.

O Departamento de assuntos políticos, paz e segurança da Comissão da CEDEAO também têm um papel importante a desempenhar no apoio a todos os órgãos acima referidos, no que concerne a reunir, analisar, articular e agregar os incidentes de segurança e apresentar alternativas no sentido de reforçar a integração regional. O Departamento actua através de três direcções: Alerta precoce, Assuntos políticos, e Manutenção da paz e segurança regional

## **Acordos bilaterais e segurança nacional**

Ao se delinear a política de segurança do estado, os acordos bilaterais desempenham, igualmente, um papel importante. Com apenas dois estados envolvidos, as disposições de tais tratados podem ser negociados com vista a adaptar o mais estritamente possível os valores específicos, as circunstâncias e as necessidades dos países em causa. O Tratado de redução de armas estratégicas (START) entre a antiga União Soviética e os Estados Unidos constitui um exemplo.

Este tipo de tratado, não só tem sido usado para expressar amizade e não agressão, como também tem servido para ajudar a resolver casos concretos de cooperação militar. Isto inclui, nalguns casos, a permissão para empregar tropas e armamento em território estrangeiro, ou para enfrentar ameaças comuns de segurança, tais como a pirataria marítima, o terrorismo e os crimes transfronteiriços.

A região da África Ocidental tem testemunhado, nos últimos tempos, a utilização de acordos bilaterais ou tratados para difundir situações potencialmente voláteis, tais como disputas de fronteira internacional e crimes transfronteiriços. Um exemplo recente de tais acordos bilaterais é o Acordo Greentree entre a Nigéria e os Camarões assinado em 12 de Junho de 2006, definindo as modalidades de entrega da península de Bakassi, dos Camarões para a Nigéria. Além disso, um memorando de entendimento entre a Nigéria e o Benim, assinado em 14 de Agosto de 2003, incidiu sobre as preocupações de ambos países relativamente à escalada de contrabando, crimes transfronteiriços, tráfico humano, tráfico de drogas, assédio de funcionários e cidadãos, imigração ilegal, embustes e outros crimes.

Em geral, os tratados bilaterais podem ser vistos como uma ferramenta para delinear a política de segurança externa, reforçar as relações de amizade com outros países e resolver problemas concretos. Os parlamentos tendem a estar numa posição mais decisiva no momento da aprovação destes tratados, e possuem um maior raio de acção para sugerir mudanças no texto – para o executivo negociar posteriormente – do que no caso dos tratados tradicionais de segurança multilateral.

Sem dúvida, a segurança é crucial para o desenvolvimento, redução da pobreza, boa governação e crescimento dos estados e das instituições democráticas, com base no estado de direito. Assim, a formulação e implementação de uma política de segurança nacional é vital para os interesses dos estados e para o sistema internacional. Dado que os estados no sistema internacional, por vezes, perseguem objectivos de segurança nacional divergentes, as normas internacionais sob a forma de leis e tratados possuem um papel vital na manutenção do equilíbrio, estabilidade e interacção entre os estados. No entanto, os tratados internacionais podem, às vezes, limitar a própria base das políticas de segurança nacional. Para este efeito, o parlamento pode melhorar a eficácia das normas internacionais ao reforçar, invés de limitar, as oportunidades para a prossecução das políticas de segurança nacional, executando algumas das funções vitais descritas neste capítulo.

## O que pode fazer como parlamentar

### Negociações de Tratados

Certificar-se de que o parlamento/suas comissão(es) competente(s):

- ▶ Está associado ao processo de negociação de tratados bilaterais ou reservas a tratados multilaterais onde permitido e que parlamentares de diferentes tendências políticas, estão incluídos como membros da equipa de negociação;
- ▶ Recebe aconselhamento da sociedade civil, em particular de organizações de pesquisa e advocacia relevantes sobre as questões em causa;
- ▶ Pode apresentar seus pontos de vista oficiais e de forma oportuna ao governo, de modo a assegurar que as preocupações e aspirações do povo são tomadas em consideração.

### Análises de impacto

- ▶ Garantir que ao parlamento lhe seja apresentado, e possa discutir com uma análise detalhada o potencial impacto (tanto a médio como a longo prazo) – político, económico, social, ambiental ou outro – de um tratado.

### Ratificação

- ▶ Certificar-se de que o parlamento é convidado a considerar o tratado em tempo útil antes de sua ratificação por parte do estado
- ▶ Garantir coerência entre o tratado a ser ratificado e a lei nacional, alterando esta última ou, se necessário e possível, estabelecendo uma reserva ou uma cláusula de interpretação a respeito do acordo internacional.

### Revisão de reservas e cláusulas interpretativas

- ▶ Assegurar que a manutenção da validade das cláusulas de reservas e de interpretação efectuadas pelo seu país sejam revistas, como parte da revisão periódica da política de segurança nacional.



## **Secção IV**

# **Principais componentes operacionais do sector da segurança**



## Capítulo 13

# Forças armadas<sup>1</sup>

As forças armadas, um dos pilares do sector de segurança na maioria dos países é, geralmente, composta pelo exército, força aérea e marinha. Tem existido ao longo da história contemporânea, e é amplamente considerada, como o escudo e a espada do Estado moderno. A caixa 25 mostra que, na actualidade, são poucos os países no mundo que não possuem uma instituição militar. Na África Ocidental, todos os Estados possuem uma força militar. Tal como na maior parte de África, os líderes da África Ocidental independente optaram por construir uma instituição militar como um símbolo importante da soberania nacional dos seus incipientes Estados. Com excepção da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, cujas forças armadas resultaram de lutas armadas pela independência nacional, todas as outras, particularmente o exército, foram construídas utilizando elementos das forças armadas coloniais. Estas forças foram muitas vezes utilizadas pelas autoridades coloniais para impor a ordem colonial, nomeadamente, através do uso da força brutal, ignorando os direitos e interesses das pessoas. Para entender a história da intervenção militar na política pós-independência, na maioria da África Ocidental é importante manter esse legado em mente. Ele explica, em parte, as relações muitas vezes antagónicas entre os militares e as populações da África Ocidental. No entanto, desde o movimento de democratização da década de 1990, uma nova era começou com o objectivo de tornar as forças armadas mais profissionais, receptivas e respeitadoras dos direitos das pessoas. Acresce ainda o facto de serem constitucional e juridicamente subordinadas aos líderes democraticamente eleitos e, em todas as suas actividades, sujeitos a supervisão parlamentar.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Dr. Boubacar N'Diaye.

## Caixa 25

### Países sem forças armadas

Nem todos os países do mundo possuem forças militares. Os países que não têm forças armadas são, tipicamente, micro-estados do Pacífico Sul, como o Nauru, Ilhas Maldivas, Kiribati, Samoa, Ilhas Salomão, Tuvalu, Vanuatu e Palau. Nas Caraíbas, as Ilhas de S. Vicente e Granada, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, Dominica e Granada também não são detentoras de forças armadas. Outros exemplos são, respectivamente, Costa Rica, Islândia, Ilhas Maurícias, Panamá, Timor-leste, Andorra, São Marino e Haiti. A maioria destes países possui unidades paramilitares ou forças policiais com mais poderes do que, propriamente, a polícia (por exemplo, guardas nacionais e guardas de fronteira).

*Fonte:* Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Manual para parlamentares No 5. Genebra/ Kiev: UIP e DCAF.

## Funções das forças armadas

Num Estado moderno, a função das forças armadas é simples. Quando atacadas, devem lutar em nome do Estado e em defesa dos seus interesses vitais, o primeiro dos quais é a sobrevivência, implicando independência e soberania. De igual modo, devem defender a segurança externa do Estado dissuadindo a agressão. Estas eram as funções supremas no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, caracterizado por uma intensa confrontação ideológica durante a Guerra Fria. Como outros países do mundo, os da África Ocidental foram, de igual modo, afectados pela dinâmica da Guerra Fria e pela ênfase na segurança externa.

Desde o final da Guerra Fria que um novo conjunto de preocupações de segurança tem afectado as forças armadas da maioria dos países, a nível global, incluindo os Estados da África Ocidental. Entre os desenvolvimentos a nível de segurança contam-se, respectivamente, o terrorismo, pirataria marítima, a criminalidade transnacional generalizada, incluindo o tráfico de drogas transcontinental, a proliferação de armas ligeiras, estas, particularmente nas mãos de civis em muitos países, o crime informático e a corrupção. Um dos impactos que se fizeram sentir foi a redução do tamanho das forças armadas a nível mundial. Na África Ocidental, uma crise económica durável contribuiu igualmente para esta mesma redução. Na sequência destes acontecimentos, foram dadas novas atribuições às forças armadas, de modo a executarem, de uma forma diferente, as suas principais tarefas tradicionais.

A nível mundial, as forças armadas tendem a praticar todas e quaisquer das seguintes funções:

- ✓ Proteger a independência, soberania e integridade territorial do Estado, ou mais amplamente, o bem-estar dos seus cidadãos. Isso significa dissuadir ou lutar para repelir a agressão de forças armadas estrangeiras, mas também defender os interesses de segurança nacional quando estes estão ameaçados.
- ✓ Participar nas tarefas de segurança interna em casos excepcionais, auxiliando as autoridades de aplicação da lei e coerção na manutenção da ordem, quando as forças policiais regulares forem incapazes de manter ou restaurar a ordem que tenha sido severamente alterada.
- ✓ Participar na construção nacional (função socioeconómica).
- ✓ Combater o terrorismo, o crime transnacional e outros factores de insegurança.
- ✓ Participar em missões internacionais de manutenção ou construção da paz.
- ✓ Participação em missões de socorro e assistência às populações civis.

O grau de desempenho destas funções pelas forças armadas varia de estado para estado, dependendo do quadro jurídico nacional e da percepção da situação de segurança.

## **Proteger a soberania do Estado e a sociedade**

Apesar dos novos desenvolvimentos de segurança e ameaças, a principal missão tradicional das forças armadas continua a ser o mais importante. Esta missão inclui não só a luta para proteger a sobrevivência e a soberania política do Estado, mas também defender os seus interesses vitais de segurança e as vidas e interesses legítimos dos cidadãos, e da sociedade em geral.

Desde o final da Guerra Fria que os líderes políticos e militares se tornaram cada vez mais conscientes de que a soberania nacional se encontra ameaçada, não só pelos militares estrangeiros, mas também por outras novas ameaças de natureza não militar. As forças armadas da maioria dos países, incluindo as da África Ocidental, estão, actualmente, num processo de realização de diferentes formas de reforma de defesa (ou do sector de segurança) para que melhor possam cumprir a sua missão e enfrentar novos desafios. A caixa 26 descreve os três processos de reforma.

### **Caixa 26**

#### **Reforma da defesa: que finalidade?**

Desde os anos 90 que as forças armadas de vários países têm vindo a sofrer diferentes tipos de reformas. Nalguns casos, o termo “reestruturação” descreve melhor estes processos. A reforma/reestruturação foi realizada em busca de objectivos diferentes, conforme abaixo ilustrado:

### ▶ Democratização

Em muitos países pós-comunistas, pós-autoritários e pós-conflito, o objectivo da reforma da defesa foi a democratização:

- ✓ Submeter as forças armadas à liderança política democraticamente eleita (aí as forças armadas deixariam de constituir uma ameaça tão grande para a democracia).
- ✓ Equilibrar os recursos necessários para forças armadas com as necessidades dos outros sectores da sociedade (quando, durante a Guerra Fria, as necessidades de defesa eram consideradas primordiais).
- ✓ Adaptar a instituição militar a um novo ambiente socioeconómico marcado pela escassez.

### ▶ Adaptação ao novo ambiente de segurança

- ✓ Ajustar o tamanho e o orçamento das forças armadas às novas ameaças de segurança.
- ✓ Preparar as forças armadas para novas missões, por exemplo, manutenção da paz, combate ao tráfico de droga, socorro, etc.

### ▶ Internacionalização

Cada vez mais, as forças armadas deixam de operar, unicamente, dentro do contexto nacional, e passam a actuar em conjunto com unidades de outros países. Esta cooperação internacional pode ocorrer numa base ad-hoc, como em missões de paz sob a égide das Nações Unidas, ou a longo prazo e segundo bases institucionais (por exemplo, no Quadro de defesa comum e de acordo com as disposições do Conselho de paz e segurança da UA, a Força de espera da CEDEAO), ou ainda numa base bilateral ou multilateral.

- ✓ Isso coloca, em parte, as forças armadas sob comando e estruturas organizacionais internacionais.
- ✓ Isso aumenta também a capacidade das forças armadas de operar com as de outros países em termos de doutrina, equipamento, formação, idiomas, informações e sistemas de comando e controlo (interoperabilidade).

*Baseado em: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas. Manual para parlamentares No 5. Geneva/ Kiev: UIP e DCAF.*

## **Apoio às autoridades civis de aplicação da lei e coerção**

Uma outra função desempenhada pelas forças armadas na maioria dos países é apoiar as autoridades civis de aplicação da lei e coerção. Esta actividade é muito controversa devido aos riscos que acarreta para as forças armadas em si, para as relações civis-militares, e para a democracia em geral. Embora seja verdade que o Estado e a sociedade podem estar em perigo devido a ameaças que se estendem para além da capacidade de resolução traves do uso dos meios tradicionais das autoridades civis e policiais, o uso das forças armadas para esse efeito pode ser problemático. Assim sendo, esta função deve ser cuidadosamente considerada, e um quadro legal para a sua utilização instituído, assim como deveriam ser tomados cuidados indispensáveis, de modo a garantir que os direitos dos cidadãos são respeitados. Porém, os países da África Ocidental, mediante o Protocolo de 2001 da CEDEAO sobre democracia e boa governação, complementar ao protocolo relativo ao Mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança, reconheceram os riscos.

As preocupações legítimas e os riscos associados ao uso das forças armadas para aplicação da lei e ordem civis incluem, respectivamente:

- ✓ Tal, poderia ameaçar, potencialmente, o controlo civil e a supervisão das forças armadas, já que muitas vezes leva à politização das mesmas. A subordinação dos militares ao controlo civil pode eclipsar-se quando o militar percebe que as autoridades civis dependem da repressão para preservar o seu poder. A legitimidade das autoridades civis diminui rapidamente, em proporção à repressão exercida pelos militares pertencentes ao grupo dissidente.
- ✓ As forças armadas podem, temporariamente, restaurar a lei e a ordem, mas não podem remover ou resolver as raízes políticas, sociais ou económicas do conflito ou desordem.
- ✓ As forças armadas são treinadas para combater e, como tal, não são, geralmente, especificamente formadas para tarefas de policiamento, nem para lidar com grandes multidões ou civis.
- ✓ Existe o risco de aumento da rivalidade entre a polícia e as forças armadas.

Esta função particular das forças armadas só deveria ser exercida muito poucas vezes, em condições severas, e unicamente após terem sido esgotadas todas as outras opções para restaurar a lei e a ordem.

## **Funções socioeconómicas**

Como jovens Estados que são, os Estados da África Ocidental têm procurado edificar a instituição militar, em particular, o exército nacional, como um símbolo da nação e um instrumento importante para o estabelecimento de um Estado-nação. Isto é particularmente verdade, no caso dos países com um passado revolucionário antigo, tal como a Guiné, o Burkina Faso, o Mali e o Gana. É reconhecido que os militares, especialmente os soldados recrutados, contribuem para a construção da nação e para o reforço da identidade nacional. As forças armadas permitem que os

jovens (principalmente homens) de todas as partes do país, e de diferentes classes sociais e origens étnicas, trabalhem em conjunto. Isto é verdade em sociedades multi-étnicas e multiculturais, onde as forças armadas fazem parte do processo de 'mistura' ("melting pot"). Outra função social da instituição militar reside em proporcionar às pessoas oportunidades educacionais. Pessoas com poucas ou nenhuma oportunidades de trabalho, podem beneficiar e obter competências para uso na vida civil.

Uma outra função social das forças armadas é assistir ou apoiar a administração civil em áreas remotas, usando tropas no activo e veteranos para prover educação e saúde preventiva ou para combater a degradação ecológica. Em muitos Estados da África Ocidental os militares têm igualmente a tradição de desenvolver importantes actividades económicas, tais como, construção de estradas, abertura de poços e produção de produtos agrícolas ou industriais, para consumo próprio ou para o mercado. Os países da África Ocidental reconheceram a importância desta missão no Protocolo de 2001 sobre democracia e boa governação no seu art 19(5), o qual prescreve "Os membros das forças armadas podem ser seleccionados para participar em projectos de desenvolvimento nacional". Em certas instâncias, algumas destas acções podem entrar em conflito com as actividades produtivas das populações civis, mas na maioria dos casos, complementam-nas e, portanto, num contexto de escassez, ajudam nos esforços de desenvolvimento nacional. Por outro lado, contribuem para criar uma imagem positiva dos militares no país. Isto é particularmente verdade para as forças armadas de Estados como o Senegal, que nunca governaram o país após um golpe, e que se mantiveram apolíticas e profissionais ao longo dos tempos.

Estas funções socioeconómicas são exemplos de como as forças armadas podem contribuir para a sociedade de uma forma positiva. No entanto, em alguns países, os militares podem interferir negativamente no desenvolvimento económico, social e político do país, monopolizando certas actividades, e quando os seus interesses não são protegidos pelo governo, podem inclusivamente intervir na política e ameaçar a democracia. Nalgumas situações as forças armadas podem estar envolvidas em negócios comerciais que lhe proporcionam receitas adicionais ao orçamento de Estado, as quais não são supervisionadas, nem sujeitas ao controlo democrático. Tal, pode prejudicar gravemente a democracia, e ser um fenómeno difícil e perigoso de enfrentar. Outro risco inerente ao envolvimento militar em actividades socioeconómicas, prende-se com o facto destas enfraquecerem o seu profissionalismo e interferirem na sua missão principal, ou seja, estarem preparadas, em todos os momentos, para defender o país e os seus cidadãos contra a agressão.

## **Combater o terrorismo e a criminalidade transfronteiriça**

Ao adoptarem vários instrumentos da União Africana, em particular, a Convenção de Argel sobre prevenção e combate ao terrorismo, em 1999, os países africanos reconheceram que o terrorismo é uma ameaça crescente à paz e estabilidade. Tendo em conta as experiências de actividades mercenárias na Guiné e no

Benim na década de 1970 e, mais recentemente, as actividades terroristas no Níger, Nigéria, Mali e Mauritânia, os Estados da África Ocidental consideraram o terrorismo como uma ameaça grave e prometeram combatê-lo. Esta missão recai, geralmente, sobre as forças armadas. Até há bem pouco tempo, as forças armadas dos Estados da África Ocidental não eram treinadas para combater pequenos grupos armados que não estivessem vinculados a Estados. O aparecimento deste tipo de ameaça obrigou as forças armadas em muitos Estados, nomeadamente, no Mali, Níger e Mauritânia, a prepararem-se melhor para este tipo de missão através de treino complementar e prontidão operacional. De igual modo, com a propagação da criminalidade transfronteiriça, incluindo o tráfico de drogas efectuado por organizações criminosas fortemente armadas, bem como a proliferação de armas, os militares são chamados, por vezes, a apoiar as agências de aplicação da lei e coerção no combate aos criminosos, e redução da insegurança. Nesses casos, deve ser garantido que os militares recebam formação adequada e que tal missão não interfira com o seu dever principal, nem resulte na violação dos direitos humanos ou enfraqueça o seu controlo democrático.

### **Contribuir para a paz internacional**

Desde a década de 90 – era do fim da Guerra Fria – tem havido um declínio no número de conflitos entre os estados e os conflitos dentro dos estados tornaram-se mais frequentes. Quando terminam os combates e se iniciam esforços visando a construção da paz, forças armadas de países que não estiveram envolvidas no conflito são convidadas a contribuir para esses esforços. Tal envolve missões de monitorização do cessar-fogo, imposição e manutenção de paz, entre outras missões de construção da paz, que, frequentemente, fazem parte daquelas que as forças armadas de muitos países, incluindo os da África Ocidental, devem executar. De facto, na sub-região, países como a Nigéria, Gana, Senegal, Mali e Burkina Faso, possuem uma longa experiência de participação em várias operações de paz em muitas áreas pós-conflito, a nível mundial.

As forças armadas estão envolvidas em missões de paz por várias razões. Entre elas, encontram-se a prevenção de conflitos e evitar o possível alastramento dos seus efeitos, como a desestabilização de regiões completas, o desmembramento da economia e fluxos descontrolados de refugiados. As missões de manutenção da paz contribuem, igualmente, para a segurança humana e protecção da população civil em zonas de conflito. A segurança humana, especialmente o beneficiar dos direitos humanos, tem-se tornado um objectivo importante da comunidade internacional desde que os recentes conflitos começaram a afectar, desproporcionalmente, a população civil. Um efeito colateral da participação em missões de paz é que elas oferecem uma oportunidade para treinar os militares envolvidos e ganhar experiência em situações pós-conflito. Dada a propensão da região para o conflito, as disposições do Protocolo relativo ao estabelecimento do Conselho de paz e segurança da União Africana, sobre operações de manutenção da paz regional, bem como o Protocolo da CEDEAO relativo ao Mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança (Capítulo VI), podem ser úteis às forças armadas da África Ocidental que são bem

treinadas em operações de manutenção de paz. Na verdade, a ECOMOG, (a antiga estrutura de prevenção de conflitos e manutenção da paz) era, frequentemente, usada durante os conflitos em vários países membros da CEDEAO.

### **Auxílio em situações de catástrofe**

Todos os países podem ser afectados por catástrofes naturais ou desastres provocados pelo homem, tais como terremotos, inundações, grandes incêndios ou acidentes aéreos em áreas urbanas e surtos de doenças. A missão das forças armadas pode, também, envolver a prevenção de catástrofes, através de tarefas tais como cuidar do meio ambiente. Isto é particularmente verdade, nos países em desenvolvimento, como os Estados da África Ocidental, onde as infra-estruturas e os mecanismos de prestação de serviços são subdesenvolvidos ou possuem fraco desempenho. Em tais situações de emergência, as forças armadas são, normalmente, chamadas pelas autoridades civis para colaborarem na prestação de ajuda humanitária. Isto deve-se ao facto de ser uma organização que está frequentemente bem adequada para a realização de operações de grande escala, e detentora de equipamentos e capacidade operacional inigualáveis. Tais tarefas englobam a manutenção da lei e ordem durante períodos de emergência caracterizados por tensão social causada por desastres, distribuição de água potável, alimentos, suprimentos médicos e outros, assim como manter as linhas de comunicação e transporte. Um efeito colateral do emprego das forças armadas em operações de auxílio, em situações de catástrofe, é que estas se tornam visíveis para a sociedade, dentro de uma perspectiva positiva, e o seu apoio popular aumenta. Por outro lado, pode incrementar, igualmente, o conjunto de competências militares e melhorar o equipamento das tropas, para situações semelhantes que possam ocorrer futuramente.

As várias missões das forças armadas na África Ocidental, tal como em outros lugares, podem ser melhor desempenhadas se lhes forem dadas um enquadramento jurídico e mandato claros, e, definitivamente, se forem apoiadas por todas as instituições estatais e honradas por uma população que se identifica com elas. Entre as instituições do Estado, o parlamento possui um papel particularmente importante. Não só fornece o enquadramento jurídico, como também deve certificar-se da continuidade do apoio, e facultar a fiscalização necessária para que os militares possuam os meios para enfrentar os desafios inerentes a estas missões, assegurando o cumprimento das leis, regulamentos e princípios de uma sociedade democrática.

## Caixa 27

### **A posição da CEDEAO relativamente ao uso legítimo das forças armadas**

Nos Estados da África Ocidental, como noutros países em desenvolvimento, a estabilidade política pode ser comprometida por fortes desafios ao Governo actual, mesmo quando essas mudanças são pacíficas e legais. Por vezes, os desafios não são legais ou pacíficos, e a sua dimensão, possíveis consequências para a estabilidade podem ser tão terríveis que as autoridades tenham que agir para manter ou restaurar a lei e a ordem. Na maioria dos países da África Ocidental, a polícia e as suas unidades especializadas e, nalguns casos, os paramilitares e a guarda civil, estão encarregues de controlar a multidão e manter ou restaurar a lei e a ordem. No entanto, nalguns casos, o desafio é tal que as forças armadas têm de ser utilizadas para reforçar a polícia, a fim de os ajudar a manter e restabelecer a ordem eficazmente. Perante casos extremos, deve ser declarado o estado de emergência, com vista a dotar as autoridades civis de poderes especiais para enfrentar tais ameaças extremas (capítulo 6).

No Protocolo de 2001 sobre democracia e boa governação, complementar ao Protocolo relativo ao Mecanismo de prevenção, gestão e resolução e conflitos, manutenção de paz e segurança, de 1999, os Estados membros da CEDEAO acordaram que, quando as forças armadas cumprem funções no âmbito da ordem e lei:

1. Deve ser proibido o uso de armas para dispersar reuniões ou manifestações não violentas; sempre que as mesmas se tornem violentas, somente deve ser autorizada a utilização de força mínima/ou proporcional;
2. Devem ser proibidos todos os tratamentos cruéis, desumanos e degradantes (artigo 22).

As normas que devem reger o uso da força em tempos de crise estão contidas nas disposições finais do projecto de Código de conduta para as forças armadas e serviços de segurança da África Ocidental da CEDEAO, actualmente em vias de ser aprovado pelos órgãos políticos da organização regional.

#### **Artigo 28: Policiamento em tempo de paz**

Em tempo de paz, a manutenção da lei e ordem é da responsabilidade da polícia, da guarda civil e da guarda nacional, onde tal exista.

#### **Artigo 29: Policiamento em tempo de crise**

Em tempos de crise ou convulsões sociais, a protecção da vida e da propriedade deve ser da responsabilidade primária da polícia e da guarda civil (gendarmérie), onde ela exista. Em circunstâncias excepcionais e mediante

pedido da autoridade política, as forças armadas podem intervir, como último recurso, de acordo com a Constituição nacional.

### **Artigo 30: As regras de empenhamento em tempos de crise**

Em tempos de conflito armado, a autoridade política deve definir as regras de empenhamento para os serviços de segurança, bem como o âmbito da sua participação na defesa da segurança nacional, juntamente com as forças armadas.

*Fonte:* Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, Dakar, Senegal (2001); Draft Supplementary Act relating to a Code of Conduct for the Armed Forces and Security Services of ECOWAS.

## **O que pode fazer como parlamentar**

### **Funções relativas às forças armadas**

- ▶ Educar-se a si próprio em matérias militares e de segurança;
- ▶ Certificar-se que o funcionamento dos militares:
  - ✓ Está bem definido na lei e nas regras e regulamentos militares;
  - ✓ É consistente com o conceito e política de segurança nacional;
  - ✓ Corresponde às actuais necessidades de segurança da sociedade;
  - ✓ Não é enfraquecido por funções não militares, diminuindo a sua prontidão militar para dissuadir a agressão, e salvaguardar os interesses do Estado e da sociedade.

### **Reforma da defesa**

- ▶ Defender que a reforma da instituição militar e do sector de segurança se efectue como um todo.
- ▶ Certificar-se que a comissão(ões) parlamentar competente recebe relatórios detalhados sobre as reformas previstas ou realizadas, incluindo a correspondente análise de impacto. Assegurar-se igualmente que a comissão(ões) pode levantar questões a esse respeito, por exemplo, através de audições parlamentares.

### **Uso das forças armadas na aplicação da lei civil e respectiva coerção**

Em princípio, as forças armadas não devem ser envolvidas na aplicação da lei civil ou respectiva coerção, mas quando não existe outra solução, o parlamento deve fazer o seguinte:

- ▶ Certificar-se que o envolvimento dos militares na aplicação da lei e respectiva coerção está claramente definido, limitado e regulado por lei, relativamente a:
  - ✓ Circunstâncias em que podem ser utilizadas;
  - ✓ Natureza e limites da sua participação;
  - ✓ Duração do seu envolvimento;
  - ✓ Tipo de unidades militares a serem utilizadas em cada caso;
  - ✓ Instituição(ões) e autoridades competentes para tomar a decisão de convocar as forças armadas e de suspender a sua participação;
  - ✓ Jurisdição competente em caso de violação da lei ou dos direitos humanos neste contexto, etc.
- ▶ Aprovar leis que estabeleçam que autorizações ou mandatos tenham que ser emitidos por uma instituição autorizada, previamente à possibilidade de realização de buscas domiciliárias e prisões, e ao uso de armas letais.
- ▶ Certificar-se que existem mecanismos de fiscalização – parlamentares ou outros – para garantir que o envolvimento militar na aplicação da lei e respectiva coerção é compatível com os princípios do direito internacional humanitário, bem como com a legislação e os princípios dos direitos humanos.



## Chapter 14

# Polícia e guarda civil<sup>1</sup>

A estrutura e organização dos sistemas policiais nos países da África Ocidental foram, em grande parte, herdadas das antigas potências coloniais. Os países que, anteriormente se encontraram sob o domínio colonial francês (Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné, Mali, Níger, Senegal e Togo), herdaram um sistema com duas forças distintas, nomeadamente, a polícia e a guarda civil. Estas desenvolvem, tarefas mais ou menos semelhantes, mas respondem perante diferentes autoridades (ministério do Interior/Segurança para a polícia e o ministério da Defesa para a gendarmerie). As suas funções assentam, basicamente, na aplicação da lei e coerção e na protecção dos cidadãos sobre parte ou totalidade do território nacional. Outros países anteriormente sob o domínio colonial britânico e português detêm apenas uma força policial. Existem cinco países de língua inglesa (Gâmbia, Gana, Libéria, Nigéria e Serra Leoa), e dois de língua portuguesa (Cabo Verde e Guiné-Bissau).

## Organização e papel da polícia e da guarda civil em países francófonos

### A polícia

As forças policiais estão presentes em cada um dos 15 Estados membros da CEDEAO e estão organizadas de forma diferente. No entanto, existem grandes semelhanças onde a força policial pertença a país de língua francesa.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado pelo Coronel Moctar Ndoye e pelo Coronel Meïssa Niang.

## **Organização**

Seja uma organização civil ou paramilitar, a polícia, geralmente, encontra-se sob a jurisdição do ministro do interior. No entanto, alguns países como o Benim, Burkina Faso, Mali, Guiné e Togo, possuem um ministério para a segurança nacional, responsável pela lei e ordem, o qual inclui a polícia.

Um director-geral encontra-se, geralmente, no topo da hierarquia, assistido por uma equipa de comando. Este(a) é coadjuvado, nomeadamente, por um director-geral adjunto, vários gestores de serviços administrativos (pessoal, centros de formação de polícia, etc.), assim como gestores de serviços especializados, tais como o departamento da polícia de investigação criminal, informações, o esquadrão da polícia de narcóticos e drogas, etc. Entretanto, é de salientar que na Côte d'Ivoire o director-geral é coadjuvado por três directores adjuntos responsáveis, respectivamente, pela polícia de investigação criminal, informações, documentação e segurança pública, que por sua vez, supervisionam nove departamentos de serviços especiais.

A organização territorial da polícia também é sensivelmente a mesma em todos os locais, com base na existência de esquadras da polícia centrais ou quartéis gerais em grandes áreas urbanas, as quais supervisionam outras esquadras de menor importância.

Existe uma diferença clara entre os serviços gerais da polícia e os das unidades móveis de aplicação da lei e coerção, as quais integram unidades especializadas no controlo de multidões. No Senegal, o Grupo móvel de intervenção (GMI), sediado em Thiès, com duas unidades operacionais, respectivamente, em Dakar e Ziguinchor, é uma força especial de aplicação da lei e coerção com mandato para actuar em todas as zonas, sob a jurisdição da polícia. Os seus elementos podem, contudo, prestar serviço em esquadras da polícia, como assistentes dos membros do corpo urbano.

Em contraste com a guarda civil, a polícia possui estatuto civil ou paramilitar.

## **Responsabilidades**

Os oito países que estiveram sob o domínio colonial francês herdaram um sistema e organização da polícia semelhante ao da autoridade colonial. A polícia é responsável pelas investigações criminais e aplicação da lei e coerção em grandes áreas urbanas, assim como pelo controlo de pontos de entrada no território nacional (portos, aeroportos e postos de fronteira). Adicionalmente, é ainda responsável pelo controlo de estrangeiros (emissão de autorizações de residência) e pelo processamento dos documentos de viagem (bilhetes de identidade e passaportes) dos nacionais.

Como representante da lei e no seu papel de investigação criminal, a polícia é responsável por detectar infracções criminais, identificar os seus autores e reunir provas incriminatórias antes de os levar a tribunal (procurador público da república, procurador geral da república, ou câmaras de acusação). É ainda sua

função a implementação de ordens (mandados de prisão e de busca, intimações, notificações), emitidas por magistrados, cumprir documentos legais, usar os poderes que lhe foram delegados e auxiliar os agentes responsáveis pela execução de actos jurídicos.

Nas suas funções administrativas, a polícia é também responsável pelo policiamento do tráfego rodoviário e pela execução de ordens de penhora/confisco geral ou especial, emitido pela autoridade governamental responsável pela implementação da lei e da ordem pública.

## **A guarda civil**

Tendo herdado as tradições da polícia francesa, a guarda civil (*gendarmérie*) constitui um organismo militar responsável pela prestação de serviços de policiamento. Encontra-se presente em todos os estados francófonos da CEDEAO e actua em pequenas cidades e em áreas rurais.

### **Organização**

A guarda civil faz parte integrante das forças armadas e a sua administração está sob a jurisdição do ministro da Defesa. Em questões de lei e ordem pública, contudo, aplica directivas do ministério do interior ou do ministério da segurança. Os seus agentes e oficiais respondem perante o procurador da república no exercício das suas funções tal como acontece com os seus colegas da polícia. O Procurador da República é o supervisor de todas as actividades relativas à investigação criminal sob o controlo da procuradoria do tribunal de última instância.

Tal como a polícia, a guarda civil é administrada, em alguns países, por uma direcção-geral (Benim, Mali, Togo), um alto comando (Níger, Senegal), um comandante sénior (Côte d'Ivoire), ou um comandante chefe do estado-maior (Burkina Faso, Guiné). Esta autoridade, assistida por um estado-maior, possui um ou vários centros de treino, ramos especiais ou comandos territoriais. Por exemplo, o Alto comando da *gendarmérie* senegalesa possui, além do estado-maior, um centro de treino do comando, um centro administrativo, um centro de engenharia e dois grandes comandos: a *gendarmérie* móvel e a *gendarmérie* territorial, cada uma supervisionando um número de unidades territoriais e móveis.

### **Responsabilidades**

Contrariamente à polícia, normalmente a guarda civil abrange as áreas rurais e pequenas cidades, bem como vias de comunicações (rodovias, ferrovias e hidrovias).

Dentro da sua área de jurisdição, as suas responsabilidades são coincidentes com as da polícia, em matéria de investigação criminal e de aplicação da lei e coerção. Concomitantemente, a *gendarmérie* também é responsável pelo policiamento militar, registo de infracções de natureza militar (insubordinação, abandono, etc.) e, em certos casos, ofensas ao direito civis cometidas pelos militares. Ela actua como a polícia militar das as forças armadas, tanto no país como em missões fora do território.

Em alguns países, a guarda civil presta apoio às alfândegas (autoridades aduaneiras) e aos serviços hídricos e florestais, como parte integrante das suas responsabilidades económicas e ambientais.

Por último, devido à sua natureza e ao equipamento militar, a guarda civil também acompanha as forças armadas nas suas missões operacionais de defesa nacional. Para o efeito, possui unidades equipadas e treinadas para este fim, assim como uma rede espalhada por todo o país, que lhe permite dar um contributo eficaz relativamente à recolha de informação.

## **Organização e papel da policia em países anglófonos e lusófonos**

Ao contrário dos países de língua francesa, os que adoptaram o português e o inglês não possuem guarda civil, detendo apenas uma força policial responsável pela aplicação da lei e coerção em todo o território nacional. A organização e as responsabilidades da polícia diferem, apreciavelmente, entre os países de língua inglesa e francesa.

### **Países anglófonos**

Uma característica comum entre estes países, com excepção da Libéria, é serem ex-colónias britânicas que adquiriram a sua independência entre o final dos anos 50 e início dos anos 60 (a Libéria declarou a sua independência em 1847, após o regresso dos escravos Afro-Americanos libertos). Os controlos fronteiriços e de imigração de cada um destes países são providenciados, respectivamente, por um serviço de imigração, chefiados por um inspector geral. Além da Libéria, onde a polícia está actualmente em processo de reforma na sequência da guerra civil que devastou o país, a organização e as responsabilidades atribuídas à polícia obedecem aos mesmos princípios e estrutura.

### **Organização**

Enquanto que no Gana, Gâmbia e Serra Leoa, a polícia está sob a jurisdição do ministério dos Assuntos internos, na Nigéria encontra-se sob o ministério para Assuntos de polícia e na Libéria sob o ministério da Justiça.

Uma semelhança em todos os países, incluindo a Libéria, é a polícia ser comandada por um inspector-geral, coadjuvado por um ou vários adjuntos e um estado-maior.

Na Serra Leoa, o estado-maior é composto por seis oficiais com o posto de inspector-geral adjunto, com diferentes responsabilidades, tais como pessoal, treino e actividades de lazer, operações, policiamento criminal, apoio a serviços e normas profissionais. Adicionalmente, possui um braço armado, isto é a divisão de apoio operacional integrando quatro comandos de area implantados, respectivamente, no norte, sul, leste e oeste. Estas unidades reúnem-se semanalmente, num fórum denominado Conselho de gestão executiva e mudança, sob a presidência do Inspector-geral.

Na Nigéria, o estado-maior também articula em torno de seis directores adjuntos com o posto de Inspector-geral adjunto, responsáveis, respectivamente, pela administração (DGA “A”/DIG “A”) pelas operações (DGA “B”/DIG “B”), apoio (DGA “C”/DIG “C”), pelas investigações (DGA “D”/DIG “D”), pela formação (DGS “E”/DIG “E”) e pela pesquisa (DGA “F”/DIG “F”). (A polícia nigeriana é abordada em detalhe no estudo de caso apresentado na caixa 28 abaixo).

Na Libéria, o inspector-geral é apoiado pela divisão de investigações criminais e por dois adjuntos, o inspector-geral adjunto de administração geral, que supervisiona o DC (comissário adjunto) da administração; e o inspector-geral adjunto de operações, o qual possui três elementos sob o seu comando: o DC NEEWARD, responsável pelos municípios da polícia (a organização do território), o DC ERU, responsável pelas unidades de intervenção e o DC central de Monrovia, responsável pelo sector especial da capital, e ao qual se encontra atribuída uma unidade de apoio da polícia.

### **Responsabilidades**

As responsabilidades são as mesmas relativamente às descritas para a polícia dos países francófonos, com excepção do controlo da imigração e da fronteira, que é realizado pelo serviço de imigração.

### **Países de lusófonos**

Assim como sucede com os países de língua inglesa, Cabo Verde e Guiné-Bissau não possuem guarda civil (gendarmérie), sendo apenas detentores de uma força policial nacional. As tarefas relacionadas com a imigração e o controlo das fronteiras são executadas pela força nacional de polícia. Enquanto que em Cabo Verde a polícia é dirigida por um Director nacional, na Guiné-Bissau o mesmo denomina-se Comissário geral.

O mandato da polícia é o mesmo que nos países de língua francesa, com a excepção de que a polícia nestes dois países detêm competência exclusiva em todo o território. A polícia da Guiné-Bissau está a ser reestruturada como parte integrante da reforma do sector da segurança, em curso no país.

## **Regulamentação da polícia e da guarda civil**

Em todos os Estados membros da CEDEAO, as operações da polícia e da guarda civil estão sujeitas a uma regulamentação muito rigorosa. As armas e a força que dispõem levantam a questão relacionada com as normas legais sobre o seu uso, bem como da prestação de contas. Ao nível regional, foram adicionadas algumas disposições legais para completar a regulamentação nacional.

### **Normas da CEDEAO**

#### ***O Protocolo sobre democracia e boa governação de 2001***

A secção IV (artigos 19-24) do Protocolo de 2001 sobre democracia e boa governação suplementar ao Protocolo da CEDEAO relativo ao Mecanismo de

prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança (1999) diz respeito ao papel das forças armadas, da polícia e de outras agências de segurança numa democracia.

O artigo 19 do Protocolo suplementar prevê, no paragrafo 2 que “A polícia e outras agências de segurança devem ser responsáveis pela manutenção da lei e da ordem, assim como pela protecção das pessoas e seus bens.”

O artigo 20 reafirma a sua natureza republicana através da submissão das forças armadas, polícia e outras agências de segurança às autoridades civis legalmente constituídas. As autoridades civis, por sua vez, devem respeitar a natureza apolítica das forças armadas e da polícia, assim como proibir todas as actividades políticas e sindicais nos quartéis.

O uso de armas é regulamentado pelo artigo 22, o qual proíbe a sua utilização para dispersar manifestações não violentas. Se a demonstração se tornar violenta, apenas o uso da força mínima e proporcional deve ser autorizada. Os parágrafos 2 e 3 do presente artigo proíbem, de igual modo, todos os tratamentos cruéis e degradantes, assim como a prisão ou o envolvimento de pessoas durante as investigações policiais, sejam elas membros da família ou das relações do suspeito.

O artigo 23 estabelece a necessidade de incluir no treino das forças de segurança, instruções sobre a constituição do seu país, os princípios e regulamentos da CEDEAO, direitos humanos, direito humanitário e princípios democráticos.

### ***Projecto de Lei suplementar relativo ao Código de conduta para as forças armadas e serviços de segurança CEDEAO***

O projecto de Lei suplementar relativo ao Código de conduta para as forças armadas e serviços de segurança da CEDEAO também é relevante. O objectivo do projecto de Lei suplementar é estabelecer as normas mínimas de conduta para as forças armadas e os serviços de segurança da África Ocidental (ver caixa 57). Após a sua adopção pela Conferência de chefes de Estado e de governo, o projecto de Lei suplementar será anexado e fará parte do Tratado revisto da CEDEAO de 1993.

## **Regulamentações nacionais**

De um modo geral, todas as regulamentações nacionais convergem relativamente às normas que todos os Estados membros da CEDEAO subscreveram, incluindo a prestação de contas aos serviços de segurança. Porém, a incorporação de normas regionais na legislação nacional e a sua aplicação efectiva necessita ainda de ser melhorada.

Mesmo quando a legislação nacional é suficiente, existem desafios relativos à efectiva aplicação da lei, que afectam a maioria dos países da África Ocidental. Tais desafios incluem, respectivamente, a escassez de pessoal e de equipamento, assim como problemas relacionados com o treino das forças responsáveis

pela aplicação da lei. Cumulativamente, regista-se uma falta de organizações especializadas capazes de empreender a luta contra os novos tipos de crime.

### **Pessoal**

As normas internacionais, especialmente as apresentadas pela Organização das Nações Unidas recomendam, para uma cobertura policial aceitável, no mínimo um polícia para cada 400 pessoas. Na maioria dos Estados membros da CEDEAO essa proporção é um pouco inferior a 1:1.000, se não mais. Só a Nigéria, que tem 371.800 polícias, preenche essa condição com uma proporção de 1:376. O Gana, com cerca de 30.000 polícias, apresenta um rácio de 1:733 necessitando, como tal, de mais 20 mil homens extra para atingir a proporção de 1:440. Quanto ao Benim, este opera com um rácio de cerca 1:1.200 polícias e guarda civil, em conjunto.

### **Equipamento**

O equipamento dos serviços de segurança representa um problema na maioria dos países. O equipamento deveria estar disponível para o trabalho diário, mas não é invulgar encontrar membros das forças policiais de alguns Estados a gerir os seus próprios meios, com vista a obterem uniformes, acessórios e até mesmo coletes fluorescentes para poderem trabalhar em segurança nas estradas durante a noite. Alguns agentes já foram mortos durante a noite, quando prestavam serviço, simplesmente porque não possuíam o equipamento fluorescente que os tornava visíveis aos condutores dos veículos.

As armas são muitas vezes inadequadas para fazer face aos grupos de criminosos bem armados e organizados. A situação relativa à atribuição de armas pessoais à polícia nigeriana – anteriormente, existia uma arma para cada 2,7 polícias, tendo este rácio sido melhorado para 1,8, pouco antes das eleições de 2007. Alguns esforços estão sendo desenvolvidos para disponibilizar, rapidamente, uma arma a cada polícia.

A falta de equipamento também se manifesta na mobilidade devido a uma grave escassez de viaturas. Os polícias são vistos, frequentemente, a utilizar os seus próprios meios para cumprirem as suas obrigações. As patrulhas, instrumento que permite à polícia controlar/monitorar uma área e dissuadir a prática de crimes, podem ser sacrificadas devido à falta de transporte ou combustível.

Nas unidades de investigação, a renovação do equipamento essencial para obter impressões digitais e outros elementos de prova, não feito ou feito de forma irregular. Numa era de rápido avanço tecnológico, os arquivos pessoais de indivíduos condenados ou procurados, que foram herdados do passado colonial, ainda permanecem em formato manuscrito e encontram-se mal conservados.

O equipamento para a polícia deveria derivar de uma vontade política real por parte das autoridades nacionais, no sentido de encontrarem o financiamento necessário para garantir uma força policial capaz de garantir a segurança dos cidadãos.

## **Treino**

As instalações de treino existentes, na maioria dos casos herdadas dos tempos coloniais, estão, geralmente, desactualizados e mal equipadas, pelo que o treino adequado dos subalternos é efectuado com grande dificuldade.

Um outro problema decorre da limitada ou inexistente capacidade de instalações para alojamento. Geralmente, o número de recrutas excede a capacidade das instalações disponíveis, facto que origina precárias condições de vivência e de estudo para os estagiários. Uma solução para o problema poderá passar por um recrutamento faseado ao longo de vários anos, acompanhado da construção de centros de treino capazes de acomodar grandes quantidades de formandos. O caso mais gritante neste respeito é o da Guiné-Bissau. A academia de polícia do país localiza-se num acampamento militar no interior da capital. Problemas entre o exército e a polícia resultaram, durante quase duas décadas, na impossibilidade de organizar cursos de treino para novos recrutas. O treino mais recente foi ministrado em 1992 com o apoio da polícia francesa. No sentido de resolver definitivamente o problema, o governo atribuiu um terreno a poucos quilómetros da cidade para a construção de um novo colégio de treino policial. No entanto, o problema do financiamento persiste.

Outro problema prende-se com o equipamento necessário aos centros de treino. Além de iniciar recrutas em técnicas de trabalho e ética policial, o treino deveria habilitá-los a utilizar equipamentos necessários para as suas futuras funções. Os materiais de apoio ao treino desempenham aqui um papel muito importante. Este tipo de equipamento necessário inclui tudo aquilo que ajuda os instrutores a simplificar a instrução dos estagiários, desde simples quadros pretos a equipamentos electrónicos, tais como, computadores e projectores de vídeo, laboratórios forenses e outro equipamento para exercícios práticos na área de investigação criminal, aplicação da lei e coerção, uso de armas de fogo e educação física.

Serviços de segurança eficientes dependem do financiamento necessário para treinar os agentes de forma adequada, bem como para o desenvolvimento contínuo do pessoal mediante cursos práticos e treino físico.

### **Caixa 28**

#### **Estudo de caso: a força policial da Nigéria**

Com um efectivo de 371.800, a polícia nigeriana possui a maior força policial em toda a África, servindo a maior população do continente (cerca de 140 milhões de pessoas). Em resposta a uma das mais altas taxas de crime no continente, a polícia nigeriana é a única organização policial reconhecida no país, de acordo com o artigo 214 da Constituição de 1999.

A força policial comandada por um inspector geral da polícia e com quartel general em Abuja está dividida em 12 zonas cada uma supervisionada por um inspector geral assistente. Estes inspectores compartilham a coordenação dos 36 comandos correspondentes aos 36 estados da federação.

Cada um dos 36 comandos estaduais é chefiado por um comissário da polícia e abrange várias áreas, cada uma comandada por comissários assistentes. A estas seguem-se esquadras comandadas por superintendentes chefes.

As tarefas relativas à ordem pública são da responsabilidade de unidades especiais chamadas polícia móvel. A polícia móvel consiste em 56 esquadrões de ordem pública em todo o país e é supervisionada a nível central por um superintendente da polícia.

A polícia nigeriana possui sete instituições de treino, nomeadamente:

- ▶ **Academia de polícia em Kano**, para o treino de superintendentes;
- ▶ **Escola de polícia em Maiduguri**, para o treino da força móvel especializada (MOPOL);
- ▶ **Escola de polícia em Enugu**, para o treino de inspectores;
- ▶ **Escolas de polícia em Kaduna e Owerri**, para o treino de polícias;
- ▶ **Escola de polícia em Lagos**, para o treino de cadetes;
- ▶ **Escola do estado-maior da polícia em Jos**, para oficiais, embora, frequentemente acomode, igualmente, gestores de alta patente de todos os serviços de segurança para os cursos de formação.

As academias supracitadas enfrentam desafios comuns nomeadamente a falta de manutenção, equipamentos inexistente ou inadequados para fins de formação. Não possuem qualquer autonomia financeira que lhes permita gerir eficazmente os seus bens e assegurar a manutenção do seu equipamento. A academia de kano data de 1988. Sob a jurisdição do departamento de formação da sede da polícia, é totalmente financiada pelo Estado. Como outros centros de formação, sofre de falta de manutenção, embora isto possa ser resolvido se a academia fosse criada como um centro de apoio ao programa geral. Por exemplo, a escola de formação da National Drug Law Enforcement Agency em Jos podia ser convertida em centre regional de formação no combate às drogas e beneficiar de capital estrangeiro.

*Fonte: Alemika, E. e Chukwuma, I.C., editores (2005) Crime and Policing in Nigeria: Challenges and Options. Lagos: CLEEN e Network on Police Reform in Nigeria.*

## **A necessidade de cooperação regional**

A fraca cooperação entre os diferentes serviços de segurança nacionais a nível regional ajuda os criminosos a iludirem os controlos policiais e a viajarem entre países não identificados.

Em resposta a este problema, durante uma reunião constitutiva, realizada em Abuja, na Nigéria, em 1997, desencadeou-se uma iniciativa destinada a criar a Comissão dos chefes de polícia da África Ocidental (CCPAO em francês, WAPCCO em Inglês). A WAPCCO, que reúne os chefes das polícias dos 15 países da África Ocidental, é um fórum para a cooperação policial tendo sido reconhecida em 2003 por uma resolução dos chefes de Estado e de governo da África Ocidental como uma Instituição especializada da CEDEAO.

Em Maio de 2009, a Comissão da CEDEAO criou um fórum alargado unindo não só os chefes da polícia, como também os comandantes das forças de guarda civil dos Estados membros, o qual deu origem à Comissão dos chefes de serviços de segurança (CCSS) criada nos termos do Artigo 18-b do Protocolo de 1999 relativo ao Mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção de paz e segurança. Os termos de referência da CCSS incluem a implementação de uma estratégia de combate à criminalidade transfronteiriça e monitorização da implementação da componente da polícia/ guarda civil da Força em estado de alerta da CEDEAO (ESF).

Encontra-se em vigor desde 2003, um acordo de cooperação entre os Estados Membros da CEDEAO sobre matéria penal, e existe também um acordo de cooperação entre a CEDEAO e a Organização internacional de polícia criminal (Interpol), abrangando vários projectos com vista à construção de capacidades das estruturas policiais da África Ocidental.

## **Outros provedores de segurança governamentais**

Mesmo que as forças armadas, da polícia e da guarda civil e / ou da guarda nacional constituem o núcleo do sistema de segurança do Estado, outros provedores de segurança do estado são, todavia, importantes intervenientes da segurança nacional.

### **Serviços aduaneiros**

Presentes, ao longo das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas de cada país da CEDEAO, as tarefas dos serviços alfandegários nacionais são, respectivamente, determinar as receitas provenientes da colecta de impostos e assegurar que os mesmos são colectados em todas as mercadorias importadas, exportadas ou em trânsito no território nacional. Esta receita é paga ao Tesouro.

Os serviços aduaneiros de quase todos os países da CEDEAO detêm, na generalidade, as seguintes responsabilidades:

- ✓ Uma responsabilidade fiscal de cobrar direitos aduaneiros e pagar impostos ao Tesouro;
- ✓ Uma responsabilidade financeira de proteger a economia e promover o investimento;
- ✓ Uma responsabilidade de ajudar outras instituições na aplicação de várias normas e políticas de protecção do consumidor; e
- ✓ Uma responsabilidade em termos de segurança e simplificação da cadeia de abastecimento do comércio internacional.

Os serviços aduaneiros também apoiam o combate a:

- ✓ Comércio ilegal de mercadorias ilícitas, tais como a importação de mercadorias falsificadas
- ✓ Transferência ilegal de armas e munições
- ✓ Lavagem de dinheiro
- ✓ Tráfico de drogas ilícitas
- ✓ Comércio ilegal de artefactos culturais
- ✓ Importação de substâncias tóxicas e perigosas
- ✓ Comércio ilegal de espécies ameaçadas de extinção

Para desempenhar eficazmente as suas funções, os serviços aduaneiros têm prerrogativas legais e/ou reguladoras nas áreas do uso da força, investigação, prisão e detenção.

A Organização mundial das alfândegas (OMA), à qual pertence a maioria dos países Africanos, é uma organização intergovernamental exclusivamente dedicada a matérias aduaneiras. Com uma adesão a nível mundial, a OMA é reconhecida como a voz da comunidade aduaneira internacional. É particularmente, conhecida pelo seu trabalho em áreas que abrangem, respectivamente, o desenvolvimento de padrões globais, simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneiros, segurança da cadeia de abastecimento de comércio, facilitação do comércio internacional, luta contra a fraude, iniciativas anti-falsificação e anti-pirataria, parcerias público-privadas, programas de capacitação que visem promover a integridade e sustentabilidade aduaneira.

Em 1995, devido ao crescente número de membros da OMA numa escala global, esta decidiu dividir, oficialmente, os seus membros em seis regiões, sendo cada uma delas representada no Conselho da OMA, por um vice-presidente eleito a nível regional.

As regiões da África Ocidental e Central reúnem 21 membros. Incorporam organizações regionais, tais como a União económica e monetária da África Ocidental (UEMOA), CEDEAO, e a Comunidade económica dos Estados da

África Central (CEEAC), de seu nome em francês). A OMA contempla ainda, os escritórios regionais de ligação de informação (Camarões e Senegal), o centro de formação regional em Ouagadougou e o gabinete regional de capacitação em Abidjan (Côte d'Ivoire).

A CEDEAO dispõe de uma comissão técnica para assuntos aduaneiros. No âmbito da revisão do Tratado da CEDEAO, esta comissão mantém reuniões periódicas para planear e definir os regulamentos comunitários necessários a uma eficaz harmonização da legislação aduaneira nacional, investida de legal e/ou prerrogativas de regulação nos domínios do uso da força, investigação, detenção e prisão. O pessoal alfandegário está sujeito ao disposto nos artigos 19-22 do Protocolo A/SP1/12/01 da CEDEAO sobre democracia e boa governação, bem como ao Código de conduta para as forças armadas e serviços de segurança da CEDEAO.

### **O serviço de imigração**

Em todos os países da CEDEAO existe uma organização responsável pela imigração. Cada organização é independente e está incorporada na estrutura organizacional da polícia nacional, sob vários nomes, como por exemplo a Direcção da polícia do aeroporto e das fronteiras, ou a Direcção de vigilância territorial do Senegal (similar nos países de língua francesa) e os Serviços independentes de imigração nos países de língua inglesa, como a Nigéria, o Gana e a Gâmbia. O Serviço de imigração nigeriano tornou-se independente da polícia em 1958.

Estes serviços de imigração, mais ou menos bem equipados dependendo do país, controlam os movimentos dos cidadãos sem afectar o princípio da livre circulação de pessoas e bens dentro da área da comunidade, tal como estabelecido pelo Tratado revisto da CEDEAO. Asseguram, igualmente, a aplicação da legislação internacional de saúde estabelecida pela Organização internacional para as migrações (OIM) e a Organização mundial da saúde (OMS).

### **Serviços de parques nacionais, recursos hídricos, florestas e caça**

Estes serviços, cuja responsabilidade é a aplicação de políticas de conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, são organizações paramilitares, armadas para lidar com o crime transfronteiriço e a caça furtiva.

Regulamentos contendo diversos graus de severidade, dependendo do país, foram criados no sentido de acomodar as intervenções por parte dessas organizações, cujo pessoal, muitas vezes mal treinado ou mal pago, se transforma em intervenientes que contribuem para o colapso da lei e da ordem.

## O que pode fazer como parlamentar

- ▶ Avaliar os recursos de aplicação da lei e coerção através de visitas às instalações (capítulo 23), assim como trabalhar na obtenção de soluções para obtenção de financiamento suficiente para atender às necessidades do pessoal e equipamento dos serviços de segurança (polícia, guarda civil, alfândegas, etc.)
- ▶ Convencer o Executivo a trabalhar no sentido de atingir o rácio de um polícia/guarda civil para cada 400 pessoas, tal como recomendado pelas Nações Unidas.
- ▶ Apoiar os esforços de cooperação entre os diferentes serviços de segurança da África Ocidental e garantir que os recursos necessários são atribuídos, no sentido de realizar operações conjuntas para reforçar a ordem pública.
- ▶ Ao nível regional, convencer os chefes de Estado a promover a ideia de criação de uma força policial da África Ocidental (semelhante à EUROPOL). Isso contribuiria para uma maior segurança na região e desenvolvimento socio-económico, incentivando mais investimento estrangeiro.



## Capítulo 15

# Serviços secretos e de inteligência<sup>1</sup>

Os serviços secretos e de inteligência (por vezes também referidos como “serviços de segurança”), fornecem uma análise independente das informações relevantes à segurança do Estado, da sociedade e à protecção dos interesses nacionais vitais.

Existem ameaças crescentes à segurança nacional e regional resultantes da proliferação de armas ligeiras, crime transfronteiriço, tráfico de droga e de seres humanos, assalto à mão armada, pirataria marítima, terrorismo e outros crimes. Estes exigem o fortalecimento das capacidades dos serviços secretos e de inteligência dos Estados da África Ocidental.

As novas tecnologias estão a expandir as capacidades de vigilância, detecção e apreensão de possíveis suspeitos, e está a desenvolver-se uma maior cooperação entre os serviços secretos e de inteligência, tanto ao nível interno como externo. O parlamento tem um papel importante a desempenhar para garantir que a expansão dos poderes dos serviços secretos e de inteligência não violem os direitos constitucionais dos cidadãos, nem contrariem o direito internacional humanitário e as leis e princípios dos direitos humanos.

### Natureza dos serviços de inteligência

Os serviços de inteligência dependem do ramo executivo do governo. O seu objectivo principal é reunir e analisar as informações estratégicas necessárias à tomada de decisão das autoridades do Estado. Tais acções, por vezes, exigem um

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Sr. Johnny Kwadjo.

alto grau de sigilo, pelo facto de algumas das informações necessárias só poderem ser obtidas através de métodos reservados ou fontes secretas, necessitando, como tal, de serem protegidos contra a divulgação. Enquanto que os serviços secretos e de inteligência podem, legitimamente, usar operações secretas na busca de informações em prol do Estado e da sociedade, existe o perigo do uso desse poder e informação poderem ser abusados e destes serviços se tornarem numa ameaça para a sociedade e para o sistema político que se destinam a proteger. Devido à natureza confidencial do trabalho dos serviços secretos e de inteligência, existe uma necessidade especial de fiscalização democrática (parlamentares, em particular) destes serviços de segurança, para além do controlo por parte do executivo.

No contexto das democracias em desenvolvimento na África Ocidental, uma das questões mais problemáticas tem sido a fraca fiscalização dos serviços secretos e de inteligência. Tal, deve-se não apenas ao legado dos anteriores regimes autocráticos – nos quais os serviços secretos e de inteligência ou a totalidade do aparato de segurança constituíram um elemento-chave de controlo, e no qual os abusos aos direitos humanos muitas vezes não são punidos – mas também à tensão inerente entre a actividade dos serviços de inteligência e a democracia.

A democracia exige prestação de contas dos governantes aos governados e transparência. Pelo contrário, serviços secretos e de inteligência para serem eficazes devem operar em segredo, evitando assim, de algum modo, a prestação de contas e a transparência. Mesmo as democracias bem estabelecidas que, tipicamente, desenvolveram mecanismos para lidar com este dilema, continuam a debater-se com as tensões inerentes às exigências da democracia e as necessidades das actividades dos serviços de secretos e de inteligência. Democracias inexperientes como as da África Ocidental estão ainda em processo de criação de mecanismos eficazes e de transformação da herança do *modus operandi* dos serviços secretos e de inteligência durante a vigência dos regimes autoritários.

Numa democracia, os serviços de informações deveriam esforçar-se por serem eficaz e politicamente neutros (apartidários). Deveriam aderir a uma ética profissional e operar dentro dos seus mandatos legais e em conformidade com as normas constitucionais e democráticas do Estado.

A supervisão democrática das estruturas dos serviços secretos e de inteligência deveria começar com a existência de um quadro legal claro e explícito. Os serviços de segurança só deveriam ser estabelecidos mediante legislação aprovada pelo parlamento. Os seus estatutos deveriam especificar os limites da competência/ dos poderes do serviço, os métodos de actuação e os meios pelos quais estas agências do estado serão responsabilizadas.

## Caixa 29

### O parlamento e os fundos especiais atribuídos aos serviços de inteligência: o exemplo do Gana

O Parlamento do Gana aprovou a lei 526 das agências de informações e segurança em 1996, a qual estabeleceu, na parte III, as agências de informações internas e externas do país. A secção 10 do documento estipula que:

“Os departamentos existentes, imediatamente antes da entrada em vigor da presente lei, conhecidos, respectivamente, como Órgão de investigação nacional e Departamento de pesquisa, estão, ao abrigo desta Lei, autorizados a continuar a existir, assumindo a designação de agências de informações externas e internas do Estado, referidos na presente lei como “as agências de informações.”

A lei prevê na sua secção 17 (2) que:

“O ministro ao qual for atribuída a responsabilidade sobre as agências de informações, deverá submeter ao Parlamento, anualmente, um relatório sobre as agências de informações.”

Um requisito adicional previsto na secção 32 refere que:

“Devem ser fornecidos pelo Parlamento, através do Fundo consolidado, as verbas requeridas para as despesas das agências de informações.”

O Coordenador de segurança nacional do Gana, o qual é o principal chefe responsável pelas agências de informações, é ordenado pela secção 33 (1) a “manter os livros de contabilidade e os registos adequados relativamente a eles”. Estes livros de contabilidade “devem ser auditados pelo Inspector-geral em cada ano financeiro.” Nos termos desta disposição, o departamento do Inspector-geral audita as contas das agências de informações do país e apresenta um relatório anual ao parlamento, no sentido de facilitar o controlo parlamentar das contas dessas agências.

*Fonte:* Security and Intelligence Agencies Act of Ghana (1996), Act 526. Accra: Government Printer, Assembly Press, GPC/A432/300/7/96.

A maioria dos Estados efectua alguma supervisão formal, geralmente, através de comissões de fiscalização parlamentar. A competência das comissões parlamentares existentes, como as de defesa ou das forças armadas é, por vezes, expandida para incluir assuntos dos serviços secretos e de inteligência. Noutros países, o parlamento estabeleceu comissões separadas ou subcomissões que se concentram, especificamente, na supervisão dos serviços secretos e de inteligência.

Às comissões de supervisão parlamentar deve ser garantido o acesso à informação, um papel na nomeação do chefe(s) do serviço(s) serviços secretos e de inteligência, assim como a função de fiscalização orçamental (ver caixa 30).

Adicionalmente, ou na ausência de uma comissão parlamentar competente, alguns Estados estabeleceram, formalmente, comissões de supervisão dos serviços secretos e de inteligência localizadas dentro da alçada do executivo. Os organismos de supervisão a nível do Executivo normalmente abarcam uma função de gestão ou administrativa, e tendem a ser menos independentes das estruturas que fiscalizam do que as comissões parlamentares, ou outras independentes, que envolvam representantes de todo o espectro político.

### Caixa 30

#### **Algumas práticas das comissões parlamentares ao tratar de documentos confidenciais**

- ▶ Se necessário, a comissão reúne-se à porta fechada.
- ▶ A comissão reporta ao parlamento numa sessão plenária, seguido de um debate público (em assuntos não confidenciais).
- ▶ A comissão está autorizada a solicitar qualquer informação, desde que não divulgue informação sobre as operações em curso, nem os nomes dos funcionários dos serviços de informações.
- ▶ A comissão pode divulgar qualquer informação, após tal ter sido determinado (por maioria qualificada ou maioria simples) que o interesse público seria servido por essa divulgação.
- ▶ A comissão não se limita à informação que solicitou. Por sua própria iniciativa, o ministro(s) responsáveis pelos serviços secretos e de inteligência deveria(m) prestar informações à comissão, sempre que essas informações possam ajudar a complementar o entendimento.
- ▶ Os membros da comissão geralmente prestam juramento sob a lei, assegurando manter confidenciais as informações que lhes são prestadas durante o processo de supervisão.

Source: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Manual para parlamentares No 5. Genebra/ Kiev: UIP e DCAF.

## **Parâmetros dos serviços secretos e de inteligência em democracias**

A forma específica de fiscalização dos serviços secretos e de inteligência é influenciada pelas tradições jurídicas do Estado, sistema político e factores históricos. Por exemplo, alguns países, influenciados pela tradição do direito comum britânico tendem a enfatizar o aspecto da supervisão judicial. Em contrapartida, a fiscalização legislativa tende a ser favorecida pelos países da Europa continental e por Estados que experimentaram repressão policial em algum ponto da história moderna. Os E.U.A. possuem mecanismos de fiscalização a nível federal, nos ramos executivo, legislativo e judiciário. Alguns países democráticos criaram a instituição do provedor, a qual está autorizada, a investigar alegadas violações de direitos humanos e outras violações éticas perpetradas pelos serviços de informações, e de informar o público sobre o resultado do inquérito.

### **Âmbito da fiscalização**

A fiscalização dos serviços secretos e de inteligência é, frequentemente, limitada. Essa limitação pode estar relacionada com o tipo de actividade (interna/ contrainformação ou informação estrangeira), ou com as áreas substantivas de interesse (métodos operacionais, acção encoberta).

### **Debate parlamentar aberto ou confidencial**

Geralmente, a fiscalização dos serviços secretos e de inteligência em sociedades democráticas permanece menos aberto e desenvolvido, relativamente a outras áreas da actividade estatal. Por exemplo, a deliberação das comissões parlamentares de fiscalização dos serviços secretos e de inteligência normalmente não ocorrem em debate público, amplo e aberto, e os parlamentares envolvidos podem ter que efectuar um juramento especial, comprometendo-se a respeitar a natureza confidencial das informações colocadas à sua disposição. Independentemente da forma particular de fiscalização adoptada, as sociedades democráticas procuram, por um lado, manter um equilíbrio entre um comportamento legal e adequado e a responsabilização das organizações, através de escrutínio regular, e por outro, preservar o seu sigilo e eficácia na protecção da segurança nacional.

### **Divisão de tarefas**

Uma forma estrutural de controlo dos serviços secretos e de inteligência é evitar o monopólio da área por uma determinada organização ou agência. A proliferação de diferentes agências de informações, por exemplo correspondente a estruturas separadas, tal como as das forças armadas, da polícia ou da segurança interna e externa, pode ser menos eficiente e promover a concorrência burocrática mas é, geralmente, considerada mais propícia ao controlo democrático. Como tal, muitos Estados possuem serviços secretos e de inteligência distintos, nomeadamente, agências dedicadas às áreas interna, externa e militar. Essa distinção pode ser prática e necessária do ponto de vista da fiscalização democrática, mas fragmenta a recolha e análise de informação, facto que acabou por ser problemático, especialmente após os ataques terroristas nos Estados Unidos em 2001.

## **Formação do pessoal dos serviços secretos e de inteligência**

O treino e a formação profissional dos especialistas da área de informações são um aspecto fundamental da supervisão. Em particular, o inculcar do profissionalismo e compromisso para com as normas democráticas e os princípios dos direitos humanos, bem como o inculcar de um sentido de responsabilidade cívica, são aspectos importante no treino do pessoal da área das informações. As democracias esforçam-se para formar e empregar civis em funções da área das informações, e não deixar isso para o domínio exclusivo dos militares.

## **Desclassificação do material**

Outro factor estrutural que pode facilitar o controlo e a prestação de contas, prende-se com a possibilidade da informação sobre as actividades de inteligência vir a tornar-se acessível ao público, após um determinado período de tempo quando as questões podem ter se tornado menos sensíveis. Isso pode ser promovido mediante legislação sobre liberdade de informação e por regras sobre a liberalização de matérias classificadas, após um determinado período de tempo. Esta possibilidade de adiamento na transparência e eventual escrutínio público pode facilitar o controlo democrático.

## O que pode fazer como parlamentar

### Mecanismos de supervisão parlamentar

- ▶ Certifique-se que o seu parlamento tem uma comissão ou subcomissão com um mandato específico para fiscalizar todas as agências dos serviços secretos e de inteligência (para comparação ver o capítulo 21 sobre comissões parlamentares de defesa e de segurança).
- ▶ Certifique-se de que o mandato desta comissão está claramente definido e é restringido ao mínimo possível, e que seus membros possuam acesso a toda a informação e conhecimento profissional e especializado na matéria.
- ▶ Assegure-se que a comissão parlamentar adopta medidas e relatórios periódicos sobre suas constatações, conclusões e recomendações.

### Quadro legal e democrático

- ▶ Certifique-se de que a lei dos serviços secretos e de inteligência regulamenta e define o estatuto, competências, funcionamento, cooperação, atribuições/tarefas, deveres de prestação de informação e fiscalização dos serviços de segurança. Além disso, deve ser regulamentado por lei a utilização de métodos específicos de obtenção de informações, e manutenção de registos contendo informações pessoais, bem como o estatuto dos trabalhadores dos serviços secretos e de inteligência.
- ▶ Verifique se os serviços secretos e de inteligência são politicamente neutros e se operam de acordo com uma ética profissional que inclui um compromisso com as normas democráticas e sentido de responsabilidade cívica.
- ▶ Certifique-se de que a comissão parlamentar de supervisão dos serviços secretos e de inteligência adopta medidas para assegurar que o pessoal da área das informações recebe treino contínuo, e de acordo com os princípios democráticos e dos direitos humanos.
- ▶ O parlamento deveria aprovar leis que dão aos três poderes do Estado um papel complementar.
  - ✓ O executivo tem a responsabilidade última de atribuição de tarefas e de definição de prioridades relativamente às actividades dos serviços de informações.
  - ✓ O parlamento aprova a legislação pertinente, fiscaliza o orçamento e supervisiona o papel do governo e o funcionamento dos serviços secretos e de inteligência. O parlamento não deve interferir nos aspectos operacionais das actividades levadas a cabo pelos serviços secretos e de inteligência.

- ✓ Ao judicial compete a emissão de mandados, caso os serviços secretos e de inteligência pretendam interferir em propriedade e/ou comunicação privada, e assegura que a sua actuação se opera dentro dos trâmites legais.

### **Transparência e prestação de contas**

- ▶ Certifique-se que a comissão parlamentar de supervisão da área das informações é consultada ou informada sobre a política geral de informações e segurança desenvolvida pelo executivo.
- ▶ Certifique-se que a comissão parlamentar de supervisão da área das informações procura garantir que os serviços secretos e de inteligência operem de forma legal, adequada e responsável, preservando a necessária confidencialidade e eficácia. Isto inclui, entre outras, o estabelecimento e verificação do cumprimento de disposições legais em matéria de escutas telefónicas.
- ▶ Para esse efeito, certifique-se de que, efectivamente, a comissão seja cabalmente informada sobre as actividades das agências de informações, e possua um papel na nomeação dos chefes dos serviços secretos e de inteligência.

### **Questões relativas à confidencialidade**

- ▶ Certifique-se que a legislação sobre liberdade de informação é um importante meio de prestação de contas e supervisão – directa e indirecta – dos serviços secretos e de inteligência.
- ▶ Em caso de existência de fundos secretos, auditorias especiais deveriam ter lugar a fim de manter um equilíbrio entre a confidencialidade e os requisitos da prestação de contas.
- ▶ Certifique-se que os critérios e atrasos para a liberação do material anteriormente classificado estão previstas na lei, de modo a assegurar ou criar a perspectiva de transparência adiada. Os títulos dos relatórios que podem estar acessíveis através da legislação sobre a liberdade de informação devem ser facultados periodicamente.

## Capítulo 16

# Empresas militares e de segurança privadas<sup>1</sup>

O Estado detém, tradicionalmente o monopólio do uso legítimo da força, e é o único provedor de segurança, responsável pela provisão de segurança interna e defesa contra ameaças externas. Contudo, recentemente, um novo fenómeno surgiu envolvendo a privatização da segurança, visto que desde os anos 1990, tem existido uma proliferação global de empresas de segurança privadas e militares (Private Military and Security Companies, PMSCs). Estes intervenientes não governamentais estão particularmente envolvidos em áreas de conflitos armados, sendo esta uma das principais razões pelas quais um número considerável de PMSCs tem operado na África Ocidental, a qual constitui uma zona muito rica em recursos minerais. Por vezes, estes recursos minerais são utilizados como forma de pagamento às PMSCs contratadas pelos estados. A participação destas empresas privadas na indústria extractiva Africana enfraquece os esforços com vista à obtenção de uma paz e desenvolvimento sustentáveis.

Embora não exista uma definição universalmente aceite de PMSCs, o Documento de Montreux relativo a obrigações legais e boas práticas internacionais pertinentes para os Estados associados a operações de empresas militares e de segurança privada em situações de conflito armado, tentou elaborar uma definição efectiva. O Documento de Montreux contém regras e boas práticas para as PMSCs que operam em zonas de conflitos armados.

O Documento de Montreux define as PMSCs como “entidades empresariais privadas que providenciam serviços militares e/ou de segurança, independentemente da forma como eles se descrevem a si mesmos”. Afirma ainda que os serviços militares e de segurança “incluem, em específico, a protecção e a guarda armada

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Sr. Sabelo Gumedze.

de pessoas e objectos como comboios, edifícios e outros locais, manutenção e operação de sistemas de armas, detenção de prisioneiros, e aconselhamento para o treino das forças locais e pessoal de segurança”.

As PMSCs têm estado envolvidas em conflitos armados, missões de manutenção de paz e operações de assistência humanitária em África. A maioria destas forças pode ser dividida em três grupos principais: mercenários, empresas militares privadas e empresas de segurança privada. É importante que as actividades destes intervenientes possam ser controlados por mecanismos do Estado.

## **Funções, riscos e desafios de regulação relativos a empresas militares e de segurança privadas**

Em alguns casos são os países pós-conflito e os chamados ‘estados falhados’ que são tentados a recorrer a PMSCs. Nalguns casos, os países adoptam esta opção para compensar a falta de treino militar e robustez suficientes, que os deixa incapazes de providenciar segurança a todos os seus cidadãos. Noutros, os estados não estão dispostos a defender a noção de Estado, como detentor do monopólio do uso da força. Ao utilizarem as PMSCs, os estados talvez procurem evitar os mecanismos de fiscalização democrática, que operariam relativamente ao seu próprio sector de segurança. As PMSCs também são contratadas pelos estados para ajudá-los em situações de conflitos internos. Alguns exemplos do envolvimento de PMSCs em conflitos na África Ocidental, incluem as agora extintas Executive Outcomes e Internacional Sandline. O que distinguiu estas PMSCs das outras foi o seu envolvimento em operações ofensivas (de combate).

Nestas circunstâncias o uso de PMSCs parece ter surtido efeitos positivos a curto prazo, especialmente em termos de melhoramento das capacidades e formação profissional nacional, e mesmo no que diz respeito à melhoria da autoconfiança. Contudo, o impacto negativo no processo de democratização pode ser elevado e multifacetado, tal como ilustrado na caixa 31.

É necessário que exista uma supervisão democrática efectiva sobre os agentes estatais de segurança, bem como sobre os intervenientes não governamentais como as PMSCs, a ser exercido pelo público, e em especial pelo Parlamento.

### Caixa 31

## **Empresas militares e de segurança privada e alguns potenciais perigos para a democracia**

- ▶ Os intervenientes militares e de segurança privada podem trazer um determinado grau de estabilidade à esfera militar/de segurança, mas a longo prazo alguns governos podem começar a confiar nesta força, como sendo a principal forma de resolução dos problemas internos.
- ▶ Às vezes existe uma linha muito ténue entre as empresas militares privadas e as empresas de segurança privada, e isto origina um dilema em termos de aplicação da lei, especialmente em situações em que a legislação a aplicar a cada uma difere.
- ▶ As PMSCs tendem a ser mais profissionais do que as forças armadas e os serviços de segurança nacional, mas uma dependência elevada dos seus serviços pode tornar as forças nacionais redundantes ou incapazes de realizarem as suas responsabilidades eficazmente num sistema democrático.
- ▶ Devido à sua composição e aptidão profissional, as PMSCs possuem maior probabilidade de engajamento em actividades mercenárias, alterando a balança de poder a favor do cliente que melhor paga (quer este seja uma facção rebelde ou um Estado) e minando o processo democrático constitucional.
- ▶ O engajamento de PMSCs em actividades mercenárias pelos estados introduz o perigo eminente que dificulta quaisquer esforços de paz e segurança, em particular em estados pequenos e em desenvolvimento, a maioria dos quais se encontra em África.
- ▶ As PMSCs estão normalmente registadas ou incorporadas num 'estado de origem', recrutam o seu pessoal a partir de um país estrangeiro (incluindo África), e são contratadas por um 'Estado contratante' para operar num "Estado territorial". Isto suscita uma situação complexa, implicando conflitos entre as várias legislações aplicáveis às suas actividades.
- ▶ A maioria das PMSCs recruta pessoal ex-militar e ex-policial através de agências de recrutamento dúbias. Por vezes este pessoal serve como 'guardas de segurança' em zonas de conflito armado sem qualquer regulação, monitorização e responsabilização efectivas quer pelo estado contratante, quer pelo estado territorial, quer pelo estado de origem, ou pelas próprias PMSCs. Esta diferença aumenta o risco de seu pessoal ser mais propensos a cometer violações dos direitos humanos e direito internacional humanitário.
- ▶ Contratar peritos estrangeiros para operar em 'estados territoriais' levanta uma série de questões, incluindo a natureza da missão militar/segurança e os aspectos orçamentais. No contexto de uma perspectiva democrática tais questões deveriam ser sempre abordadas em público e num debate parlamentar.

- ▶ As PMSCs são mais susceptíveis de se furtarem a proporcionar tratamento ao seu pessoal, nomeadamente no que diz respeito a desordens causadas pelo stress pós-traumático, após o seu destacamento em zonas de conflito. Isto pode aumentar os riscos de desordem e de ansiedade que se podem desenvolver após exposição a um ou mais eventos traumáticos.
- ▶ Em muitos casos, as PMSCs actuam como agentes de comércio de armas, sob o disfarce de outras missões mais visíveis (e mais legítimas).

*Baseado em: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas. Manual para parlamentares No 5. Geneva/ Kiev: UIP e DCAF.*

## Mercenários

### Definição

Uma definição de mercenários encontra-se plasmada no artigo 1º da Convenção de 1989 contra o recrutamento, uso, financiamento e treino de mercenários, adoptada pela Assembleia geral das Nações Unidas na sua resolução 44/34 de 4 de Dezembro de 1989. A Convenção entrou em vigor em 20 de Outubro de 2001, mas até agora muito poucos países a ratificaram. A Convenção expande a definição contida no artigo 47 do Protocolo adicional 1 das Convenções de Genebra de 1949 (com particular ênfase naquelas pessoas que são especificamente recrutadas para participar em actos concertados de violência, com o objectivo de provocar a queda de um governo - golpe de Estado -, ou subverter, de qualquer outra forma, a ordem constitucional de um Estado ou a sua integridade territorial):

**Artigo 1 –** Para os fins da presente Convenção,

1. Um mercenário é uma pessoa que: (a) É especialmente recrutada localmente ou no estrangeiro para lutar num conflito armado; (b) Possui motivação para participar nas hostilidades, essencialmente movida pelo desejo de ganho privado e, de facto, é-lhe prometido por, ou em nome de uma parte num conflito, compensação material substancialmente excessiva relativamente àquela prometida ou paga aos combatentes de patente e funções similares nas forças armadas de tal parte; (c) não é nacional de uma parte integrante no conflito, nem residente em território controlado por uma parte do conflito; (d) não é membro das forças armadas de uma parte integrante do conflito; e (e) não foi enviado em missão oficial como membro das forças armadas de um estado que não é parte do conflito.
2. Um mercenário é também qualquer pessoa que, em qualquer outra situação: (a) Seja especialmente recrutado localmente ou no estrangeiro, com o propósito de participar num acto concertado de violência com o objectivo de:

(i) Provocar a queda de um Governo ou subverter, de qualquer outra forma, a ordem constitucional de um Estado; ou (ii) Questionar a integridade territorial de um Estado; (b) Participa na acção essencialmente motivado pelo desejo de ganhos privados significativos e é estimulado pela promessa de compensação material; (c) Não é nacional nem residente do Estado contra o qual tal acto é dirigido; (d) Não foi enviado por um Estado em dever oficial; e (e) Não é membro das forças armadas do Estado no qual a acção tem lugar.

Para os fins da Convenção, comete um delito grave, todo aquele que recrute, use, financie ou treine mercenários, ou tente cometer tais actos, ou seja cúmplice a tais actos ou tentativas. Contudo, há casos em que os governos contratam peritos militares para tarefas especiais (pilotos aéreos, operações antiterroristas, etc.). Estes peritos militares estrangeiros podem ser contratados por PMSCs ou pura e simplesmente, trabalhar autonomamente.

A definição patente no Protocolo adicional 1 das Convenções de Genebra de 1949 é cumulativa, no sentido de que mercenário é definido como qualquer pessoa à qual se apliquem quaisquer um dos elementos listados. O artigo 47º (2) é mais ou menos similar ao artigo 1º (1) da Convenção da Organização da União Africana (agora a União Africana), Convenção para a eliminação do mercenarismo em África de 1977, em todos os aspectos, à excepção da parte que se refere à motivação. tal como referido no artigo 1º da Convenção da União Africana,

1. Um mercenário é qualquer pessoa que:
  - a. é especialmente recrutada localmente ou no estrangeiro com vista a lutar em conflitos armados;
  - b. participa directamente nas hostilidades;
  - c. possui motivação para participar nas hostilidades, essencialmente pelo desejo de ganho privado e, de facto, é-lhe prometido por, ou em nome de uma parte num conflito, compensação material;
  - d. não é nacional de uma parte integrante no conflito, nem residente em território controlado por uma parte do conflito;
  - e. não é membro das forças armadas de uma parte integrante do conflito;
  - f. não foi enviado em missão oficial como membro das forças armadas de um estado que não é parte do conflito.
2. O crime de mercenarismo é cometido por um indivíduo, grupo ou associação, representante de um Estado, ou o próprio Estado, o qual, com o objectivo de opor, por via da violência armada um processo de autodeterminação e/ou a estabilidade e integridade territorial de um outro Estado, pratica algum dos seguintes actos:

- a. Abriga, organiza, financia, assiste, equipa, treina, promove e apoia, ou de algum modo emprega bandos de mercenários;
  - b. Inscreve, alista ou tenta alistar-se nos ditos bandos;
  - c. Permite as actividades mencionadas no parágrafo (a) que sejam levadas a cabo em qualquer território sob a sua jurisdição, ou em qualquer lugar sob o seu controlo, ou proporcione facilidades para trânsito, transporte ou outras operações das forças acima mencionadas.
3. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, que cometa o crime de mercenarismo como definido no parágrafo 1 deste artigo, comete uma ofensa considerada crime contra a paz e segurança em África, e será punida como tal.

Enquanto a definição da Convenção da OUA inclui compensação material, a convenção da ONU no artigo 47 (2) (c) requer que tal compensação seja 'substancialmente excessiva relativamente àquela prometida ou paga aos combatentes de patente e funções similares nas forças armadas de tal parte'. Infelizmente esta definição é muito limitada, e é muito fácil para qualquer pessoa que *a priori* possa ser considerada como 'mercenária', ser excluída desta categoria, puramente nesta base. Consequentemente, é possível que uma pessoa se dedique a actividades mercenárias e não chegue a ser considerada 'mercenária', devido aos termos técnicos desta disposição, i.e., em casos em que a compensação material não seja substancialmente excessiva relativamente àquela prometida, ou paga aos combatentes de patente e funções similares nas forças armadas de tal parte.

Um dos aspectos mais difíceis da definição de mercenarismo consiste no facto da guerra moderna também incluir intervenientes não governamentais, tais como as empresas militares privadas e as empresas de segurança privada, e as falhas identificadas na definição de mercenário possibilitarem que estas empresas se envolvam em actividades mercenárias, sem violarem a lei. Esta é uma das razões pelas quais as convenções anti-mercenárias não têm sido eficazes. A lista de condições que as Convenções da ONU e da UA prescrevem, tornam quase impossível classificar o pessoal das PMSCs como mercenários.

O relator especial da Comissão dos direitos humanos da ONU sobre mercenários recomendou no seu relatório que a 'Assembleia geral devia reiterar o seu convite a todos os estados que ainda não são membros da Convenção, a assiná-la ou ratificá-la. Deveria, simultaneamente, convidar os membros a reverem a sua legislação nacional de forma a alinhá-la com a Convenção' (parágrafo 70). O mandato do relator especial, foi, contudo, de curta duração.

Numa tentativa de lidar com os desafios colocados pelo envolvimento das PMSCs nas actividades mercenárias, a 7 de Abril de 2005, sob os auspícios das Nações Unidas, e durante o seu trigésimo oitavo encontro, a Comissão das Nações Unidas para os direitos humanos decidiu terminar o mandato do relator especial sobre 'o uso de mercenários como forma de impedir o exercício do direito dos povos à

autodeterminação', e estabelecer um grupo de trabalho. O seu estabelecimento visava a extensão do mandato do relator especial, o qual se centrava praticamente nos mercenários, para incluir as PMSCs, que podem ser, alegadamente, denominadas de 'novas modalidades de mercenários'.

Um dos elementos mais importantes do mandato do grupo de trabalho é estudar, identificar e monitorar questões correntes e emergentes, manifestações e padrões de mercenários, actividades relacionadas ao mercenarismo, e actividades das PMSCs que tenham um impacto nos direitos humanos em geral, incluindo o direito dos povos à autodeterminação. No decorrer do seu mandato, o grupo de trabalho é orientado por padrões internacionais estabelecidos nos instrumentos internacionais relevantes.

De acordo com a resolução 2005/2, a Comissão solicitou ao grupo de trabalho para levar a cabo as seguintes tarefas:

- a. Elaborar e apresentar propostas concretas sobre novos possíveis padrões, orientações genéricas ou princípios básicos, encorajando maior protecção de direitos humanos, em particular o direito dos povos à autodeterminação, em situações de ameaças correntes e emergentes originadas por mercenários, e actividades relacionadas ao mercenarismo;
- b. Solicitar opiniões e contribuições de governos e de organizações intergovernamentais e não-governamentais sobre questões relativas ao seu mandato;
- c. Monitorar mercenários e actividades relacionadas com mercenarismo, em todas as suas formas e manifestações, nas diferentes partes do mundo;
- d. Estudar e identificar questões emergentes, manifestações e padrões relativos a mercenários e actividades relacionadas com mercenarismo, bem como o seu impacto sobre os direitos humanos, e em especial o direito dos povos à autodeterminação;
- e. Monitorar e estudar os efeitos das actividades das empresas privadas que prestam assistência militar, consultoria e serviços de segurança no mercado internacional, sobre o gozo dos direitos humanos, particularmente o direito dos povos à autodeterminação; e preparar projectos de princípios básicos internacionais que encorajem o respeito pelos direitos humanos a serem observados pelas empresas, na execução das suas actividades.

## **Actividades**

Os mercenários são parte de um fenómeno relativamente antigo, que existe desde os tempos bíblicos, e que se estendeu até à actualidade, em especial durante os conflitos, sobretudo os ocorridos em África.

Os mercenários também estiveram envolvidos em golpes de estado. Um exemplo recente na África Ocidental foi a conspiração atabalhoada que envolveu Simon

Mann, o fundador da companhia de consultoria em segurança, Executive Outcomes. A conspiração visava a deposição do presidente Teodoro Obiang Nguema da Guiné Equatorial e apoderar-se das riquezas petrolíferas do país. Mann confessou o crime de mercenarismo e cumpriu a pena de prisão na Guiné Equatorial.

Uma das lições do alegado golpe contra a Guiné Equatorial é que é possível elementos mal intencionados das PMSCs mudarem de papel, isto é, de funcionários de uma PMSCs legítima transformarem-se em mercenários. Um dos maiores desafios que o mundo enfrenta na actualidade é a natureza extremamente secreta dos mercenários e das suas actividades, que por vezes se escondem por detrás de PMSCs legítimas.

## **Empresas militares privadas**

As companhias militares privadas são um tipo de corporação ‘mercenária’ moderna. Como tal, trabalham com vista à obtenção de lucro, i.e. fornecendo serviços e treino militar ou, mais precisamente, desenvolvendo acções de combate e outras. Contudo, do ponto de vista legal, não se inserem na definição mais restrita de forças mercenárias, visto que normalmente compõem-se de pessoal militar reformado, o qual já não se encontra no activo das forças de segurança. As companhias militares privadas oferecem uma vasta gama de serviços, desde apoio operacional a combate, treino, aconselhamento e aquisição de armas, colecta de informações, resgate de reféns, etc. Independentemente do tipo de serviços que fornecem, a sua característica comum é operarem a pedido de governos, especialmente em situações de conflito e de reconstrução pós-conflito.

Um exemplo de tal companhia militar privada é a “Military Professional Resources Incorporated” (MPRI), sediada nos EUA, que tem operado em alguns países da África Ocidental. É uma companhia de serviços profissionais envolvida em contratos relacionados com actividades de defesa, concentrando-se no apoio e na assistência em questões de defesa, tais como conhecimento profissional e especializado na aplicação da lei e coerção, e desenvolvimento de liderança. Foi criada por antigas altas patentes militares em 1988 e ainda é principalmente gerida por pessoal ex-militar. Outro exemplo é o da DynCorp International, que, entre outras coisas, fornece apoio crítico a instituições governamentais militares e civis, bem como a bases operacionais e manutenção de serviços para instalações e estruturas e equipamento. Militares.

Tanto a MPRI como a DynCorp International (e outras companhias como a ArmorGroup, EOD Technology and AECOM Technology Corporation) são membros da Associação internacional das operações de paz, uma associação comercial sem fins lucrativos sediada nos EUA (como definido sob a secção 501(c)(6) do Código de receitas internas dos EUA) e cuja missão é, entre outras, promover padrões éticos e operacionais elevados entre as empresas activas na indústria das operações de paz e estabilização.

## **Empresas de segurança privada**

As empresas de segurança privada fornecem serviços que visam a protecção de negócios e propriedade, contribuindo assim para a prevenção do crime. Assim sendo, as empresas de segurança privada existem em todo o lado, mas análises recentes demonstram que o seu uso aumentou especialmente nas regiões em conflito, onde as companhias empresariais sentem que precisam de maior protecção do que o Estado pode proporcionar. Pensa-se que as empresas de segurança privada estejam mais preocupadas com a protecção de propriedade e do pessoal, do que com o lado militar do conflito. Exemplos de companhias de segurança privadas Britânicas incluem a Aegis Defence Services, Control Risks, Olive Group and Janusian Security Risk Management. Estas empresas são membros da Associação de companhias de segurança privada britânica (BAPSC).

A BAPSC visa a promoção, reforço e regulação dos interesses e actividades de firmas e companhias sediadas no Reino Unido, e que fornecem serviços armados de segurança no estrangeiro. Representa os interesses e actividades dos seus membros relativamente a legislação actual ou proposta. Em África uma das maiores companhias de segurança privada é a Group 4 Securicor (G4S), que se especializa em processos de subcontratação de negócios em sectores cujos riscos de segurança são considerados uma ameaça estratégica. Na África Ocidental a G4S opera nos Camarões, Gana, Guiné, Côte d'Ivoire, Mali, Mauritânia, Nigéria e Serra Leoa.

Contudo, na prática, as empresas usualmente combinam a perícia militar e de segurança, visto que ambas parecem ser igualmente importantes, e necessárias nas regiões em conflito. Às vezes isto enevoa a linha de separação entre as empresas militares privadas e as empresas de segurança privada. Com o advento da revolução robótica as PMSCs já se encontram envolvidas no manuseamento de sistemas de armas não tripulados – existem relatórios do seu envolvimento no manejo de drones (aviões pequenos operados por controle remoto), por exemplo, no Afeganistão. A probabilidade do aumento do seu envolvimento no uso de tais sistemas de armamento é elevada, visto que potencia o seu profissionalismo e eficácia, e em última análise, maximiza os seus lucros.

Dada a crescente importância e difusão dos intervenientes de segurança privada, torna-se cada vez mais importante que as instituições democráticas, especialmente o Parlamento, assegurem o mínimo standard de supervisão e controlo sobre estes novos intervenientes do sector de segurança, pois de outro modo os princípios básicos democráticos estarão ameaçados.

## O que pode fazer como parlamentar

### Legislação

- ▶ Familiarizar-se com os instrumentos internacionais que tratam questões relativas às empresas de segurança privada e às empresas militares privadas e mercenários, bem como com o Documento de Montreux
- ▶ Relativo a obrigações legais e boas práticas internacionais pertinentes para os Estados associados a operações de empresas militares e de segurança privada em situações de conflito armado.
- ▶ Apurar se o seu país é membro da Convenção de 1989 contra o recrutamento, uso, financiamento e treino de mercenários, e se adoptou legislação correspondente e satisfatória.
- ▶ Certificar-se de que o seu estado é parte das Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos adicionais, e se adoptou legislação correspondente e satisfatória.
- ▶ Averiguar se o seu Estado é signatário da Convenção de 1977 da OUA sobre eliminação do mercenarismo em África, e se adoptou legislação correspondente e satisfatória.
- ▶ Verificar se um quadro legal visando as empresas de segurança privada e as empresas militares privadas - operando, quer dentro, quer fora do seu Estado - se encontra em vigor.
- ▶ Verify that a legal framework for private security and military companies—whether operating within or outside your state—is in force.

### Respeito pelas normas e embargos de armamento

- ▶ As PMSCs operam no estrangeiro e em regiões em conflito, por isso encoraje o seu Parlamento a verificar se as actividades das PMSCs sedeadas no seu país estão alinhadas com a estratégia de segurança nacional, política externa e normas, resoluções e legislação internacional relevantes.
- ▶ Proibir, através da legislação, operações das PMSCs em regiões ou países sujeito a um embargo de armamento.
- ▶ Assegurar que tanto a legislação relativa aos direitos humanos como o direito humanitário são respeitados pelas PMSCs (incluindo o seu pessoal) que operam no seu país, ou no estrangeiro, desde que estas estejam registadas no seu país.
- ▶ Sugerir que o seu Governo facilite uma visita oficial ao 'grupo de trabalho da ONU sobre o uso de mercenários como forma de violar os direitos humanos e impedir o exercício do direito dos povos à autodeterminação', com vista a monitorar mercenários e actividades relacionadas ao mercenarismo, em todas as suas formas, no seu país.

### **Transparência**

- ▶ Verificar que nenhuma PMSCs estrangeira é autorizada a operar no seu território nacional sem autorização prévia do parlamento, mesmo quando pretenda operar a pedido, ou com o consentimento do governo.
- ▶ Certificar-se de que o orçamento do governo para as PMSCs e as suas actividades são aprovados pelo parlamento.
- ▶ Garantir que o recrutamento de cidadãos por PMSCs (e às vezes através de agências de recrutamento) está de acordo com a lei e é efectivamente regulamentada, senão proibida.
- ▶ Averiguar se não existem conflitos de interesse pelo facto de funcionários do Governo serem directores, accionistas ou proprietários de PMSCs, especialmente no que diz respeito à adjudicação de contratos com o governo.
- ▶ O parlamento deve exigir que o governo mantenha cópias físicas de todos os contratos com PMSCs que operam sob a jurisdição do estado. O parlamento também deveria ser autorizado a rever tais contratos.

### **Prestação de contas ou responsabilização**

- ▶ Make sure that the parliament keeps the government accountable for the acts of PMSCs, both in law and in practice, at home and abroad.
- ▶ Ascertain how many PMSCs (including their personnel) are registered and operating within your country and how many citizens are exporting their security and military skills abroad.
- ▶ If need be, summon the regulatory authority for PMSCs and their directors and shareholders operating in your state to answer questions regarding their activities.

### **Accountability**

- ▶ Assegurar que o parlamento mantém o governo responsabilizado pelas acções das PMSCs, tanto na lei como em prática, e tanto no seu território como no estrangeiro.
- ▶ Verificar quantas PMSCs (incluindo o seu pessoal) estão registados e operam dentro do seu país, e quantos cidadãos exportam as suas capacidades e conhecimentos militares e de segurança para o estrangeiro.
- ▶ Convocar, caso seja necessário, a autoridade reguladora das PMSCs, e os directores e accionistas das PMSCs que operam no seu Estado, a fim de responderem a questões relativas às suas actividades.



## Capítulo 17

# Forças de manutenção da paz regionais e internacionais<sup>1</sup>

No actual contexto internacional aumentam os esforços para resolver conflitos através dos meios expressos nas disposições contidas, respectivamente, no capítulo VI da Carta das Nações Unidas (solução pacífica de litígios) ou no capítulo VII (acções relativas às ameaças à paz, ruptura da paz e actos de agressão). Com base nestas disposições, as Nações Unidas têm desenvolvido uma série de conceitos e operações (ver a sua definição na caixa 32), assim como definiu um conjunto de procedimentos para organizar e realizar tais missões (ver caixa 33 sobre o processo das operações de manutenção de paz das Nações Unidas, passo a passo).

Além disso, o capítulo VIII da Carta das Nações Unidas lida com mecanismos regionais. O capítulo VIII obriga as organizações regionais a resolver disputas (inclusive através de acções de coacção/imposição), com a autorização do Conselho de segurança. A CEDEAO proporcionou o primeiro exemplo no mundo de uma organização económica cuja agenda se tornou primariamente concentrada em questões de segurança. Desde o início da década de 90, que a propagação de insegurança na região levou esta instituição a envolver-se em missões de manutenção de paz.

### **Contribuir para missões de paz no estrangeiro**

Operações de manutenção da paz, operações de imposição da paz e operações de estabelecimento da paz, dependem da participação dos Estados membros que se comprometem a enviar os seus contingentes nacionais no sentido de contribuir para a realização de operações autorizadas pelo Conselho de segurança. O

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Dr. Niagalé Bagayoko-Penone

objectivo destas operações é a restabelecer a paz e a segurança nas regiões desestabilizadas.

Do ponto de vista da boa governação é acertado e aconselhável que, dentro do sistema de controlo e equilíbrios entre o parlamento e o governo, o parlamento tenha a oportunidade de participar na decisão sobre o empenhamento das forças armadas no estrangeiro.

### **Caixa 32**

#### **Estabelecimento, manutenção, imposição e consolidação da paz: algumas definições úteis das Nações Unidas**

##### **Estabelecimento da paz**

O estabelecimento da paz refere-se à utilização de meios diplomáticos para persuadir as partes em conflito a cessar hostilidades e negociar uma solução pacífica para o litígio. Tal como acontece com acções preventivas, as Nações Unidas podem apenas envolver-se se as partes em litígio acordarem em que deverá fazê-lo. O estabelecimento da paz exclui, portanto, o uso da força contra uma das partes para se impor o fim das hostilidades.

##### **Manutenção da paz**

A manutenção da paz foi desenvolvida, inicialmente, como um meio para lidar com conflitos inter-estatais, envolvendo o emprego de pessoal militar a partir de um certo número de países, sob o comando das Nações Unidas, visando ajudar a controlar e a resolver conflitos armados. Hoje, a manutenção da paz é cada vez mais aplicada a conflitos internos e guerras civis. As tarefas das forças das Nações Unidas - militares, polícia civil e uma variedade de outros civis – variam, incluindo desde a manutenção da separação das partes beligerantes, até ajudá-las a trabalhar juntas e de forma pacífica.

Isto significa ajudar a implementar acordos de paz, monitorar cessar-fogos e criar zonas tampão. Significa também e cada vez mais, a criação de instituições políticas e trabalho conjunto com governos, organizações não-governamentais e grupos de cidadãos locais, para prestar auxílio de emergência, desmobilizar e reintegrar os ex-combatentes na sociedade, desminagem, organizar e realizar eleições e promover o desenvolvimento sustentável. A “arma mais forte” utilizada pelos defensores da paz é a imparcialidade com que exercem o seu mandato.

##### **Imposição da paz: é o mesmo que a manutenção da paz?**

No caso de acção de imposição, o Conselho de segurança confere aos Estados membros a autoridade para tomar todas as medidas necessárias para alcançar o objectivo declarado. O consentimento das partes não é, necessariamente, obrigatório e a imposição da Paz foi utilizada em poucos casos, nomeadamente, na Guerra do Golfo, Somália, Ruanda, Haiti, Bósnia e Herzegovina, Albânia e Timor-leste. Estas operações de imposição não estão sob o controlo das Nações Unidas sendo, em vez disso, dirigidas por um

único país ou um grupo de países, como a Austrália em Timor Leste (1999), a NATO na Bósnia e Herzegovina (desde 1995) e no Kosovo (1999). As disposições da Carta das Nações Unidas, relativamente a manutenção da paz e da segurança internacionais, fornecem a base para as medidas associadas à manutenção e imposição da paz (capítulos VI e VII).

### **Consolidação da paz**

A consolidação da paz refere-se à realização de actividades destinadas a ajudar as nações a cultivar a paz após o conflito. Estas operações têm um mandato muito dilatado no tempo em face das tarefas com vista à consolidação do Estado e reconstrução.

### **Missões humanitárias**

Estas missões visam prestar ajuda humanitária em caso de guerras civis, fome e desastres naturais – cheias, secas, tempestades e terramotos. Muitos participantes – governos, organizações não-governamentais (ONG), agências das Nações Unidas – procuram responder, simultaneamente, a estas emergências complexas onde, por vezes, o apoio logístico das forças militares se torna indispensável para implementar e assegurar os programas de ajuda.

*Fonte:* Ver o website das Nações Unidas em <http://www.un.org>.

É do interesse do Governo e do povo envolver o Parlamento, tanto quanto possível, no processo de envio de tropas para o exterior. Mediante debate e votação parlamentar reforça-se a legitimidade democrática da missão e aumenta-se o seu apoio popular.

## **Manutenção da paz na África Ocidental**

Quando o conflito na Libéria deflagrou em 1989, os Estados membros da CEDEAO provaram a sua incapacidade em alcançar um acordo para activar o Protocolo relativo à assistência mútua em matéria de defesa (PMAD) o qual, a partir da sua aprovação em 1981, cometeu os Estados membros da CEDEAO a prestar ajuda e assistência mútua em matéria de defesa. Consequentemente, alguns países membros da CEDEAO (Nigéria, Gana, Gâmbia, Togo, Mali), pertencentes à Comissão permanente de mediação (edificada três meses antes do mandato de mediação de litígios entre Estados membros) decidiu criar uma força ad hoc, denominada ECOMOG (Grupo de monitorização do cessar-fogo da CEDEAO). O objectivo por detrás da criação desta força era impedir a queda do governo impopular do presidente Samuel Doe pela Frente patriótica nacional da Libéria, liderada por Charles Taylor. O mandato da ECOMOG para monitorizar o cessar-fogo transformou-se, rapidamente, numa operação de manutenção de paz robusta, entre 1990 e 1998. Mais tarde, a ECOMOG actuou como força tampão na Serra Leoa (1997-2000), Guiné-Bissau (1998-1999), Côte d'Ivoire (2003) e novamente na Libéria (2003).

Desde 1999, a evolução institucional da CEDEAO poderia ser vista como uma tentativa de se estabelecer como uma referência conceptual comum que daria apoio regional ao envolvimento de Estados da África Ocidental em missões de manutenção da paz.

## **Manutenção da paz e o Mecanismo de 1999**

Em 1999, foi aprovado o protocolo de criação do Mecanismo para a prevenção, gestão, resolução de conflitos, manutenção da paz e de segurança da CEDEAO (tanto o PMAD como o Protocolo relativo à não agressão foram incluídos como parte deste Mecanismo). O capítulo II do Mecanismo de 1999 estabelece vários órgãos com autoridade para lidar com questões de paz e segurança, nomeadamente:

- ✓ A Conferência da CEDEAO, constituída pelos chefes de Estado e de governo dos Estados membros;
- ✓ O Conselho de mediação e segurança (CMS), que compreende nove Estados membros mandatados (nos termos do artigo 7 ° do Mecanismo) pela Conferência da CEDEAO, a tomar, em seu nome, as decisões convenientes, em caso de crise e de emergência;
- ✓ A Comissão da CEDEAO (ex-Secretariado executiva), especialmente através da Direcção da manutenção da paz e segurança regional, que está sob o gabinete do Comissário para os assuntos políticos, paz e segurança
- ✓ Os órgãos de apoio estabelecidos pelo artigo 17 do Mecanismo para apoiar o Conselho de mediação e segurança (CMS):
  - A Comissão de defesa e segurança
  - O Conselho de anciãos
  - A ECOMOG, que é institucionalizada como uma força permanente;

## **Manutenção da paz e o Protocolo suplementar de 2001**

Considerando que o Mecanismo de 1999 não aborda as raízes estruturais dos conflitos, adicionou-se o Protocolo suplementar sobre democracia e boa governação, em Dezembro de 2001, tornando-se parte integrante do mesmo. As principais preocupações do Protocolo são, respectivamente, o desenvolvimento de um Estado constitucional baseado no estado de direito, o reforço da democracia e a adopção de princípios comuns de boa governação dentro dos 15 Estados membros da CEDEAO.

O Protocolo suplementar de 2001 identifica, na sua secção IV, quatro missões principais para as forças armadas dos países da África Ocidental, respectivamente: a defesa das instituições democráticas (artigos 19(1) e 19(2), missões de manutenção de paz no âmbito da CEDEAO, União Africana ou sob a égide das Nações Unidas (artigo 19[4]), contribuição para o desenvolvimento nacional (artigo 19[5]);e luta contra o terrorismo (artigos 24[1] e 24[2]).

## **Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO (ECPF)**

O Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO (ECPF) foi adoptado pelo Conselho de mediação e segurança (MSC), em 16 de Janeiro de 2008, sendo o seu objectivo abordar os desafios inerentes à prevenção e consolidação da paz na África Ocidental. Funciona como um instrumento operacional para a implementação dos protocolos da CEDEAO e dos mecanismos de paz e segurança. Visa igualmente, tornar a prevenção de conflitos num elemento predominante nas políticas e programas da CEDEAO, mediante a utilização dos recursos existentes, tais como, as comissões dos departamentos (especialmente o departamento de assuntos políticos, paz e segurança), o sistema de alerta prévio e o conselho dos sábios.

O ECPF) identifica 14 componentes, nomeadamente: alerta prévio, diplomacia preventiva, democracia e governação política, governação dos recursos naturais, iniciativas transfronteiriças, governação da segurança, as mulheres, a paz e a segurança, práticas de desarmamento, bem como de provisão de alento, oportunidades e capacidade de mudança e decisão (empowerment) à juventude; força em estado de alerta da CEDEAO, direitos humanos e estado de direito, assistência humanitária, os órgãos de comunicação social (papel numa democracia e em transição), e educação para a paz (cultura de paz). No documento são ainda identificados, respectivamente, objectivos, actividades, critérios e requisitos de capacidade para cada componente.

Os Estados membros e a sociedade civil são apresentados como os principais actores e interessados na prevenção e consolidação da paz. Além disso, o ECPF prevê mecanismos de coordenação com a União Africana (UA), assim como com as Nações Unidas (NU):

No quadro geral da cooperação entre a UA e a CEDEAO, a União Africana deve:

- a. trabalhar em parceria com a CEDEAO para identificar oportunidades de prevenção de conflitos e consolidação da paz, com vista a uma acção conjugada com a CEDEAO e os Estados membros;
- b. trabalhar em parceria com a CEDEAO para criar espaço e facilitar a mobilização de recursos para a construção de capacidade e implementação do ECPF nos Estados membros;
- c. facilitar o reforço da capacidade da CEDEAO para a implementação do ECPF (parágrafo 118, ECPF).

No quadro geral da cooperação entre as NU-CEDEAO, as Nações Unidas devem:

- a. fornecer legitimidade política para a realização dos objectivos da CEDEAO, no âmbito do ECPF;
- b. cooperar com a CEDEAO para a criar espaço e mobilizar apoio técnico e financeiro, para implementar as áreas prioritárias de segurança humana na região;

- c. prestar apoio à edificação de capacidade da CEDEAO, Estados membros e sociedade civil, para realizar actividades de prevenção de conflitos e de consolidação da paz (paragrafo 119, ECPF).

## **A participação do parlamento no processo de decisão sobre o envio de tropas para o exterior**

Embora o envio de tropas para o estrangeiro seja cada vez mais importante no contexto de lidar com novas ameaças e possibilidades de resolução de crises internacionais, o papel do Parlamento em alguns estados é limitado, e por vezes até inexistente, quando se trata de aprovar a participação em missões de paz. Esta situação pode e deve ser melhorada, pelo menos parcialmente, no sentido de garantir uma supervisão democrática das questões de segurança.

Podem ser identificadas três situações diferentes. Para cada uma delas, o papel e a participação directa do Parlamento poderiam ser melhoradas com vista à boa governação.

### **Aprovação do parlamento a priori ou posteriori (papel forte)**

Se a aprovação a priori for necessária, as forças armadas só podem ser enviadas para o estrangeiro, em conformidade com uma decisão do parlamento. Deve ser feita uma ligeira distinção entre uma situação em que o Parlamento tem o poder de debater e proceder a uma votação sobre o tema (E.U.A.) e o caso em que é obrigatória a adopção de uma lei especial que defina o racional e o mandato para tal missão (Suécia). Ambos casos reforçam a legitimidade democrática das intervenções humanitárias e das missões de manutenção de paz.

O timing é essencial em matéria de defesa. Como o procedimento parlamentar não é, geralmente, expedito, e visto que um critério de aprovação prévia nem sempre é fácil de implementar, opta-se, na maioria dos casos, pelo envolvimento do parlamento à posteriori no envio de tropas para o exterior. Por exemplo, no âmbito da resolução dos poderes da guerra dos E.U.A, o Congresso deveria concordar, a posteriori, com todos os empenhamentos das suas tropas no exterior, que se estendam por mais de 92 dias. Isto aplica-se, principalmente, em circunstâncias em que as tropas foram enviadas antes do Parlamento proferir a sua aprovação. Em contrapartida, na Holanda, o artigo 100 da Constituição apela à prévia cooperação entre o parlamento e o governo, quando se trata do envio das forças armadas para o estrangeiro. Prevê que o Parlamento receba, antecipadamente, todas as informações necessárias sobre o emprego ou dispositivo das forças armadas para a promoção ou imposição da lei e ordem internacionais, abrangendo a ajuda humanitária em casos de conflito armado.

### **Parlamentos com um papel restrito - debate sobre o envio de tropas para o exterior (papel restrito)**

Neste caso, a constituição e as leis restringem o papel do parlamento. Perante um caso concreto, é permitido ao parlamento efectuar um debate sobre o envio

de tropas para o exterior, embora não possa alterar a decisão do executivo. Além disso, não sendo suposto o parlamento ter direito a uma votação sobre este tema, o Governo só tem de o informar posteriormente. Embora o parlamento não possa votar sobre a decisão em causa, o debate como tal, aumenta a legitimidade democrática no que concerne ao envio tropas ao estrangeiro.

Nos casos em que os poderes parlamentares são muito restritos, este não pode ser formalmente associado aos procedimentos relacionados com o envio de tropas para o exterior. No entanto, as práticas habituais podem estabelecer que o parlamento e o governo debatam o assunto e, como se verifica em alguns países, realizem uma votação.

### **Parlamentos excluídos do processo de decisão (sem papel)**

Esta situação verifica-se quando o parlamento não pode, sequer, realizar um debate sobre o envio de tropas para o exterior e a sua aprovação à posteriori não é necessária. O envio de tropas para o estrangeiro é considerado uma decisão de política externa pertencente, inteiramente, ao poder executivo. O facto do parlamento não participar no processo de tomada de decisão limita, consideravelmente, a sua capacidade de supervisionar as missões de paz.

### **Outros meios à disposição do parlamento**

Mesmo quando o Parlamento é excluído do processo de decisão ou desempenha um papel muito limitado, este pode exercer pressão indirecta sobre o Governo, através de pelo menos quatro formas, a saber:

- ✓ O parlamento pode compelir o executivo a explicar a sua responsabilidade relativamente a decisões tomadas no que diz respeito ao envio de tropas para o estrangeiro. No entanto, se o parlamento não estiver totalmente informado sobre os acordos internacionais efectuados pelo governo não poderá, efectivamente, desafiar as suas decisões.
- ✓ O parlamento pode desafiar o executivo quando este apresenta alterações ao orçamento. No caso de missões de paz não planeadas e inesperadas, o Parlamento tem de aprovar fundos adicionais ao orçamento em vigor. Por isso, tem a possibilidade de expressar as suas opiniões através do 'poder da carteira' (capítulo 21).
- ✓ O envolvimento do parlamento não é limitado ao debate e votação sobre o envio de tropas para o exterior. Durante uma missão de paz, os parlamentares podem questionar o governo no período destinado a efectuar perguntas, de forma a confrontá-lo relativamente à missão. Além disso, os parlamentares podem visitar as tropas enviadas para o estrangeiro (ver capítulo 23).
- ✓ Do ponto de vista da pós-responsabilização, depois de concluída a missão de paz, o Parlamento pode proceder a um inquérito ou solicitar ao governo para efectuar a sua avaliação.

## **O papel dos parlamentos na África Ocidental**

Na África Ocidental podem ser efectuadas duas distinções sobre o papel do Parlamento relativamente ao desdobramento de forças fora do território nacional:

- ✓ Por um lado, existem os parlamentos que têm de aprovar o desdobramento das forças, de acordo com as constituições que são, sobretudo inspiradas no modelo americano. É o caso particular da Nigéria (ponto 5[4][b] da Constituição de 1999).
- ✓ Por outro lado, existem os parlamentos que não têm nenhum poder nesta matéria. Geralmente este é o caso dos Estados francófonos, cujas constituições são inspiradas na Constituição francesa de 1958.

É mais crucial cometer aos parlamentos da África Ocidental a responsabilidade de fiscalização e supervisão das tropas empenhadas em operações de manutenção de paz decididas pelos Estados membros da CEDEAO. De facto, a participação em missões de paz influencia, cada vez mais, a forma como a defesa e o aparato de segurança são financiados.

- ✓ A participação em missões de manutenção de paz pode proporcionar consideráveis recursos para o orçamento de segurança a nível nacional, na medida em que é atribuída aos Estados uma contribuição financeira substancial, quando a sua intervenção é feita sob a égide das Nações Unidas. Além disso, quando um Estado envia tropas para uma missão de paz liderada por uma organização regional, recebe, frequentemente, apoio logístico (hospitais de campanha, carros, rádios) ou equipamento (botas, uniformes). O Parlamento necessita de ser, definitivamente, informado sobre os recursos adicionais provenientes da participação em missões de manutenção de paz.
- ✓ Além disso, a participação de soldados em missões de manutenção de paz pode proporcionar-lhes consideráveis receitas e aumento das compensações (com a oportunidade de obterem um rendimento complementar e, portanto, poderem financiar despesas pessoais, seguro social e pensões). Concomitantemente, permite-lhes melhorar as suas competências profissionais e, conseqüentemente, surgem novas oportunidades em termos de promoção e progressão na carreira. No entanto, os critérios utilizados no processo de selecção são, muitas vezes, baseadas em nepotismo e outras práticas obscuras que minam os princípios que deveriam ser observados na gestão do sector da segurança. A supervisão parlamentar poderia contribuir para a introdução de critérios de selecção mais objectivos.

O Parlamento da CEDEAO foi constituído ao abrigo dos Artigos 6 e 13 do Tratado revisto da CEDEAO de 1993 (Capítulo 6). O Parlamento é um fórum para diálogo, consulta e consenso dos representantes dos povos da África Ocidental. Detém poderes para ponderar, reflectir, considerar todas as questões que afectam a comunidade, especialmente, cidadania, questões técnicas e integração social. Sobre estas questões, o Parlamento é convidado a fazer recomendações às instituições e/ou órgãos da comunidade. Presumivelmente, os parlamentares podem

ser convidados a expressar as suas opiniões sobre as actividades de manutenção da paz, que constituem uma matéria de interesse para a comunidade.

### Caixa 33

#### **O processo de implementação de operações de manutenção de paz das Nações Unidas, passo a passo**

As Nações Unidas não possuem exército. Cada operação de manutenção da paz deve ser concebida para satisfazer as exigências da nova situação; e, sempre que o Conselho de segurança apela à criação de uma nova operação, os seus componentes devem ser montados “a partir do zero”.

Os 15 membros do Conselho de segurança autorizam a implementação de uma operação de manutenção da paz e determinam o seu mandato. Tais decisões exigem, pelo menos, nove votos a favor e estão sujeitas a veto, mediante o voto negativo de qualquer um dos cinco membros permanentes do Conselho (China, França, Federação Russa, Reino Unido e os Estados Unidos). O Secretário-geral faz recomendações relativamente ao modo como a operação deverá ser desencadeada e realizada, e reporta sobre o seu progresso. O Departamento de operações de paz (DPKO) é responsável, diariamente, pela direcção executiva, gestão e apoio logístico das operações de manutenção da paz das Nações Unidas em todo o mundo.

O Secretário-geral escolhe o comandante da força e pede aos Estados membros para contribuir com tropas, polícia civil ou outro pessoal. No que se refere a abastecimento, equipamento, transporte e apoio logístico, estes devem ser, igualmente, garantidos pelos Estados membros ou por empresas privadas. O pessoal de apoio civil inclui elementos pertencentes ao sistema das Nações Unidas, concedidos pelos Estados membros e indivíduos recrutados a nível internacional ou local, para preencher vagas específicas.

O período de tempo necessário para desdobrar uma missão varia, e depende, essencialmente, da vontade dos Estados membros em contribuir com tropas para participar numa determinada operação. A disponibilidade atempada, respectivamente, dos recursos financeiros e capacidade de transporte estratégico, também afecta o tempo necessário para a sua implementação. Algumas missões com mandatos muito complexos, ou de logística difícil e de elevados riscos para os soldados a serem enviados, podem levar meses a montar e a implementar.

*Fonte:* Ver o website das Nações Unidas em <http://www.un.org>.

## **O processo da CEDEAO relativo ao destacamento de tropas em operações de manutenção de paz**

De acordo com o artigo 19 do Mecanismo de 1999, a Comissão de defesa e segurança (DSC) é responsável pela formulação do mandato para as forças de manutenção de paz, que coloca à consideração do Conselho de mediação e segurança (CMS), assim como pela definição dos termos de referência para a força e composição dos contingentes.

De acordo com o artigo 22 do Mecanismo de 1999, a ECOMOG (agora substituída pela Força de Espera) foi encarregue de tarefas, respectivamente, observação e monitorização, manutenção e restauração da paz, imposição de sanções incluindo o embargo, desdobramento preventivo, consolidação da paz, desarmamento e desmobilização, actividades de policiamento, incluindo o controle da fraude e crime organizado, assim como outras operações que podem ser ordenadas pelo CMS. Também é importante notar que artigo 25 do Mecanismo autoriza a intervenção nos conflitos internos dos Estados membros, se a situação ameaçar provocar uma catástrofe humanitária, ou representar uma séria ameaça para a paz e segurança regionais.

O Mecanismo de 1999 estabelece ainda a cadeia de comando, respectivamente, chefe da missão (artigo 32[2]), comandante da ECOMOG (artigo 33), representante especial (artigo 34[1]), comandante da força (artigo 34[2]) e comandantes de contingentes (artigo 34[3]). De acordo com o artigo 52, a CEDEAO deve “em conformidade com o capítulo VII e VIII da Carta das Nações Unidas, informar as Nações Unidas de qualquer intervenção militar empreendida na prossecução dos objectivos do Mecanismo”.

Finalmente, o capítulo IX do Mecanismo refere-se à tarefa de consolidação da paz, no rescaldo de um conflito: uma vez que as hostilidades cessaram, os esforços da CEDEAO serão centrados na consolidação da paz (artigo 44[a]), estabelecimento de condições políticas (artigo 44[b]), implementação do desarmamento (artigo 44[c]), reassentamento e reintegração de refugiados e deslocados (artigo 44 [d]), assim como assistência às pessoas vulneráveis (artigo 44[e]).

### Caixa 34

#### Regras de empenhamento das missões de paz

Quando o parlamento autoriza o envio de tropas para o exterior, também pode definir o nível de força que é permitido às tropas utilizar e em que circunstâncias, noutras palavras, as regras de engajamento da força.

As regras de empenhamento (ROE) estipulam os limites prescritos ao uso indiscriminado de força letal para determinada operação. Tais regras têm que ser decididas numa base individual e tentar limitar, o máximo possível, o uso da força e, ao mesmo tempo, permitir latitude suficiente aos soldados para se defenderem. A premissa fundamental de autodefesa deve ser sustentada, e as ROE constituem factores de apoio militar, bem como parâmetros táticos ou operacionais. Devem ainda ser cuidadosamente adaptadas para atender às preocupações operacionais e políticas, bem como aos regulamentos internacionais, tais como as resoluções do Conselho de segurança das Nações Unidas.

As ROE devem incorporar critérios que definam, claramente, a utilização progressiva do uso da força, no sentido de proporcionar o equilíbrio da resposta militar necessária para neutralizar, reduzir a escalada ou resolver o confronto. Ao definir-se as ROE em termos dos diferentes níveis de resposta, permite aos elementos táticos aplicar a força necessária para satisfazer os diversos níveis de violência e minimizar os danos colaterais. Nesse sentido, as ROE podem estipular os seguintes níveis de uso da força (desde a mínima à máxima), respectivamente:

- ✓ Apenas para autodefesa das tropas;
- ✓ Autodefesa das tropas e defesa da vida dos civis;
- ✓ Autodefesa das tropas, defesa da vida de civis e de determinados objectivos (ou seja, um hospital, uma ponte, etc.);
- ✓ Utilizar todas as medidas necessárias para assegurar que os objectivos da operação são cumpridos.

Ao mesmo tempo, as ROE devem incluir uma referência ao tipo de armas permitido numa determinada operação de paz. Este pode ir desde a não autorização de uso de arma, até à permissão de armas pesadas, incluindo navios, aviões e tecnologia de mísseis.

*Fonte:* Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Manual para parlamentares No 5. Geneva/ Kiev: UIP e DCAF.

## Treinar soldados para a paz

Participar numa operação de manutenção de paz é uma tarefa exigente para qualquer força militar, e exige um treino e instrução complementar na preparação das tropas.

Isto é verdade ao nível operacional, onde as tropas podem necessitar, por exemplo, de conhecimentos específicos na área da desminagem, deter capacidade de interagir com civis, incluindo competências para práticas de mediação (bem como, em alguns casos, o conhecimento da língua local), possuir conhecimentos sobre os costumes e tradições locais, uma compreensão clara dos direitos humanos e do direito humanitário e, em particular, de um conhecimento abrangente das regras de empenhamento da missão específica.

Revela-se igualmente importante a necessidade de um treino especial ao nível do planeamento do transporte e abastecimento das tropas, o qual se tem tornado um desafio particularmente difícil e que, em alguns casos, tem superado a capacidade material de determinados Estados.

Por último, o treino e preparação extra também são necessários aos níveis de comando e logística. Dado as tropas nacionais de muitos países poderem estar a operar na mesma área sob um comando unificado, altera-se a tradicional linha recta de comando ao respectivo ministério da defesa. É fundamental uma coordenação entre as diferentes forças armadas nacionais e organizações, tais como a Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

### Caixa 35

#### Treino em manutenção de paz na África Ocidental

Na África Ocidental, existem três escolas regionais com enfoque na manutenção da paz que contribuem para a formação de militares, paramilitares e civis, provenientes de Estados Africanos, em especial, dos Estados membros da CEDEAO, permitindo-lhes participar em operações de apoio à paz lideradas tanto pela Organização das Nações Unidas, União Africana ou quaisquer outras organizações regionais. As escolas são, respectivamente:

- ▶ **O Centro internacional Kofi Annan de treino de manutenção da paz** (Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre) localizado em Accra (Gana), o qual treina e prepara elementos para quartéis-generais (comandantes e seus funcionários civis e militares) ao nível operacional de comando, com vista ao seu emprego de forma eficaz e coesa num quartel-general de uma força nacional ou regional, ou de uma coligação internacional num ambiente contemporâneo de manutenção da paz.
- ▶ **A Escola de manutenção de paz** (Ecole de maintien de la paix) situada em Bamako (Mali), a qual treina soldados e civis ao nível tático.
- ▶ **O Colégio nacional de defesa** (National Defence College), em Abuja (Nigéria), o qual prevê a formação de manutenção da paz ao nível estratégico.

Além disso, a maioria das Academias militares e de polícia dos Estados membros da CEDEAO, inseriram nos seus currículos o treino de operações de manutenção da paz.

Finalmente, desde meados da década de 90, uma série de potências não africanas têm vindo a treinar as suas tropas com vista à melhoria em competências em manutenção da paz, nomeadamente: a França, no âmbito do programa denominado RECAMP (Programa de reforço das capacidades Africanas de manutenção de paz/ Programme de renforcement des capacites africaines de maintien de la paix), agora conhecido como EURECAMP, desde que a União Europeia, o integrou na sua política de treino, os Estados Unidos com o ACOTA (Assistência e treino para operações de contingência em África/ Africa Contingency Operations Training and Assistance), programa conhecido anteriormente como ACRI (African Crisis Response Initiative), o Reino Unido com o Programa de apoio ao treino e manutenção de paz em África (UK African Peacekeeping Training Support Programme) e Portugal com o PAMPA (Programa de apoio a missões de paz em África)

## **Critérios para o envio de tropas para missões humanitárias no estrangeiro**

O parlamento e o governo poderiam estabelecer critérios para o envio de tropas para o estrangeiro. Neste sentido, e fazendo uso de um conjunto de critérios claros, aumentariam a transparência do processo decisório e, por sua vez, o apoio público para as operações de paz. Podem-se considerar dois tipos de critérios relevantes, nomeadamente, o primeiro grupo referindo-se ao contexto político e tipo de operação (veja abaixo), e o segundo incidindo sobre a própria missão, o seu mandato, comando, duração e tipos de tropas.

### **O que pode fazer como parlamentar**

#### **Critérios gerais referentes ao contexto e ao tipo de missões de paz**

- ▶ Certifique-se que o parlamento ou as suas comissão(s) competente (s) verifiquem:
  - ✓ Os compromissos internacionais assumidos pelo Estado;
  - ✓ A pertinência de enviar/receber tropas como parte de uma missão de paz;
  - ✓ A razão de ser ou de fundo para qualquer intervenção específica (por exemplo, uma violação em larga escala dos direitos humanos no país em causa);

- ✓ O estabelecimento de termos de referência elementares para missões de paz, ao nível regional ou global;
- ✓ As regras básicas de empenhamento de soldados em missões de paz, ao nível regional ou global;
- ✓ O uso proporcional da força militar;
- ✓ As disposições relativas à eficácia das decisões políticas;
- ✓ Os limites da autoridade do Estado;
- ✓ O apoio ou hostilidade do público para com o envolvimento nacional em missões de paz;
- ✓ Procedimentos de avaliação e quaisquer outros princípios relativos a questões de acompanhamento;
- ✓ A necessidade do parlamento receber informações completas no final da missão, no sentido de rever toda a missão de paz.

#### **Critérios específicos relativos a uma missão de paz**

- ▶ Certifique-se que o parlamento ou a sua comissão (ões) competente (s) observa:
  - ✓ A definição do âmbito e do mandato da missão de paz;
  - ✓ O tipo de unidades militares envolvidas;
  - ✓ A viabilidade da missão, em termos militares;
  - ✓ A adequação e disponibilidade das unidades militares e materiais;
  - ✓ Os potenciais riscos para os militares envolvidos;
  - ✓ A duração prevista da operação e os critérios a serem cumpridos para a sua prorrogação, em caso de necessidade;
  - ✓ As implicações orçamentais;
  - ✓ A reacção do público para com o assunto.

#### **Utilização de procedimentos parlamentares, no âmbito das missões de paz**

- ▶ Certifique-se que, se necessário, o parlamento pode:
  - ✓ Realizar audiências públicas sobre missões de paz;
  - ✓ Realizar um inquérito após uma missão de paz;
  - ✓ Solicitar que todo o pessoal envolvido numa missão de paz e suspeito de ter violado os direitos humanos, seja devidamente punido.
- ▶ Não hesite em recorrer ao processo de perguntas e audiências parlamentares, no que diz respeito às missões de paz em curso.

## Secção V

# **Segurança sob supervisão parlamentar: Condições e mecanismos**



## Capítulo 18

# Condições para uma supervisão parlamentar eficaz<sup>1</sup>

O papel do parlamento é fundamental em qualquer democracia. Uma democracia verdadeira é inconcebível sem um parlamento ou sem uma instituição funcional equivalente desempenhando o seu papel legislativo e de fiscalização. De igual modo, é difícil imaginar o funcionamento do sector da segurança de acordo com os princípios e normas democráticas, sem a participação e supervisão parlamentar. A supervisão parlamentar do sector da segurança depende do poder do parlamento em relação ao governo e aos serviços de segurança. Neste contexto, poder significa capacidade de influenciar as opções e comportamento governamentais, de acordo com a vontade colectiva do povo expressa no parlamento. Inclui, igualmente, a capacidade de supervisionar a implementação de políticas, legislação, decisões e orçamento aprovados pelo parlamento. Este poder deriva não só da constituição e das leis, mas também das regras dos procedimentos parlamentares e das práticas habituais.

As condições para uma supervisão parlamentar eficaz do sector de segurança incluem:

- ✓ a existência de poderes constitucionais e legais claramente definidos
- ✓ boas práticas habituais
- ✓ recursos suficientes e conhecimentos especializados
- ✓ vontade política comprovada

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Dr. Boubacar N'Diaye.

## **Poderes legais e constitucionais**

A constituição (ou seu equivalente) fornece a base legal mais importante para o controlo parlamentar do sector da segurança. Embora as constituições variem de país para país de acordo com a sua formação política, cultural, económica e social, a maioria das Constituições estabelece que:

- ✓ O executivo (isto é, o presidente, o primeiro ministro ou ministro da defesa) é responsável por dirigir e dispor das forças armadas e de segurança;
- ✓ O Executivo é responsável e presta contas perante o parlamento.

Visto as disposições constitucionais deterem o mais elevado estatuto jurídico, é importante inscreverem-se os poderes parlamentares relativamente ao sector da segurança na constituição. As constituições não podem ser facilmente alteradas; qualquer reforma, geralmente, exige uma maioria qualificada no parlamento. Portanto, a constituição representa uma forma eficaz de proteger o poder do parlamento neste domínio sensível.

Embora o executivo seja, usualmente, responsável por questões de defesa e segurança, as Constituições da maioria dos países da África Ocidental reservam poderes consideráveis para o parlamento, no tocante à gestão das forças armadas. Por exemplo, a Constituição de 1999 da República Federal da Nigéria (secção 218[4]) confere autoridade a Assembleia nacional para efectuar leis que regulem os “poderes exercidos pelo Presidente enquanto comandante chefe das forças armadas da federação, assim como a nomeação, promoção e controlo disciplinar dos membros das forças armadas da Federação”.

Do mesmo modo, a Constituição do Mali estipula que o parlamento detém o poder legal para determinar “a organização geral da defesa e segurança nacional” do país. Ao compararmos versões desta disposição, verificamos que se encontram igualmente em constituições de outros países francófonos. Tais poderes podem ser reforçados por legislação específica (o parlamento deve perceber que tem o poder de aprovar este tipo de legislação) e mediante normas de procedimento do parlamento. Além disso, ao longo do tempo as normas e práticas sociais de prestação de contas e supervisão parlamentar têm sido desenvolvidas.

A caixa 36 dá uma indicação do vasto leque de competências que os parlamentos podem usar quando supervisionam o sector de segurança. A maioria destes poderes é discutida noutros capítulos.

### **Caixa 36**

## **Instrumentos ou mecanismos que podem ser utilizadas pelo parlamento para garantir o controlo democrático do sector de segurança**

### **1. Poderes gerais**

- a. Iniciar o processo legislativo.
- b. Alterar ou reescrever leis.
- c. Questionar os membros do executivo.
- d. Convocar membros do executivo para prestarem declarações nas reuniões parlamentares.
- e. Convocar militares e funcionários públicos para prestar declarações nas reuniões parlamentares.
- f. Convocar especialistas civis para prestar declarações nas reuniões parlamentares.
- g. Obter documentação fornecida pelo executivo.
- h. Levar a cabo inquéritos parlamentares.
- i. Realizar audiências.

### **2. Controlo orçamental**

- a. Acesso a todos os documentos relativos ao orçamento.
- b. O direito de rever e alterar fundos do orçamento de defesa e segurança.
- c. O controlo orçamental é exercido ao nível dos programas, projectos e actividades.
- d. O direito de aprovar/rejeitar quaisquer propostas suplementares relativas ao orçamento de defesa e de segurança.

### **3. Missões de paz/destacamentos no exterior: o direito parlamentar de aprovação/rejeição**

- a. Participação no processo de tomada de decisão antes das tropas serem enviadas para o exterior.
- b. Mandato da missão, garantir um mandato das Nações Unidas.
- c. Orçamento da missão.
- d. Riscos do pessoal militar envolvido.
- e. Regras de empenhamento.
- f. Cadeia de comando/controlo.
- g. Duração da missão.
- h. O direito de visitar as tropas em missão.

### **4. Processo de aquisições**

- a. Obrigação do executivo, de informar plenamente o parlamento sobre decisões dos processos de aquisição.
- b. O direito de aprovar/ rejeitar contratos.

- c. Revisão das seguintes fases do processo de aquisições:
  - i. especificar a necessidade de novos equipamentos
  - ii. comparar e seleccionar o fabricante
  - iii. avaliar propostas de compensação e indemnização (em caso de incumprimento).

#### **5. Política geral de defesa e segurança: o direito de aprovação/ rejeição**

- a. Conceito de política de segurança.
- b. Conceito de gestão de crise.
- c. Estrutura da força.
- d. A estratégia militar/doutrina.

#### **6. Pessoal de defesa/ segurança**

- a. O direito de aprovar/rejeitar o plano de pessoal.
- b. O direito de fixar tectos máximos relativos à quantidade de pessoal.
- c. O direito de aprovar/rejeitar ou o direito de ser consultado sobre a nomeação das mais altas patentes militares (como as de Chefe do estado-maior).

*Fonte:* Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: principios, mecanismos e prácticas*. Manual para parlamentares No 5. Genebra/ Kiev: UIP e DCAF.

## **Práticas costumeiras**

Nem todo o comportamento e interacção podem ser regulados por lei. Como tal, é igualmente importante desenvolver e manter hábitos e práticas de fiscalização parlamentar apoiadas por normas sociais, tais como o respeito mútuo e confiança. Por exemplo, ao se informar e envolver plenamente os parlamentares, em tempo útil, relativamente aos novos desenvolvimentos em matéria de segurança, tal não é apenas uma questão de transparência e de responsabilização legal mas, igualmente, de diálogo entre as pessoas.

Os parlamentares devem adquirir e desenvolver as suas competências pessoais e cultivar relações de confiança com outros actores de segurança, incluindo membros das forças armadas e de segurança.

## **Recursos e conhecimento profissional especializado**

Geralmente, a capacidade do parlamento para supervisionar o sector de segurança depende de factores como o tempo, nível de especialização dos profissionais (do pessoal parlamentar e/ou dos consultores utilizados, ou até mesmo dos deputados) e qualidade das informações disponíveis para as suas instituições, comissões especializadas e membros.

## O factor tempo

É crucial para o parlamento receber informação atempada sobre as intenções e decisões do governo, relativamente a questões de segurança e do sector da segurança. O parlamento não terá um argumento forte se o governo apenas o informar após ter alcançado uma decisão final. Em tais situações, o parlamento será confrontado com um facto consumado e não terá outra alternativa senão aprovar ou rejeitar a decisão do governo.

Em tempos de crise ou emergência nacional, o governo é geralmente obrigado a agir muito rapidamente, e só informará o parlamento post facto. No entanto, isso não o isenta da obrigação de actuar dentro do quadro aprovado pelo parlamento.

No que diz respeito a políticas regulares como às de longo prazo, o parlamento deveria ter tempo suficiente para analisar e debater questões essenciais tais como o orçamento de defesa, tomada de decisão relativa a processos de aquisição de armamento, ou de revisão da defesa.

Uma forma de contornar as pressões de tempo com que os parlamentares rotineiramente se defrontam no seu trabalho, é desenvolver uma estratégia pró-activa. A caixa 37 apresenta alguns elementos dessa estratégia para a supervisão do sector da segurança.

### Caixa 37

#### **Estratégias pró-activas para a supervisão parlamentar do sector de segurança**

O trabalho dos parlamentares é, frequentemente, dominado pelas notícias do dia. Para além disso, a sua agenda política é, em grande medida, imposta pelo governo. Contudo, uma forma eficaz de superar as restrições de tempo, pode ser o desenvolver uma estratégia pró-activa de controlo parlamentar. No que diz respeito ao sector da segurança, tal estratégia poderia incluir o seguinte:

- ▶ **Definição da agenda.** Os parlamentares deveriam tentar, continuamente, traduzir as intenções e necessidades das pessoas em temas da agenda política.
- ▶ **Desenvolvimentos recentes.** O parlamento necessita de estar sobre os últimos desenvolvimentos nacionais e internacionais em matéria de segurança e assuntos militares. Isto pode ser alcançado, não apenas via canais governamentais, mas também através de organizações não estatais, como universidades, centros de pesquisa, etc.
- ▶ **Lições aprendidas.** O parlamento precisa de aprender a partir de operações realizadas anteriormente, e levadas a cabo por participantes do sector de segurança, através de meios de revisão e avaliação frequentes e estruturados.

- ▶ **Revisão permanente.** O parlamento tem que exigir que o governo, ao actualizar a sua política de segurança, tome em consideração todas as recentes intenções, desenvolvimentos e lições aprendidas.

*Fonte: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), Controle parlamentar na area de segurança nacional: principios, mecanismos e prácticas. Manual para parlamentares No 5. Genebra/ Kiev: UIP e DCAF.*

## **Informação, conhecimentos profissionais especializados e funcionários parlamentares**

Uma fiscalização parlamentar eficaz do sector da segurança exige conhecimentos profissionais especializados e requer a existência de recursos no parlamento, ou que lhe sejam colocados à disposição. No entanto, os conhecimentos profissionais especializados que se encontram no parlamento, raramente se equiparam aos do governo e das forças de segurança. Na maioria dos casos, os parlamentos apenas possuem uma pequena equipa dedicada à pesquisa (quando a têm), ao passo que o governo pode contar com o pessoal do ministério da defesa e de outros ministérios que lidam com o sector de segurança. Alguns parlamentos, como o Congresso argentino, possuem um gabinete de ligação militar, permanentemente ligado a si, o qual pode ser consultado por deputados e funcionários parlamentares e, cumulativamente, pode aconselhar a comissão sobre questões de defesa e segurança. Além disso, os parlamentares são eleitos para um assento parlamentar com uma duração limitada, enquanto que os funcionários públicos e militares passam a maior parte da sua carreira no ministério da defesa.

Na África Ocidental, como na maior parte do mundo, o problema básico é que os parlamentos dependem, principalmente, da informação proveniente do governo e dos militares, sendo estas as instituições que supostamente deveriam fiscalizar. Isso cria uma situação de desvantagem para os parlamentares em comparação com os seus pares do poder executivo e militares. A situação é agravada pela natureza fechada do sector da segurança devido ao seu *modus operandi* tipicamente militar e pela cultura do segredo por vezes reforçada pela lei.

Mesmo quando permanecem nos seus postos e assistem à mudança cíclica de deputados, os funcionários da maioria dos parlamentos da África Ocidental possuem conhecimentos muito limitados (se os tiverem) sobre assuntos de defesa e segurança. Os escassos meios financeiros não permitem a acumulação e conservação de documentos e arquivos, nem o treino e capacitação dos funcionários parlamentares. Nada surpreendente, é o facto dos funcionários do parlamento partilharem a tendência dos parlamentares de deferir perante os conhecimentos dos elementos das forças de defesa e segurança em matéria de segurança, podendo chegar mesmo a considerar que o desenvolvimento dos seus conhecimentos nesta área, possa constituir um desafio, ou até mesmo uma violação ao domínio reservado destas forças. Finalmente, a maioria dos países

da África Ocidental não desenvolveu uma “infra-estrutura de conhecimento” em matéria de segurança sob a forma de centros de pesquisa, fundações, instituições académicas e organizações da sociedade civil, detentoras de conhecimentos profissionais específicos para ajudar os parlamentares (ou o executivo) a abordar estas questões de forma competente. Este será um desafio para os parlamentares atenderem nos próximos anos, visto que as questões de segurança continuam a ganhar maior expressão.

## **Vontade política**

Mesmo que a base legal para a fiscalização parlamentar seja irrepreensível (isto é, o Parlamento possui autoridade constitucional e legal) e o parlamento disponha de suficientes recursos e conhecimentos especializados para cumprir a sua missão, uma supervisão parlamentar eficaz do sector de segurança não pode ser dada como garantida. A última condição para a fiscalização parlamentar é a vontade política dos deputados para usar as ferramentas e mecanismos à sua disposição. É uma condição crucial para uma eficaz supervisão parlamentar do sector da segurança.

Durante décadas, os parlamentos da África Ocidental foram, na melhor das hipóteses, parlamentos de ‘assinar por baixo ou de carimbar’, isto é, cuja principal missão se limitava a facultar a aprovação jurídica formal a decisões tomadas pelo executivo, fossem elas militares ou civis. As questões de segurança eram, tipicamente, tratadas fora dos limites de acção dos parlamentos. Este legado, juntamente com os outros desafios supracitados, não é fácil de superar, mesmo quando os ambientes político e de segurança são muito mais permissivos para que os parlamentos desempenhem, de facto, o seu papel.

A combinação entre esta herança e outros obstáculos dificulta o alcance da vontade política necessária aos parlamentares para o cumprimento da sua missão, particularmente no que concerne ao sector de segurança. Na África Ocidental, a falta de vontade política para exercer a supervisão sobre o sector de segurança pode ser originada por diferentes factores, incluindo os seguintes:

- ✓ Um legado de deferência para com o poder executivo em matéria de segurança, e um défice de conhecimento e de autoconfiança por parte dos Parlamentares, relativamente às suas capacidades de eficácia no seu papel de controlo e supervisão.
- ✓ A disciplina partidária e lealdade: por vezes, é do interesse dos parlamentares do partido no governo manterem o executivo no poder. Possuem uma tendência para evitar críticas públicas ao executivo enquanto órgão colectivo, ou a indivíduos por causa de afinidades políticas ou pessoais.
- ✓ Interesse ou falta dele por parte dos eleitores: em muitos países da África Ocidental o público não pode ser, em geral, interessado por “questões de segurança”, como tipicamente é emoldurado. O cidadão comum também tende a respeitar o legado do tratamento da “segurança” como o domínio reservado

das altas autoridades. Portanto, os parlamentares podem considerar que despendem muito do seu tempo em questões de segurança “não compensa” em termos de política eleitoral. Isso exigirá aos Parlamentares reformular a segurança como um bem público pelo qual todos os cidadãos se devem sentir preocupados e competentes para resolver.

- ✓ Considerações relativas a questões de segurança forcem os parlamentares, por exemplo os membros da comissão de informações e segurança, a não divulgarem as suas constatações.
- ✓ A escolha pessoal conduz os parlamentares a partilhar a responsabilidade dos resultados de uma gestão pobre e não transparente do sector da segurança que se acumula sobre os membros do executivo, em vez de contestarem as irregularidades e enfrentar os riscos.

Estas são apenas algumas das considerações que podem ajudar a explicar o porquê da falta de vontade política para realizar fielmente, a missão de supervisão, facto que ocorre por vezes nos parlamentos da África Ocidental, mas que é comum a muitos outros por esse mundo fora. Consequentemente, os instrumentos parlamentares podem ser aplicados de forma provisória ou desinteressada na tarefa de supervisão das políticas e acções do executivo, excepto numa situação extrema, como um escândalo ou uma emergência, a qual obriga ao contrário. No entanto, é um direito constitucional e uma missão importante de qualquer deputado fiscalizar, através de vigilância e alguma previsão, as intenções e acções do executivo na administração do sector de segurança.

### **O que pode fazer como parlamentar**

- ▶ Estabelecer – onde ainda não exista como uma entidade separada – uma comissão de defesa e segurança parlamentar, concentrando parlamentares competentes e detentores de conhecimentos especializados sobre questões de segurança: o parlamento poderia considerar dividir a comissão de defesa em subcomissões, nomeadamente, processos de aquisição, questões de pessoal, orçamento e as missões de paz.
- ▶ Realizar audiências regulares sobre questões de segurança relevantes e obter o testemunho de especialistas nacionais e regionais; manter registos dos depoimentos.
- ▶ Participar em seminários nacionais e internacionais, visitas de estudo, visitas às instalações dos serviços de segurança (ver capítulo 23) e sessões de formação para parlamentares. Poder-se-ia ainda incluir briefings/sessões de informação aos parlamentares que viajam para países onde as tropas nacionais estão envolvidas em missões de paz.
- ▶ Trocar experiências e práticas com os parlamentares de diferentes países, por exemplo, durante as sessões da assembleia parlamentar internacional.

- ▶ Possuir profissionais/funcionários parlamentares bem treinados e em quantidade suficiente.
- ▶ Garantir acesso a bibliotecas especializadas e actualizadas, assim como a centros de documentação/investigação, incluindo bases de dados electrónicas.
- ▶ Assegurar aconselhamento por parte de peritos externos, pertencentes a organizações não-governamentais (por exemplo, pertencentes a universidades e centros de pesquisa) ou de oficiais militares aposentados (ver capítulo 26).
- ▶ Disponibilizar aos deputados os tratados internacionais e regionais relacionados com a área de segurança, na(s) língua(s) nacional(is), juntamente com o seu estatuto de ratificação, e com os documentos relevantes produzidos pelos órgãos de monitorização do cumprimento do tratado, caso existam.
- ▶ Seleccionar, anualmente, dois ou três temas relacionados com o sector de segurança para serem amplamente investigados (por exemplo, por subcomissões).
- ▶ Estabelecer um grupo de todos os partidos parlamentares (das duas Câmaras, caso seja apropriado) que se preocupe com questões de defesa e segurança: tal grupo pode servir como um núcleo informal de reflexão sobre estas questões.
- ▶ Promover, nomeadamente, através de políticas fiscais e outros incentivos adequados, o aumento do conhecimento especializado e independente aos níveis nacional e regional, através de instituições independentes de pesquisa e de análise de políticas, que se especializem em questões de defesa e segurança.



# Mecanismos parlamentares aplicados ao sector da segurança<sup>1</sup>

Todos os sistemas legais proporcionam aos parlamentos uma variedade de meios para obter informação com vista a controlar a política, supervisionar a administração, proteger o indivíduo e trazer à luz e eliminar abusos e injustiças. Além disso, os parlamentares podem beneficiar de ou desenvolver boas práticas e métodos informais que complementem estes instrumentos e mecanismos constitucionais ou legais. Embora a Constituição possa prever alguns desses mecanismos e regras de procedimento parlamentar (muitas vezes referidos como regimento interno), estipula quais os actores autorizados a empregar que mecanismos, em que ocasiões, e como podem ser empregues.

Embora existam vários mecanismos disponíveis, os três métodos comuns através dos quais os parlamentos obtêm informações do governo, são respectivamente:

- ✓ debates parlamentares
- ✓ perguntas e interpelações parlamentares
- ✓ inquéritos parlamentares

## Debates parlamentares sobre segurança

Os debates parlamentares sobre questões de segurança oferecem uma oportunidade fundamental para o intercâmbio de opiniões e recolha de informação essencial sobre os factos e as intenções do governo. De um modo geral, os debates parlamentares sobre a política e questões de segurança podem ocorrer em cinco tipos de situações.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Sr. Okey Uzochina.

- ✓ Na sequência da apresentação da proposta de orçamento anual de defesa por parte do executivo.
- ✓ Na sequência de declarações oficiais ou oficiosas proferidas por ministros competentes, tais como, o ministro da Defesa ou o ministro dos Negócios estrangeiros.
- ✓ No âmbito do processo de revisão da defesa nacional ou apresentação do livro branco de defesa, ou qualquer outro documento relevante de defesa nacional.
- ✓ No contexto dos programas do governo, os quais são publicados, principalmente, após uma eleição.
- ✓ Relativamente a qualquer questão específica que exija um debate parlamentar, tal como um escândalo, problema de segurança grave ou catástrofe.

### **Caixa 38**

#### **Características comuns dos mecanismos e procedimentos parlamentares destinados à supervisão do executivo**

##### **► Debate geral**

“Em alguns países, as disposições constitucionais exigem ao executivo a apresentação periódica de contas relativas à sua administração ao Parlamento... Na maioria dos países, matérias de política geral não são automaticamente sujeitas a um exame periódico, e só seriam alvo de debate se tal fosse, especificamente, suscitado por um membro...”

##### **► Interpelação**

“Interpelação é um conjunto de procedimentos que visa obter informação e exercer controlo no sistema parlamentar clássico. Uma interpelação é dirigida por um parlamentar a um ministro para este explicar uma realização da sua instituição, ou é efectuada ao chefe do governo sobre um assunto de política geral. Uma interpelação tem duas características principais: em primeiro lugar origina um debate geral; em segundo lugar implica uma sanção política, porque o debate culmina com a votação de uma moção, expressando satisfação ou insatisfação do parlamento relativamente às explicações fornecidas pelo governo. Uma interpelação é um procedimento mais eficaz porque os ministros são chamados, directamente, a prestar contas. Não é, pura e simplesmente, um instrumento para obter informação, mas sim, uma forma directa de controlo ...”

##### **► Moção de interrupção da sessão plenária**

“No sistema britânico o processo de interpelação é desconhecido, embora a “moção de interrupção da sessão plenária” não seja muito diferente.

Uma moção de interrupção introduzida imediatamente antes de um intervalo, cria a oportunidade para se levantar uma série de questões com o governo, mas sem que haja votação...”

► **Perguntas**

“O procedimento de perguntas”... o seu objectivo é obter informação concreta do governo, solicitar a sua intervenção e, se necessário, expor os abusos e procurar corrigi-los. Também é usado para obter factos detalhados que ajudarão os deputados a entender questões complicadas que são objecto de leis e instrumentos estatutários apresentados ao parlamento [...] o procedimento fornece à oposição um meio para descobrir os pontos fracos do governo e porque a publicidade que lhes é atribuída tem um efeito salutar sobre a administração ... A popularidade deste procedimento pode ser atribuída ao facto de que, ao fazer uso do seu direito de questionamento, o membro do Parlamento é um agente completamente livre...”

► **Comissões de inquérito**

(Ver caixa 40 abaixo)

*Fonte: Michel Ameller (1966), Parliaments: A Comparative Study of the Structure and Functioning of Representative Institutions in 55 Countries. Genebra: União Inter-Parlamentar.*

## **Perguntas e interpelações parlamentares relativas à segurança**

As perguntas – quer sejam escritas ou orais - fazem parte da função inquisitória do Parlamento e é um dos procedimentos parlamentares mais utilizados para supervisionar a acção do governo.

As perguntas podem contribuir significativamente para uma supervisão eficaz do sector da segurança, tendo em conta a função essencial que desempenham. No que concerne à segurança em geral, as perguntas parlamentares:

- ✓ Fornecem aos deputados a oportunidade de obter informações atempadas, precisas e actualizadas, sobre a política de defesa e segurança do Governo e questões de segurança, em geral;
- ✓ Ajudam o parlamento a controlar a implementação de leis estatutárias relacionadas com a área de segurança, por si aprovadas;
- ✓ Ajudam a centrar a atenção do público sobre questões de defesa e segurança, especialmente, quando as questões são orais e as respostas são difundidas pela rádio ou televisão, e/ou reproduzidas nos debates parlamentares ou no boletim nacional oficial (claramente, a função informativa das perguntas parlamentares não se limita à área do próprio parlamento - as questões são

igualmente destinadas a prestar informação a uma vasta audiência, incluindo os órgãos de comunicação social, ONG e sociedade civil como um todo);

- ✓ Podem ser fundamentais para influenciar ou reorientar a agenda política do governo em questões de segurança;
- ✓ Permitem aos membros da oposição levantar questões sobre assuntos de segurança que lhes digam respeito ou em relação aos quais, até ao momento não tinham sido capazes de obter informação satisfatória.

O regimento interno do parlamento da Serra Leoa (2007-2012) contém disposições elaboradas para questionar os ministros do governo. As perguntas podem ser colocadas aos ministros relativamente a assuntos públicos sob a sua responsabilidade, sobre processos pendentes no parlamento, ou qualquer outra matéria governamental pela qual tais ministros sejam responsáveis. As regras processuais e substantivas de questionamento, especificadas na ordem n° 20-22, incluem o seguinte:

- ✓ Não deve ser efectuada uma pergunta sem aviso prévio, a menos que seja de carácter urgente e o deputado tenha obtido autorização do presidente do parlamento para efectuá-la;
- ✓ O deputado que desejar uma resposta oral a uma pergunta, deve assinalar o seu aviso prévio com um asterisco, e a mesma deve ser agendada para uma data, após decorrer um período não inferior a 14 dias úteis, contados a partir do dia em que o aviso prévio foi submetido;
- ✓ Uma pergunta não pode incluir nomes de pessoas ou declarações de facto, a menos que sejam necessárias para tornar a questão inteligível e poder ser validada;
- ✓ Uma pergunta não pode conter argumentos, opiniões, inferências, imputações, polémicas, expressões hostis ou ofensivas ou basear-se em casos hipotéticos;
- ✓ Não pode ser efectuada uma pergunta relativamente a procedimentos/processos levados a cabo por uma comissão, antes desta ter apresentado o seu relatório ao Parlamento;
- ✓ Não pode ser efectuada uma pergunta sobre qualquer matéria pendente de decisão judicial, ou que reflecta sobre a decisão de um tribunal;
- ✓ Não pode ser efectuada uma pergunta que faça ou insinue uma acusação de carácter pessoal ou que reflecta sobre o carácter ou conduta dos indivíduos, excepto no que diz respeito à sua capacidade oficial ou pública;
- ✓ Não pode ser efectuada uma pergunta em busca de informação relativamente a qualquer assunto que seja de carácter secreto;
- ✓ Não pode ser efectuada uma pergunta em busca de informações contidas em documentos acessíveis ou trabalhos de referência;

- ✓ Após a resposta a uma pergunta ter sido efectuada, as perguntas complementares poderão, a critério do presidente do parlamento, ser colocadas com a finalidade de elucidar a resposta dada oralmente. O presidente do parlamento pode recusar qualquer questão que introduza matérias que não estejam relacionadas com a pergunta inicial;
- ✓ O presidente do parlamento pode, a seu critério, permitir que um deputado coloque uma pergunta em substituição de outro que se tenha ausentado, e que tenha submetido aviso prévio relativo a tal questão;
- ✓ Desde que sujeito à aprovação do presidente do parlamento, um ministro pode indicar que se recusa a responder a uma pergunta, se a publicação da resposta for contrária ao interesse público.

Perguntas parlamentares relativas ao sector da segurança são, na sua maioria, muito sensíveis. O(s) ministro(s) responsável(eis) por responder a tais perguntas mostra, frequentemente, pouca vontade de o fazer. Tal relutância deriva muitas vezes do carácter confidencial das actividades do sector de segurança. Em muitos casos, os documentos relativos à segurança nacional são classificados e, portanto, indisponíveis para os parlamentares ou para o público.

### **Caixa 39**

#### **Sugestões para um inquérito eficaz**

- ▶ Preparação minuciosa: é impossível improvisar quando as questões efectuadas dizem respeito a questões de segurança, especialmente, as técnicas. Os contactos informais com o pessoal militar (ou um background pessoal militar ou paramilitar) também podem ser de grande ajuda.
- ▶ Linguagem inequívoca: a falta de clareza na formulação da questão pode originar algum mal-entendido e implicar uma resposta ministerial inadequada, insuficiente ou equivocada.
- ▶ Timing : o momento em que uma questão é colocada é, evidentemente, crucial para a sua eficácia e o seu impacto, inclusivamente, em termos de publicidade.

*Fonte: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Manual para parlamentares No 5. Geneva/ Kiev: UIP e DCAF.*

O poder do executivo para classificar documentos é limitado por lei. Além disso, o processo de classificação de documentos tem de ser transparente, de modo a que se saiba quem é responsável por decidir quais os documentos que podem ser objecto de classificação, a duração do período de confidencialidade e as condições de classificação e desclassificação de documentos.

No que diz respeito ao contexto institucional, os factores que parecem contribuir para a eficácia das perguntas parlamentares, são os seguintes:

- ✓ A possibilidade dos parlamentares apresentarem as questões complementares, sempre que não estejam satisfeitos com a resposta ou necessitem de esclarecimentos adicionais.
- ✓ A possibilidade dos parlamentares iniciarem um debate sobre as questões levantadas durante o período de perguntas.
- ✓ A vontade dos parlamentares aproveitarem a possibilidade processual de efectuar perguntas.
- ✓ A possibilidade do público assistir ao período de perguntas parlamentares, ou acompanhá-lo no rádio ou na televisão.
- ✓ A publicidade em torno dos debates que se seguem e, em qualquer caso, a publicação das perguntas e respostas em documentos acessíveis ao público.

## Inquéritos parlamentares especiais sobre segurança

Para além do seu papel no processo legislativo, as comissões parlamentares também participam no controlo efectivo das políticas do governo. As actividades do governo podem ser monitorizadas por intermédio de atribuições de informação temporária, que podem envolver mais de uma comissão e, geralmente, resultam na publicação de um relatório. Quando o mandato da comissão é *ad-hoc*, este termina após a conclusão do inquérito e apresentação do relatório da comissão ao parlamento. No Benim, Níger e Togo, uma proposta para uma comissão de inquérito sobre uma questão específica, é atribuída a uma das comissões existentes, que possui jurisdição sobre o assunto. A comissão examina a proposta e reporta ao plenário e ao parlamento e, em seguida, decide sobre o estabelecimento e os termos de referência da comissão com base no relatório. Os inquéritos parlamentares especiais deveriam possuir os poderes de intimação do inquérito judicial.

No que respeita a questões de segurança/defesa, as comissões de inquérito *ad-hoc* possuem importância significativa e as suas vantagens são inúmeras. Em particular:

- ✓ a sua própria criação pode ser vista, especialmente pelo público, como um sinal político positivo;
- ✓ podem constituir uma ferramenta adequada para um escrutínio detalhado de questões politicamente sensíveis e relacionadas com o sector da segurança;
- ✓ podem permitir uma avaliação precisa da política do Governo em questões específicas de segurança, e propor, caso seja pertinente, formas de recurso ou reorientação, susceptíveis de serem aceites pela totalidade do Parlamento e pelo Governo.

#### Caixa 40

### Características principais das comissões parlamentares de inquérito

“As comissões de inquérito são amplamente utilizadas para estudar questões específicas. Para este efeito, o parlamento instrui um certo número de deputados para recolher informação necessária para lhe permitir exercer um controlo adequado e elaborar um relatório, que pode ser sujeito a um debate adicional para se chegar a uma decisão, caso o parlamento assim o entenda.

O direito de instaurar um inquérito é um corolário natural do princípio que o parlamento deve ser plenamente informado relativamente a qualquer assunto sobre o qual o Executivo toma medidas...

Em alguns países, é difícil para as comissões de inquérito realizarem um inquérito eficaz. Muitas vezes, não possuem poder para obrigar as pessoas a participar, excepto mediante processo comum nos tribunais. Isso implica a intervenção das autoridades governamentais, retarda os trabalhos da comissão e silencia o efeito do inquérito... assim, a melhor forma de realizar um inquérito parlamentar eficaz é através da obtenção de provas sob juramento...

Provas fornecidas por funcionários do estado a comissões de inquérito suscitam um problema especial, porque eles são subordinados do ministro responsável pela sua instituição. Até que ponto, pode o governo ordenar-lhes para não responderem a questões colocadas pelos parlamentares?... Em [alguns países], o consentimento [para prestar depoimento] do ministério em causa é sempre necessário; mas não pode ser retido, a menos que fornecer a informação necessária seja prejudicial à segurança pública ou susceptível de comprometer ou dificultar a realização do serviço público...

Importa salientar que, independentemente do sistema, a comissão criada para conduzir um inquérito nada mais é do que um órgão de investigação e averiguação, cuja única função é elaborar um relatório para o parlamento que a estabeleceu. É sempre um caso do próprio parlamento retirar do inquérito as conclusões necessárias e os dados importantes obtidos... “

*Fonte: Michel Ameller (1966), Parliaments: A Comparative Study of the Structure and Functioning of Representative Institutions in 55 Countries. Genebra: União Inter-Parlamentar.*

Outra característica importante das comissões de inquérito é a sua composição. A proporção de deputados da oposição envolvidos em comparação aos da maioria parlamentar, é obviamente, de importância crucial para o resultado do inquérito.

Dado que o poder de conduzir inquéritos é um dos pilares da supervisão parlamentar, tal é prescrito como uma matéria natural nas Constituições da maioria dos Estados da África Ocidental (artigo 146 da Constituição de Cabo Verde de 1999; secção 109 [2]-[3] da Constituição da Gâmbia de 1997; artigos 103[3] e 103[6] da Constituição do Gana de 1992; secções 88-89 da Constituição da Nigéria de 1999; artigos 62 e 85 da Constituição do Senegal de 2001; secção 93 [3]-[6] da Constituição da Serra Leoa de 1991). De acordo com a secção 88[2] da Constituição da República Federal da Nigéria de 1999, os poderes de investigação conferidos à Assembleia nacional são exercidos, exclusivamente, no sentido de lhe permitir elaborar leis relativamente a qualquer matéria da sua competência legislativa e corrigir quaisquer defeitos na legislação em vigor, assim como expor a corrupção, a ineficiência ou o desperdício na execução ou implementação de leis, e no desembolso e administração dos fundos destinados para tal.

Os poderes de investigação variam substancialmente de um parlamento para outro e de uma comissão para outra. As principais atribuições incluem, o poder:

- ✓ de escolher o tema e âmbito do inquérito parlamentar;
- ✓ de realizar visitas a bases militares e outras instalações dos serviços de segurança (ver capítulo 23);
- ✓ para juntar/reunir todas as informações pertinentes, incluindo os documentos classificados e ultra secretos, a partir da presidência, do governo e função pública, ou do estado-maior das forças de defesa e segurança;
- ✓ de convocar testemunhas e emitir um mandado para compelir a comparecência de qualquer pessoa que, depois de ter sido convocada para o efeito, não o fez, recusou ou negligenciou fazê-lo;
- ✓ de estabelecer uma comissão ou solicitar para interrogar testemunhas no estrangeiro;
- ✓ de obter provas, sob juramento, dos membros da presidência, administração governamental ou militares, bem como da sociedade civil;
- ✓ de organizar audiências públicas ou à porta fechada.

## Caixa 41

### Mecanismos de supervisão parlamentar em alguns Estados da África Ocidental

#### A Assembleia nacional da Côte d'Ivoire

##### ▶ Prestação de contas do governo ao parlamento

O presidente é o exclusivo titular do poder executivo e é o chefe da função pública. Ele nomeia o primeiro-ministro, o qual é responsável perante ele (artigo 41 da Constituição).

##### ▶ Perguntas orais e escritas efectuadas por parlamentares

Os parlamentares podem formular perguntas orais ou escritas e enviar ao Governo. O presidente deve responder às questões que lhe forem colocadas, no prazo de um mês. No entanto, em circunstâncias excepcionais, ou de modo a reunir informações para a resposta, pode pedir uma prorrogação do prazo que não pode exceder um mês. Para as perguntas orais, o deputado poderá solicitar, ao entregar a sua pergunta, que a resposta presidencial seja seguida por um debate parlamentar. A pedido de um quarto dos deputados, cuja presença deve ser verificada através de uma lista de chamada, uma pergunta oral que acaba de ser respondida poderá, mediante decisão da Assembleia, ser igualmente seguida por um debate. A inclusão de perguntas orais na agenda de trabalhos é decidida por uma conferência de presidentes». As questões só podem ser incluídas se tiverem sido submetidas oito dias antes da reunião.

##### ▶ Comissões de inquérito e missões a ministérios/ departamentos governamentais

O parlamento exerce o controlo sobre a administração governamental através de comissões de inquérito e missões para auditar os serviços financeiros públicos do governo.

#### A Assembleia nacional do Mali

##### ▶ Prestação de contas do governo ao parlamento

O Conselho de ministros é responsável, colectivamente, perante a Assembleia nacional (artigo 54 da Constituição).

##### ▶ Perguntas orais e escritas efectuadas por parlamentares

Os parlamentares podem colocar perguntas orais, as quais são respondidas em plenário. Perguntas escritas são respondidas dentro de um mês após terem sido entregues. O tempo reservado para a colocação de perguntas orais é no início da sessão plenária, e após a entrega das mesmas. No entanto, as perguntas originam debates.

▶ **Comissão de inquérito e missões a ministérios/ departamentos governamentais**

O parlamento exerce supervisão sobre as actividades do Governo através das comissões de inquérito e da comissão permanente de avaliação e monitorização dos projectos de lei.

**A Assembleia nacional do Níger**

▶ **Prestação de contas do governo ao parlamento**

O governo define e conduz a política nacional (artigo 61 da Constituição). É responsável, colectivamente, perante a Assembleia nacional. As leis/ decretos presidenciais são adicionalmente assinados pelo primeiro ministro e ministros competentes, quando aplicável.

▶ **Perguntas orais e escritas efectuadas por parlamentares**

Os parlamentares podem, individual ou colectivamente, interpelar o Primeiro ministro ou qualquer outro membro do governo mediante um pedido (artigo 80 da Constituição). Podem, igualmente, obter informações sobre as actividades do governo através de perguntas escritas ou orais.

▶ **Comissões de inquérito e missões a ministérios/ departamentos governamentais**

A Assembleia nacional poderá criar comissões especiais de inquérito ou de supervisão sobre qualquer assunto.

**Assembleia nacional do Togo**

▶ **Prestação de contas do governo ao parlamento**

Sob a autoridade do presidente, o governo decide e conduz a política nacional e dirige a administração civil e militar (artigo 77 da Constituição). O governo é responsável, colectivamente, perante a Assembleia nacional.

▶ **Perguntas orais e escritas efectuadas por parlamentares**

Os membros do governo podem ser ouvidos pela Assembleia nacional ou suas comissões, através de interpelações e perguntas escritas ou orais, que podem dar origem a debate. Como parte das questões requerem debate, a conferência dos presidentes (chefes de comissão) define o tempo total dado aos grupos parlamentares, dividido de forma proporcional à sua força numérica. Quando não existe debate após as perguntas ao governo, o presidente da Assembleia pode responder ao governo. Nenhuma votação pode suceder enquanto as comunicações do governo estiverem a decorrer.

► **Comissões de inquérito e missões a ministérios/ departamentos governamentais**

A Assembleia nacional pode autorizar as comissões a nomear missões de recolha de informação ou de inquérito para questões da sua competência. O objectivo, duração e composição da missão deve ser indicado, e esta deverá prestar informação à Assembleia num determinado prazo. A comissão de inquérito ou de controlo é criada pela Assembleia, como resultado de votação de uma moção de resolução. Esta moção deve indicar com precisão os factores que originaram um inquérito a serviços públicos ou empresas estatais, cuja gestão deva ser examinada pela comissão. A comissão competente deve submeter o seu relatório durante o mês da sessão ordinária seguinte à autorização desta moção.

*Fonte:* Dados gerados a partir da base de dados da IPU PARLINE (Setembro 2009).

## **Aplicação dos mecanismos parlamentares a assuntos relativos à segurança nos Estados da África Ocidental**

Geralmente, aos parlamentos dos Estados da África Ocidental são concedidos poderes de supervisão significativos em virtude dos mecanismos de investigação (comissão de inquérito), perguntas e interpelações, assim como debate geral. Contudo, os parlamentos têm procedido com grande e excessiva cautela na aplicação desses mecanismos ao sector da segurança, uma esfera de percepção da exclusiva competência dos militares e, em alguns casos, do Presidente como comandante chefe das forças armadas.

Os parlamentos têm-se esquivado, muitas vezes, de investigar irregularidades e denúncias de corrupção no processo de aquisição de equipamentos de defesa, perda de vidas civis e outras violações graves dos direitos humanos, perpetrados pelas forças de defesa e segurança, para além de prevaricação de orçamentos nas instituições de defesa e segurança. Por exemplo, as operações despóticas da força militar conjunta estabelecida para acção contra os grupos militantes no delta do Níger, na Nigéria, em Maio de 2009, foram justificadas pela Assembleia nacional, com base nos interesses de segurança nacional, mesmo quando havia vítimas civis. Ironicamente, nos poucos casos em que os inquéritos parlamentares têm sido realizados, os relatórios dos inquéritos não são usualmente colocados à disposição do público, devido às leis de sigilo aplicáveis, ou ao receio de que essa publicação seja contrária ao interesse da segurança nacional.

#### Caixa 42

### Reacção da minoria no parlamento do Gana sobre a aquisição de quatro helicópteros MH7

O parlamento aprovou 55 milhões de dólares americanos para a compra de equipamentos para as operações do Gana, através das Nações Unidas, no Congo. Isto incluiu quatro helicópteros MH7, dos quais dois seriam utilizados para as operações das Nações Unidas e os outros dois mantidos pela força aérea do Gana. O custo estimado inicialmente para estes helicópteros foi 14,5 milhões de dólares americanos. No entanto, por razões inexplicáveis, as estimativas de custos foram alteradas para 19,5 milhões de dólares americanos.

Em 20 de Agosto de 2002, o ministério da defesa assinou um acordo com a Wellfind, uma empresa britânica, para o fornecimento de quatro helicópteros MH7, sobressalentes e treino de voo. Posteriormente, em 24 de Setembro de 2002, a Wellfind, assinou um acordo com a Kazan, uma empresa Russa, para o fornecimento destes helicópteros, sobressalentes, ferramentas e treino de voo. Contudo, antes da entrega poder ser efectuada, o ministro da defesa do Gana abriu negociações com outra empresa Russa, a Rosoboron Export. O custo da oferta da Rosoboron Export foi, consideravelmente maior (5 milhões de dólares americanos) relativamente à da Wellfind/Kazan. A minoria parlamentar criticou o ministro pela suspensão de um contrato sem a observância devida do processo legal, levantando o espectro da corrupção no processo. Em consequência, os parlamentares e vários editores de jornais demonstraram preocupação sobre o aumento inexplicável dos custos e desperdício implicado, bem como sobre a necessidade de realização destas aquisições.

O partido da minoria no parlamento, o Novo congresso democrático (NDC), e o seu chefe, EK Doe Ajaho, alegaram a existência de alguma corrupção no processo de aquisição. Kwame Addo-Kufuor, o ministro da defesa, em resposta às críticas da oposição NDC, relativamente à revogação total e nociva do contrato Wellfind/Kazan, argumentou que a suspensão verificou-se “devido a algumas circunstâncias financeiras imprevistas e fora do seu [MoD] controlo” O ministério da defesa prometeu que “no futuro... iria rever o contrato, quando melhorassem as nossas finanças.”

Apesar da crítica política e dos órgãos de comunicação social, o ministro da defesa alegou que o processo de contratação, antes da sua revogação abrupta, foi “guiado pela política de transparência e de adesão aos procedimentos estabelecidos no processo de aquisição de equipamentos militares, em todas as suas transacções” e que o ministério da defesa “tinha procurado proteger os recursos do Estado, de tal forma que não houvesse nenhuma perda financeira para o Estado”. Contudo, o conhecimento público sobre a suspensão deste acordo de helicópteros só dificilmente pode estar

relacionado com a propensão do ministro para a abertura do sector, mas está sim, com as rigorosas diligências efectuadas pelo parlamento, e pelos órgãos de comunicação social.

*Fonte:* Kwesi Aning (2005), “Military Imports and Sustainable Development: Case Study Analysis—Ghana.” Paper prepared for Project Ploughshares.

## Privilégios e imunidades parlamentares

No intuito de tornar a supervisão eficaz, os parlamentares costumam gozar de uma certa protecção no desempenho das suas funções. Com efeito, certos privilégios e imunidades estão anexas aos mecanismos parlamentares. Geralmente, a imunidade é aplicável aos processos - debates, perguntas, propostas, votação – tanto em sessão plenária como ao nível de comissão, podendo ainda abranger outras pessoas e actividades sancionadas pelo parlamento. A utilidade de tal protecção é reforçada no que concerne à divulgação e recepção de informação sensível que pode ter implicações na segurança. O principal objectivo da protecção é permitir que os parlamentares possam cumprir as suas responsabilidades de forma independente, imparcial, sem influências indevidas e sem medo de perseguição oficial. Os privilégios e imunidades do parlamento podem ser previstas na constituição (no caso da Gâmbia, do Gana e da Serra Leoa) noutras leis (no caso da Nigéria, a lei dos poderes legislativos e privilégios) ou no regulamento interno do parlamento.

Os privilégios gerais referem-se à liberdade de expressão e debate no parlamento. A constituição e outras leis prevêem, geralmente, que essa liberdade não deve ser impugnada ou questionada em qualquer tribunal ou local fora do parlamento. Além disso, a instituição de um processo civil ou criminal contra um deputado pode ser proibida, na sequência de qualquer coisa que ele tenha proferido no parlamento ou qualquer matéria trazida perante o parlamento através de petição, lei, moção ou relatório. Esta disposição, característica das constituições da maioria dos Estados da África Ocidental, melhora a atitude dos parlamentares relativamente à tarefa de fiscalização.

Protecção similar pode também ser estendida a qualquer pessoa que compareça perante o Parlamento ou uma comissão parlamentar como testemunha dum inquérito ou para responder a uma pergunta. Para incentivar a divulgação completa de informação pelos membros do executivo que compareçam perante o parlamento, o artigo 121 (4) da Constituição da República do Gana, de 1992, prescreve que uma resposta dada por uma pessoa a uma questão colocada pelo parlamento, não deve ser admissível como prova contra a pessoa em qualquer processo civil ou criminal fora do parlamento. No entanto, essa protecção não se estende aos processos por perjúrio interpostos nos termos da lei penal.



## Capítulo 20

# Comissões parlamentares de defesa ou segurança<sup>1</sup>

Os parlamentos concedem o seu consentimento e, por vezes, aprovam a política e acção do governo nos debates das sessões plenárias. Contudo, a maior parte do trabalho do Parlamento é realizado ao nível das comissões. Isto ocorre porque as comissões estão estruturadas para realizar escrutínio sectorial, técnico e interpartidário aprofundado. As comissões preparam relatórios para serem debatidos em sessão plenária, exercem supervisão sobre os ministérios, departamentos e agências do governo, monitorizam a implementação da política do governo e aconselham a plenária sobre toda a legislação e decisões parlamentares a serem tomadas.

Dada a complexidade do sector de segurança, as comissões devem possuir estruturas bem desenvolvidas, factor fundamental para que o parlamento exerça uma influência real sobre o executivo. A supervisão parlamentar do sector de segurança envolve não apenas uma, mas várias comissões, as quais podem assumir diferentes designações em diferentes parlamentos (e podem, às vezes, ter os seus mandatos combinados). Estas comissões incluem as que tratam exclusivamente ou principalmente com as agências ou instituições de defesa e segurança, e aquelas com jurisdição periférica – ou seja, as que são apenas incidentais nas suas principais funções – sobre o sector de segurança. As comissões podem, por vezes, ser chamadas a realizar sessões conjuntas.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Sr. Okey Uzochina.

Geralmente, essas comissões são as seguintes:

- ✓ **Comissão de defesa** (às vezes existe sob o nome de comissão das forças armadas, ou comissão de defesa e segurança nacional, ou ainda comissão de segurança e dos assuntos externos), que geralmente lida com todos os assuntos relacionados com o sector da segurança, por exemplo, a missão, organização, pessoal, operações e financiamento das forças armadas e com o recrutamento e aquisição.
- ✓ **Comissão para assuntos externos**, que lida, por exemplo, com as decisões de participar em missões de paz ou aceitar a sua presença em território nacional, declaração de guerra, segurança internacional, organizações internacionais/regionais, tratados e acordos.
- ✓ **Comissão do orçamento ou das finanças**, que tem a palavra final sobre os orçamentos de todas as organizações do sector de segurança; possivelmente a comissão das contas públicas, que analisa os relatórios de auditoria de todo o orçamento nacional, incluindo o orçamento de defesa.
- ✓ **Comissão (ou subcomissão) para os serviços de inteligência** e assuntos afins, que muitas vezes se reúne à porta fechada.
- ✓ **Comissão para a indústria e comércio**, que é especialmente relevante em matéria de aquisição e comércio de armas (compensação e indemnização).
- ✓ **Comissão de ciência e tecnologia** (para investigação e desenvolvimento militar).
- ✓ **Comissão do interior** (ou assuntos internos ou administração interna), que lida com a polícia, guardas fronteiriços e, muitas vezes, outras organizações paramilitares.

Na Nigéria – que possui a maior instituição das forças armadas da África Ocidental – as funções de supervisão, tanto no senado como na câmara dos representantes são compartilhadas por comissões distintas sobre o exército, a força aérea e a marinha. Além disso, na câmara dos representantes, uma comissão geral sobre a defesa tem amplos poderes sobre questões de interesse comum e paralelas as das forças armadas. No senado, porém, a comissão sobre o exército é agrupada com a defesa, dado o papel central do exército. A preferência por comissões distintas, em vez de uma única comissão das forças armadas ou defesa pode ser devido à necessidade de garantir uma supervisão adequada e eficaz do sector dado o contexto histórico de forças armadas fortes e politizadas.

### Caixa 43

## Jurisdição e membros de comissões centrais de defesa e segurança na Câmara dos representantes da Nigéria

### Comissão de defesa

**Adesão prescrita: 40 no máximo; adesão real: 28**

#### Jurisdição

- ▶ Supervisão do ministério da defesa e do estado-maior general
- ▶ Departamentos do exército, marinha e força aérea no ministério da defesa
- ▶ Depósitos de munições, fortes e arsenal
- ▶ Investigação e desenvolvimento científico em apoio dos serviços das forças armadas
- ▶ Serviço selectivo
- ▶ Tamanho e composição do exército, marinha e força aérea
- ▶ Quartéis
- ▶ Materiais críticos e estratégicos, necessários para a defesa comum
- ▶ Aplicações militares da tecnologia nuclear
- ▶ Supervisão especial sobre o desarmamento e educação/ensino de dependentes de militares
- ▶ Cadetes militares
- ▶ Sepulturas, monumentos e recordações de guerra
- ▶ Academia de defesa nigeriana e outras instituições de ensino militar
- ▶ Corporação da indústria da defesa
- ▶ Operações de manutenção da paz
- ▶ Medidas em geral sobre veteranos
- ▶ Compensação, reabilitação profissional e educação de veteranos
- ▶ Reintegração e reajuste dos militares à vida civil
- ▶ Estimativas anuais do orçamento

### Comissão do exército

**Adesão prescrita: 40 no máximo; adesão real: 25**

#### Jurisdição

- ▶ Supervisão do exército nigeriano
- ▶ Depósitos de munições, fortes, reservas de arsenal e estabelecimentos
- ▶ Projectos de desenvolvimento do exército nigeriano
- ▶ Quartéis do exército, propriedade fundiária e pertences
- ▶ Estimativas anuais do orçamento do exército

### **Comissão da força aérea**

**Adesão prescrita: 40 no máximo; adesão real: 22**

#### **Jurisdição**

- ▶ Apuramento/autorização das aeronaves militares estrangeiras
- ▶ Projectos de desenvolvimento da força aérea nigeriana
- ▶ Supervisão da força aérea nigeriana e das suas unidades e estabelecimentos
- ▶ Estimativas anuais do orçamento

### **Comissão da marinha**

**Adesão prescrita: 40 no máximo; adesão real: 21**

#### **Jurisdição**

- ▶ Projectos de desenvolvimento da marinha
- ▶ Função de supervisão sobre a marinha nigeriana e as suas unidades e estabelecimentos
- ▶ Quartéis da marinha, propriedade fundiária e pertences
- ▶ Estimativas anuais do orçamento

*Fonte:* Standing Orders of the House of Representatives, Federal Republic of Nigeria (2009). *Nota:* dados válidos em Setembro 2009.

## **Poderes e recursos**

O sistema de comissões no parlamento é baseado na delegação de competências parlamentares essenciais (deliberativa, orçamental, supervisão e, nalguns casos, legislativa) aos membros que constituem uma unidade especializada com vista a eficiência funcional e conveniência administrativa. No entanto, a extensão dos poderes delegados varia muito entre estados e entre as comissões. Na maioria dos Estados da África Ocidental, a constituição concede autoridade legal suficiente ao parlamento para executar funções de supervisão de segurança. O mandato da comissão de defesa e segurança parlamentar é então elaborado de acordo com as regras permanentes em vigor ou outras normas que rejam a conduta dos assuntos do parlamento.

Por exemplo, o artigo 34(c) da Constituição da Libéria concede ao parlamento poderes para assegurar a defesa comum, para declarar a guerra e autorizar o executivo a celebrar a paz, para criar e apoiar as forças armadas da república e conceder as respectivas dotações, e para criar normas para a governação das forças armadas da república. Mais, o artigo 38 autoriza cada câmara do parlamento a aprovar as suas próprias normas e procedimentos, e a estabelecer as suas próprias comissões e subcomissões. De acordo com este poder, tanto o senado como a câmara dos representantes da Libéria criaram comissões permanentes sobre a defesa e segurança nacional. A jurisdição da comissão sobre a segurança

nacional estende-se, entre outras coisas, a toda a legislação proposta, mensagens, petições, memoriais e assuntos relativos à segurança nacional e informações.

Os títulos V e VI da Constituição de 1992 do Mali enumeram os poderes da Assembleia nacional. No que diz respeito à supervisão do sector de segurança, a Constituição confere à Assembleia nacional os poderes para determinar por lei a organização geral da defesa e da segurança nacional, para autorizar a declaração de guerra e para convocar membros do governo - incluindo o ministro da defesa e a sua equipa - para questionamento sobre assuntos do sector de segurança. Para além disso, os estatutos que regulam o funcionamento da Assembleia nacional do Mali (adoptados em Setembro de 2002) elaboram poderes de supervisão complementar dos parlamentares sobre o sector de segurança. A comissão de defesa nacional, segurança e protecção civil considera o orçamento para as forças armadas e é encarregada de monitorizar a execução do orçamento. A comissão também supervisiona a gestão geral do sector de segurança.

O poder das comissões parlamentares para recolher e receber provas a partir de fontes externas varia muito, mesmo nas democracias avançadas. Algumas comissões, como as ad-hoc em vigor na Câmara dos comuns britânica, não têm direito a recolher provas, enquanto que outras comissões, como as do Congresso dos Estados Unidos, têm poder quase ilimitado para obter provas a partir de fontes externas (sob juramento). Os regimentos estatutários do Senado e da Câmara dos representantes da Assembleia nacional da Nigéria autorizam cada comissão a considerar, a qualquer momento, essas investigações e estudos (incluindo a recolha e análise de documentos, e a convocação e o interrogatório de testemunhas) se considerar necessário ou apropriado ao exercício das suas responsabilidades.

Algumas comissões parlamentares têm a capacidade de legislar -adoptando ou até mesmo elaborando novas leis ou propondo alterações à legislação em vigor -, enquanto que outras só têm direito a fiscalizar a acção do executivo e as dotações orçamentais, desprovidas de competência para legislar. Onde o poder legislativo das comissões se encontra limitado, tais comissões possuem normalmente, a prerrogativa de propor recomendações sobre os assuntos em questão ao parlamento.

O nível dos meios e conhecimentos disponíveis a uma comissão será fundamental para permitir que ela execute o seu mandato de forma eficaz, ou seja, o número, o nível de capacidade e a permanência do pessoal de assessoria da comissão; a capacidade de investigação e a sua natureza (especializada versus geral, independente versus parte integrante da unidade mais ampla de pesquisa parlamentar; acesso aos dados e documentação de apoio relevante (capacidade de obter e reproduzi-la); capacidade de recorrer a peritos; e capacidade para realizar audiências e proceder a inquéritos (ver capítulo 19).

Tendo emergido de um longo período de inactividade legislativa, que se deveu aos anos de ditadura militar, a Assembleia nacional da Nigéria foi confrontada com um enorme défice de capacidade e a falta de experiência da maioria dos seus membros. A fim de preencher esta lacuna, as regras de ambas as câmaras da

Assembleia nacional autorizam as comissões a manter os serviços de especialistas profissionais e consultores, de acordam com o que cada comissão considerar necessário. Esta disposição é especialmente adequada para as comissões de defesa e de segurança, considerando a falta de experiência e de conhecimento especializado sobre o sector entre os membros do parlamento. Além disso, cada comissão permanente tem um orçamento aprovado para a sua actividade, o qual se reflecte no orçamento anual da Assembleia nacional.

## **Desafios enfrentados por algumas comissões de defesa e segurança na África Ocidental**

Olhando interiormente, a capacidade das comissões parlamentares de defesa e de segurança pode ser vista através das lentes dos “três A” de uma supervisão parlamentar: autoridade, aptidão e atitude. Esta abordagem de autoavaliação tripartida proporcionará uma base contextual para a análise de desafios mais amplos (análise sectorial) enfrentados pelas comissões no processo de supervisão do sector de segurança.

As constituições de todos os Estados da África Ocidental endossam o princípio do controlo civil sobre as forças armadas e os serviços de segurança, do qual a supervisão parlamentar é uma componente essencial. Embora a extensão dos poderes conferidos às comissões de defesa e de segurança varie de estado para estado, o principal desafio no exercício da supervisão por parte das comissões dificilmente pode ser atribuído à existência de uma autoridade legal inadequada para supervisão.

Por outro lado, a capacidade dessas comissões nos parlamentos de vários estados da África Ocidental é dificultada pela escassez de especialistas em segurança nas comissões de defesa de países em transição e democracias nascentes; baixa rotatividade dos parlamentares experientes após as eleições; e recursos financeiros, humanos e técnicos insuficientes para o exercício de responsabilidades de supervisão. Destes três factores limitativos, os recursos continuam a ser o único factor controlável que iria contribuir para colmatar o défice de capacidade criado pelos dois primeiros factores. Quanto maiores os recursos financeiros disponíveis para uma comissão, maior é a sua capacidade de recrutar pessoal de apoio/assessoria e providenciar-lhes formação, bem como aos membros da comissão, contratar especialistas externos quando necessário, aplicar tecnologias de informação e comunicação para melhorar a sua eficiência e realizar visitas ao local e outras actividades de supervisão que envolvam mobilidade.

A Assembleia nacional de Cabo Verde tem duas comissões responsáveis pelos assuntos de defesa e de segurança: a comissão para a reforma do estado, administração pública, poder local e defesa; e a comissão para os assuntos jurídicos, comunicação social e segurança. As comissões não são especializadas, sendo que acumulam a carteira de segurança e de defesa com outras carteiras dos sectores público e social. Elas são compostas por sete membros cada uma, de acordo com a representação do partido no parlamento. A maioria dos membros

são licenciados, mas não têm formação especializada ou experiência em assuntos de defesa e segurança. Dos 14 membros, apenas três foram reeleitos para um segundo mandato nas eleições. As comissões reúnem-se uma ou duas vezes por mês e as reuniões não são abertas ao público.

Devido à longa guerra civil na Libéria, a maioria dos membros do parlamento com duas câmaras estão ao serviço parlamentar pela primeira vez. Muitos têm falta, não só de experiência, como também de formação académica suficiente e necessária para realizar o seu trabalho enquanto deputados. A falta de instalações para apoiar o trabalho das comissões também reduz a sua capacidade de exercer supervisão. No entanto, uma vez que o parlamento tem o poder de definir a atribuição de fundos próprios, é possível atribuir recursos para colmatar esta lacuna. Um desenvolvimento positivo no que diz respeito a ultrapassar a lacuna relativa ao conhecimento e à experiência têm sido os muitos seminários de formação para parlamentares organizados no âmbito da reforma do sector da segurança. Como resultado, os deputados estão mais conscientes dos seus poderes e, portanto, mais capazes de chamar o governo a prestar contas nos assuntos relacionados com a defesa e segurança.

A supervisão do sector da segurança na Assembleia nacional do Senegal cabe aos 30 membros da comissão de defesa e segurança. A comissão não se reúne regularmente e as suas reuniões não são abertas ao público. Os membros da comissão têm recebido relatórios detalhados sobre as operações de manutenção da paz, e visitam frequentemente quartéis para interagirem com as tropas. No entanto, devido a uma ampla lacuna de conhecimento sobre os assuntos de segurança entre os membros da comissão, estes são frequentemente relutantes em levantar questões sobre o orçamento de defesa e a estratégia de segurança, os quais geralmente deferem para o executivo. Na maioria dos casos, o parlamento acaba simplesmente por 'carimbar' iniciativas que lhe são transmitidas pelo executivo.

Infelizmente, mesmo quando a autoridade e a capacidade de exercer a supervisão são adequadas e suficientes, algumas comissões parlamentares de defesa e segurança na África Ocidental continuam a ter uma atitude desinteressada no exercício das suas competências. Os factores que geram uma fraca disposição para a supervisão incluem a disciplina do partido e a fraca oposição, principalmente nos parlamentos com maioria partidária; deferência para com um executivo poderoso em assuntos de segurança devido ao pouco entendimento sobre estes assuntos complexos; e secretismo e falta de comunicação com os homólogos militares.

#### **Caixa 44**

### **Possíveis funções chave de uma comissão parlamentar de assuntos de defesa ou segurança**

#### **Política de segurança**

- ▶ Examinar e informar sobre qualquer iniciativa política importante anunciada pelo ministério da defesa.
- ▶ Examinar o ministro da defesa periodicamente no exercício das suas responsabilidades políticas.
- ▶ Manter sob escrutínio a conformidade do ministério da defesa com a legislação sobre liberdade de informação, e a qualidade da sua prestação de informação ao parlamento, por qualquer meio.
- ▶ Examinar as petições e queixas do pessoal militar e de civis relativas ao sector da segurança.

#### **Legislação**

- ▶ Considerar e reportar sobre qualquer projecto de lei proposto pelo governo e que lhe seja submetido pelo parlamento.
- ▶ Considerar os tratados internacionais ou regionais e as modalidades abrangidas pela área de responsabilidade do ministério da defesa.
- ▶ Se necessário, iniciar nova legislação, convidando o ministro a propor uma nova lei ou elaborando uma lei por si mesma.

#### **Despesas**

- ▶ Examinar e reportar sobre as principais estimativas e as despesas anuais do ministério da defesa.
- ▶ Considerar cada estimativa suplementar apresentada pelo ministério da defesa e reportar ao parlamento sempre que isso requerer uma análise mais aprofundada.
- ▶ Se necessário, requisitar às autoridades competentes a realização de uma auditoria.

#### **Gestão e administração**

- ▶ Considerar e, se necessário, reportar sobre cada nomeação importante feita pela autoridade executiva relevante (principais comandantes militares, altos funcionários civis).
- ▶ Considerar a organização interna do sector da defesa, eventualmente através de órgãos externos ligados ao parlamento (por exemplo provedor), e chamar a atenção do Parlamento para um possível mau funcionamento.

*Fonte:* Baseado no Relatório da Comissão sobre Escrutínio Parlamentar da Hansard Society, Reino Unido, 2001.

## O que pode fazer como parlamentar

### Áreas abrangidas por uma comissão que lida com assuntos de defesa no seu parlamento ou câmara

- ▶ Rever o mandato da comissão e das suas possíveis subcomissões, de modo a certificar-se que:
  - ✓ está bem definido;
  - ✓ permite que a comissão cubra todas as áreas em profundidade;
  - ✓ inclui acesso razoável às informações necessárias para garantir a transparência e a responsabilização do sector da segurança;
  - ✓ é consistente com a política de segurança e políticas de outras funções ministeriais que possam conter implicações para a segurança, tais como negócios estrangeiros, segurança da aviação/marítima, indústria, fornecimento de energia, etc.

### Como criar uma comissão parlamentar de defesa eficaz

- ▶ Áreas abrangidas por uma comissão que lida com assuntos de defesa no seu parlamento ou câmara
- ▶ Rever o mandato da comissão e das suas possíveis subcomissões, de modo a certificar-se que:
  - ▶ Está bem definido;
  - ▶ Permite que a comissão cubra todas as áreas em profundidade;
  - ▶ Inclui acesso razoável às informações necessárias para garantir a transparência e a responsabilização do sector da segurança;
  - ▶ É consistente com a política de segurança e políticas de outras funções ministeriais que possam conter implicações para a segurança, tais como negócios estrangeiros, segurança da aviação/marítima, indústria, fornecimento de energia, etc.
- ▶ Como criar uma comissão parlamentar de defesa eficaz
- ▶ Assegurar que a comissão e a subcomissão competente no seu parlamento ou câmara são fornecidos com - tanto por lei e na prática - os mecanismos descritos na caixa 38.
- ▶ Recomendar que os membros da comissão devam lá permanecer durante uma legislatura completa, a fim de permitir que reúnam conhecimentos especializados e cultivem uma atitude firme ao lidar com as complexidades do sector de segurança.
- ▶ Considerar a criação de subcomissões para domínios específicos de defesa, tais como o orçamento, contratos e aquisições, pessoal e missões de paz, a fim de aumentar a amplitude e a profundidade da supervisão.

- ▶ Sensibilizar os membros da comissão para o funcionamento do sector de segurança, incluindo o reforço da análise da relação entre os objectivos de segurança e as exigências orçamentais.
- ▶ Facilitar a realização de acções de capacitação conjuntas e promover a troca de informações entre a comissão e os agentes de segurança sob o ramo Executivo, a fim de fomentar o entendimento comum e relações civis-militares robustas.
- ▶ Iniciar legislação para a política de informação do sector de segurança e um processo de revisão especificamente relacionado com as despesas da defesa.
- ▶ Apoiar a revogação de leis de sigilo e o início de uma legislação que garanta a liberdade de informação. Há necessidade de legislação que regule o acesso à informação e, principalmente, dos membros da comissão sobre informações e segurança, os quais devem ter acesso a dados classificados e sensíveis. Em qualquer caso, a confidencialidade e o sigilo não devem impedir ou excluir a responsabilização.
- ▶ Certificar-se que a comissão possui o nível adequado de recursos e o acesso a aconselhamento especializado para realizar as suas actividades e proceder a investigações e 'visitas de campo', quando necessário.
- ▶ Sobretudo quando não existem unidades de investigação especializadas adstritas à comissão, incentiva-la a utilizar os recursos disponíveis nas instituições de investigação sobre políticas de segurança e organismos especializados, tais como o DCAF e a IPU. Isto irá facilitar a capacitação e o intercâmbio de melhores práticas sobre questões de política de segurança.
- ▶ Analisar e rever trabalhos contendo as melhores práticas internacionais para a supervisão parlamentar do sector da segurança.
- ▶ Estabelecer uma rede regional de comissões parlamentares nacionais de defesa e segurança ao nível do Parlamento da CEDEAO. Vinculada ao pilar da governação do documento Visão 2020 da CEDEAO, essa rede irá promover a partilha de ideias e experiências e constituir um veículo para a difusão de uma política integrada de segurança regional para o nível nacional.

# A segurança e o poder de compra<sup>1</sup>

## O Parlamento e o processo orçamental relativamente à área da segurança

A nível mundial, os parlamentos possuem, estatuído por lei, um papel crucial a desempenhar na aprovação e fiscalização de dotações orçamentais relacionadas com a segurança, embora o grau de incentivos políticos e de possibilidades para cumprir esse papel possam variar de país para país. Contudo, e muitas vezes na prática, os parlamentos encontram-se mal equipados para poder exercer qualquer influência decisiva, sendo a sua acção ainda obstruída pelo secretismo e opacidade em relação a certas dotações orçamentais e gastos realizados pela área da segurança. Uma cultura de supremacia do executivo, há muito estabelecida no sector de segurança inibe, muitas vezes, a acção do parlamento, a qual tende, virtualmente, a deixar todas as iniciativas do ciclo do orçamento de defesa nas mãos do Executivo e das forças armadas.

Contudo, os parlamentares não deveriam subestimar o poder do orçamento nacional como um instrumento útil para a supervisão e reforma do sector de segurança, de acordo com as necessidades da sociedade. O 'poder da carteira' pode e tem de ser utilizado para assegurar o melhor uso das dotações orçamentais através da responsabilização perante o público.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Sr. Okey Uzoechina.

#### Caixa 45

### **O orçamento: um instrumento fundamental para a governação democrática**

“O orçamento nacional não é só um instrumento técnico agregando rendimentos e propondo gastos orçamentais. É o instrumento político mais importante elaborado pelo Executivo durante o ano, e reflecte os valores fundamentais que marcam a política nacional. Para além disso demonstra as posições do governo em matéria do estado socioeconómico da nação e constitui uma declaração dos objectivos económicos, fiscais e financeiros, reflectindo as suas prioridades sociais e económicas (...). O orçamento constitui ainda um instrumento válido para avaliar as intenções futuras do governo, bem como o seu desempenho anterior”.

“O orçamento é um documento crítico e importante para assegurar a transparência, a prestação de contas, uma perspectiva abrangente e a boa governação. Ao proporcionar uma descrição detalhada dos gastos previstos, permite ao Parlamento e ao público em geral ‘saber para onde vai o dinheiro’ e assim aumentar a transparência. Adicionalmente, o orçamento, requer a aprovação do Parlamento antes do governo poder gastar o dinheiro ou gerar rendimentos, responsabilizando assim os ministros perante o parlamento e as suas comissões”.

“A transparência e a prestação de contas devem ser requisitos estabelecidos constitucionalmente, especialmente no que respeita ao processo nacional orçamental. Adicionalmente à transparência na totalidade do processo orçamental, a prestação de contas ou responsabilização constitui um elemento vital para a democracia”.

*Fonte: União Inter-Parlamentar (2002), General Report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective. Bamako, Mali, Novembro de 2001. Genebra: UIP.*

O parlamento pode, de facto, estar atento aos assuntos de segurança e ao sector de segurança durante as quatro fases típicas de um ciclo orçamental.

**Preparação do orçamento:** esta fase serve para o executivo propor dotações orçamentais para várias finalidades, mas o parlamento e os seus membros podem contribuir para o processo, através de diferentes mecanismos formais e informais.

**Aprovação do orçamento:** nesta fase o parlamento deveria ser capaz de estudar e determinar o interesse público e a pertinência da dotação orçamental, podendo, em certos contextos, emanar orientações específicas como complemento às atribuições destinadas a actividades relacionadas com a segurança.

**Execução ou gastos:** nesta fase o parlamento revê e monitoriza os gastos do Governo e pode tentar fortalecer a transparência e a prestação de contas. No caso de exigências extra parlamentares, o parlamento monitoriza e escrutina-as para evitar derrapagens orçamentais.

**Auditoria ou revisão:** nesta fase, o parlamento investiga se houve uso inapropriado dos fundos atribuídos ao governo. Para além disso, o parlamento avalia periodicamente a totalidade do orçamento e do processo de auditoria para assegurar a prestação de contas, a eficiência e a precisão dos dados.

#### Caixa 46

### Porque deve o parlamento desempenhar um papel activo no orçamento?

- ▶ A oposição pode utilizar o debate orçamental para desenvolver propostas alternativas.
- ▶ A maioria, ao votar o orçamento em formato de lei, demonstra a sua confiança na acção do executivo, ao vincar os pontos que a justificam e a coesão entre a implementação das políticas e o manifesto a partir do qual a maioria foi eleita.
- ▶ O controlo orçamental é uma das formas mais importantes de influenciar as políticas governamentais. A revisão orçamental proporciona ao Executivo a sua 'aprovação', concluindo assim um ciclo orçamental.

*Fonte: União Inter-Parlamentar (2002), General Report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective. Bamako, Mali, Novembro de 2001. Genebra: UIP.*

## Orçamentação eficaz relativamente à segurança

A prestação de contas e a transparência são condições essenciais para uma orçamentação efectiva. A melhor forma de materializar a prestação de contas é através de um processo de elaboração de orçamento transparente. Um processo de responsabilização e de transparência pode ser desenvolvido a partir dos princípios de uma orçamentação eficaz.

**Autorização prévia.** O parlamento deveria ter de autorizar o executivo antes que este pudesse efectuar despesas.

**Unidade.** Todos os gastos e rendimentos deveriam ser apresentados ao parlamento num único documento orçamental consolidado.

**Periodicidade.** Espera-se que o executivo respeite a calendarização regular para a apresentação anual do orçamento ao Parlamento. A periodicidade também envolve a necessidade de especificar a calendarização durante a qual as dotações orçamentais serão gastas.

**Especificidade.** O número e descrições de cada rubrica orçamental deveriam resultar numa visão clara da globalidade dos gastos governamentais. Assim sendo, a descrição das rubricas orçamentais não deveria ser vaga, e os fundos atribuídos a cada item não deveriam ser muito grandes.

**Legalidade.** Todas as despesas e actividades deveriam ser feitas de acordo com a observância da lei.

**‘Estrutura de utilização fácil’.** Espera-se que o executivo dê a conhecer ao Parlamento o plano de estimativas de despesas, o qual deverá apresentar-se num formato compreensível e de fácil manuseamento, para a ampla e diversa audiência, que normalmente compõe o parlamento.

**Abrangência.** O orçamento do Estado deve ser completo e abrangente no que diz respeito aos diferentes aspectos do sector de segurança. Nenhuma despesa deverá ser excluída, incluindo os orçamentos de todos os serviços de segurança, isto é, as forças armadas, outras organizações estatais militarizadas, serviços policiais e de informações, bem como as empresas de segurança privada e militares contratadas pelo Executivo.

**Publicidade.** Cada cidadão (individualmente ou organizado) deveria ter a oportunidade de possuir, e mesmo, de expressar o seu julgamento sobre o orçamento. Isto requer que todos os documentos orçamentais possuam uma estrutura amigável e que estejam disponíveis para leitura na totalidade do país (por exemplo enviando cópias para todas as bibliotecas locais).

**Coerência.** Dever-se-iam estabelecer ligações claras entre as políticas, planos, adições aos orçamentos e resultados de desempenho.

**Meios e fins.** A explicação orçamental deverá ser capaz de veicular uma compreensão clara dos objectivos orçamentais em termos de recursos que são ‘injectados’ no orçamento, objectivos de desempenho a serem alcançados, e resultados mensuráveis dos planos. Um orçamento flexível deveria permitir mudanças em qualquer um destes três parâmetros.

Estes princípios devem, de facto, ser considerados como um critério de qualidade para um processo de orçamentação moderno e adequado. Quando aos parlamentares falta informação adequada sobre o sector de segurança, eles revelam-se incapazes de levantar questões relacionadas com preocupações socioeconómicas e de desenvolvimento, relativamente ao ciclo do orçamento de defesa.

## **Condições para um processo orçamental adequado relativo à área da segurança**

Existem várias componentes de uma orçamentação adequada, que fortalecem a supervisão parlamentar relativamente ao orçamento atribuído ao sector de segurança. Entre estes, um quadro legal e constitucional claro, qualidade-preço, a disciplina orçamental, timing e interacção com a sociedade civil, são os mais proeminentes.

## Um quadro constitucional e legal claro

O direito dos parlamentares de fiscalizar o sector de segurança deve ser claramente articulado na constituição e nas leis complementares. Para além disto, o parlamento deve aprovar leis para obter informação do governo, e este poder deve ser exercido de acordo com estas leis. A supervisão parlamentar do sector de segurança através do orçamento tem de ser inculcada nos hábitos políticos do parlamento. Isto requer esforços consideráveis.

## Relação ‘qualidade-preço’

O processo de orçamentação deve ser aplicado a duas regras básicas de relação ‘qualidade-preço’.

- ✓ **Eficácia** – perceber e realizar os objectivos das políticas (“fazer o que está certo”);
- ✓ **Eficiência** – implementar os objectivos das políticas utilizando o menor número possível de recursos (fazer o que está certo da forma mais económica possível).

### Caixa 47

#### Planeamento, programação e sistema de orçamentação

O planeamento, programação e sistema de orçamentação (PPBS) foi utilizado pela primeira vez para o desenvolvimento do orçamento nos Estados Unidos nos anos 1960, e na actualidade é utilizado em vários outros países. Um ciclo típico de PPBS consiste de uma fase de planeamento inicial, na qual a situação de segurança e os interesses nacionais e ameaças são analisadas para determinar as tarefas, a composição e a estrutura das forças armadas. Considerando estes imperativos, são desenvolvidos os programas. O programa constitui um plano de negócio, identificando os objectivos concretos a serem alcançados, e funciona como um elemento de ligação crucial no ciclo, visto que trabalha para relacionar os objectivos identificados aos recursos financeiros. Desta forma, o PPBS rompe com a prática de atribuir recursos de acordo com as necessidades estabelecidas, e ao invés possui o objectivo de planear e programar de acordo com os constrangimentos orçamentais. Isto implica a importância dos programas serem desenvolvidos numa base de prioridades, onde as necessidades mais imediatas para as forças armadas são alcançadas. As avaliações de risco que lidam com as consequências de não alcançar um determinado objectivo, podem ser utilizadas para estabelecer prioridades. O ciclo fica completo com a fase de aferição do desempenho, durante a qual os ministérios em específico, e a sociedade como um todo, podem determinar em que medida os objectivos foram alcançados, no final do ano. Uma distribuição de recursos eficiente pode assim ser alcançada.

*Fonte:* Kate Starkey e Andri van Meny (2000), “Defence Budget Transparency on the Internet,” Information & Security, Vol. 5, Capítulo 4.

De acordo com a teoria moderna de orçamentação, e com vista a avaliar se o orçamento de defesa está a alcançar a devida relação 'qualidade-preço', as despesas devem ser arroladas com os programas e objectivos (ver a caixa 48), isto é devem ser relacionadas aos campos de políticas e objectivos relevantes (por exemplo missões de paz, educação). Também as despesas deveriam ser organizadas em grupos funcionais. Para além disso o Parlamento deveria ser capaz de assegurar o nível da relação 'qualidade-preço' com a ajuda dos auditores (ver capítulo 25). Isto implica que o governo apresente ao parlamento um orçamento baseado em resultados em vez de um orçamento alicerçado em inputs. Sistemas de orçamentação sistemáticos tais como o PPBS só podem ser viáveis se os serviços de segurança tornarem os seus planos transparentes, mas de forma coerente com os requisitos de confidencialidade.

## **Disciplina orçamental**

A disciplina orçamental é essencial para assegurar que o governo observa as regras do quadro legal e o orçamento tal como aprovado pelo parlamento. Os parlamentos poderiam considerar os seguintes elementos de disciplina orçamental:

- ✓ A relação entre o orçamento de defesa (cálculo de despesas) e o desenvolvimento do nível dos preços.
- ✓ Utilizando as regras para monitorizar e estabelecer limites para a subutilização e para os gastos excessivos.
- ✓ Utilizando medidas, durante a implementação orçamental, de forma a evitar subutilização e gastos excessivos.
- ✓ Em caso de subutilização e gastos excessivos do orçamento de defesa, o ministro das finanças e o governo deveriam ser notificados.
- ✓ Regras para compensar gastos excessivos do orçamento de defesa: compensação dos gastos excessivos dentro do orçamento de defesa, ou compensação a partir de rubricas de outras áreas.

## **'Timing' e periodicidade**

Para obter o mais elevado nível de eficácia a partir de uma orçamentação adequada para o sector de segurança é necessário proporcionar tempo suficiente para examinar as propostas do orçamento de defesa anteriormente ao voto. Para permitir que os parlamentos revejam o complexo orçamento de defesa de forma aprofundada, é necessário que possuam o documento durante um período prévio de pelo menos 45 dias a três meses.

O fornecimento de informação exacta, abrangente e atempada sobre as políticas relativas ao orçamento de defesa é benéfico por várias razões.

- ✓ Esta informação constitui um pré-requisito para a informação e debate público.
- ✓ Facilita a identificação de fraquezas, necessidade de reformas e permutas entre as despesas relativas à segurança e outros gastos governamentais.

- ✓ Uma gestão transparente do orçamento do sector de segurança melhora a prestação de contas de contas públicas e parlamentares, e aumenta a confiança pública no Governo.

### **Interacção com a sociedade civil**

O parlamento pode ir buscar à sociedade civil peritos em planeamento orçamental e financeiro, e integrá-los no processo de revisão financeira e de monitorização; isto pode ser particularmente útil quando se trata de orçamentação relacionada à segurança, a qual não é sempre clara, nem fácil de seguir. A transparência no processo de elaboração orçamental deveria, entre outras coisas, ser baseada na legislação sobre a liberdade de informação.

### **Formação e conhecimento especializado**

Por último, vários parlamentos necessitam de melhorar tanto a capacidade dos parlamentares bem como do pessoal do parlamento, através de formação e de oportunidades de pesquisa para o seu pessoal especializado. Para esse efeito, e como parte integrante dos seus esforços para promover uma governação democrática e um trabalho parlamentar eficaz, o Centro para controlo democrático das forças armadas de Genebra (DCAF) leva a cabo seminários sub-regionais e regionais, dirigidos a deputados e a pessoal do parlamento.

#### **Caixa 48**

#### **Componentes básicos do orçamento de defesa: o orçamento de defesa nigeriano de 2007**

##### **Custos relativos ao pessoal**

- Salários
- Pensões, benefícios e subsídios
- Contribuições sociais

##### **Bens e serviços não relativos a pessoal**

- Viagens e transporte (geral)
- Viagens e transporte (formação)
- Serviços públicos
- Materiais e seu fornecimento
- Serviços de manutenção
- Formação
- Outros serviços
- Consultoria em tecnologia de informação
- Serviços financeiros
- Combustíveis e lubrificantes
- Diversos
- Bolsas e contribuições

### **Projectos de Investimento**

Projectos em curso (outros)

Novos projectos (outros)

*Fonte:* Orçamento de Defesa da Nigéria de 2007, The Budget Office, Nigéria.

## **Transparência e prestação de contas na orçamentação da segurança**

### **Confidencialidade em comparação com secretismo**

A transparência do processo de tomada de decisão é uma forma essencial de assegurar que os resultados das decisões são consistentes com as intenções públicas e os objectivos traçados pelas políticas. A transparência no orçamento de defesa e segurança permite ao parlamento jogar o seu papel de supervisor de uma forma eficiente, e reforça a confiança da sociedade no seu sector de segurança. Uma falta de transparência no orçamento de defesa e segurança está usualmente relacionada com a utilização de programas de orçamentação obsoletos e com objectivos de segurança mal definidos. Isto também está relacionado com a ausência de profissionais especializados e multidisciplinares nas instituições estatutárias de auditoria nacionais, disposições constitucionais frágeis para a provisão de informação com vista ao escrutínio público de decisões, e uma atitude burocrática que dá primazia à confidencialidade relativamente à prestação de contas. As autoridades de auditoria estatutariamente instituídas e os legisladores precisam de identificar e resolver estas fraquezas sistémicas de natureza mais genérica.

Contudo, é frequentemente debatido se a existência de circunstâncias especiais não poderá justificar algum grau de confidencialidade no processo de orçamentação e dos gastos relacionados com a defesa e segurança. A confidencialidade pode ser genuinamente necessária e justificada no interesse da segurança nacional, onde um requisito indefinido de transparência pode gerar intrusão, a qual, por sua vez, pode resultar num aumento de vulnerabilidade. Em tais circunstâncias os interesses de segurança nacional devem ser claramente definidos e não ambíguos, de forma a evitar o abuso da cláusula de confidencialidade. Para além disso, informação adequadamente estruturada deverá ser fornecida ao parlamento e à comissão de defesa e segurança, de forma a facilitar a supervisão. Sempre que necessário, tais comissões podem receber a informação através de audiências fechadas, longe do público e dos órgãos de comunicação social. Quando o Parlamento participa directamente no processo de orçamentação, a confidencialidade nem sempre significa falta de prestação de contas (ver caixa 50).

Na prática, o nível de confiança existente varia de estado para estado. Enquanto no Reino Unido e nos Estados Unidos, aspectos detalhados do orçamento de defesa e segurança constituem assuntos de debate e escrutínio público, alguns Estados

da África Ocidental não divulgam mais do que estimativas genéricas relativamente aos orçamentos de defesa e segurança para que possam ser submetidas a tal fiscalização. Em muitos países ocidentais, os debates parlamentares sobre o orçamento de segurança, aparecem inclusivamente nos websites oficiais dos parlamentos. Na pior das hipóteses, pode-se suspeitar que existe um padrão duplo na orçamentação de segurança, em que uma versão editada (orçamento sombra) é enviada para o parlamento, e uma versão sem alterações existe apenas para o Executivo. Em qualquer dos casos uma ênfase excessiva no secretismo não se justifica e pode lesar a confiança pública nas forças armadas.

#### **Caixa 49**

### **Principais obstáculos a uma orçamentação transparente da segurança na África Ocidental**

#### **Secretismo**

Secretismo excessivo – um vestígio de um défice democrático que caracterizou longos anos de regimes militares autocráticos – e que permanece o maior desafio a uma orçamentação de defesa transparente em grande parte da África Ocidental. O parlamento pode ter falta de acesso a documentos de segurança de natureza classificada, os quais são usualmente tratados como um domínio exclusivo dos militares. Nalguns países a legislação pode proibir o fornecimento e divulgação de informação oficial na base de interesses de segurança nacional.

#### **Complexidade**

Os parlamentares inexperientes normalmente sentem-se submersos e sobrecarregados com as complexidades e aspectos técnicos relativos a questões de orçamento de defesa e de segurança. Isto levanta a questão da insuficiência na capacidade de analisar propostas técnicas de orçamentos de defesa. Recursos insuficientes (biblioteca, centros com Internet e pessoal de assessoria parlamentar profissional) também afectam a capacidade dos parlamentares em analisar as necessidades de segurança, e tomar as decisões apropriadas na orçamentação de defesa. Com o apoio profissional de um órgão legislativo independente para assuntos do orçamento (a propósito, nenhum parlamento da África Ocidental estabeleceu ainda um), políticas e propostas de defesa complexas podem ser traduzidas em formatos de fácil entendimento para os parlamentares.

#### **Corrupção**

A corrupção está associada à orçamentação de segurança, especialmente quando se relaciona a processos de aquisição de equipamento de defesa. (capítulo 22). O índice mundial de pagamento de subornos da transparency international coloca a defesa como um dos três sectores de maior incidência relativamente a subornos e corrupção. O relatório do Fundo monetário

internacional sobre corrupção e gastos militares, afirma que 15% do total de despesas na aquisição de armamento corresponde aos valores gastos com o suborno. A corrupção endêmica no sector de segurança na África Ocidental é reforçada pelo secretismo e complexidade. Rendimentos extra-orçamentais e verbas executivas unilaterais também se encontram fora do âmbito do orçamento de segurança, incluindo a ajuda militar estrangeira e as subvenções.

*Fonte: Adedeji Ebo e Boubacar N'Diaye, editores. (2008), Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges, Genebra: DCAF, 20, 55; Sanjeev Gupta, Luiz de Mello e Raju Sharan (2000), Corruption and Military Spending (Documento de Trabalho do FMI WP/00/23).*

## **Despesas controláveis e incontroláveis relativas à área de defesa e segurança**

Caso se pretenda que o sector de segurança seja supervisionado e que haja uma avaliação sobre se os fundos deveriam ser gastos em serviços de segurança ou noutros campo do governo, o parlamento tem de aceder aos documentos orçamentais relevantes para assegurar um escrutínio financeiro. Fornecer ao parlamento apenas os valores totais das somas violaria o princípio da especificidade, um dos princípios de orçamentação adequada (ver acima). Se não lhes é fornecida informação específica, o parlamento não pode desempenhar o seu dever constitucional de monitorizar e supervisionar o orçamento de defesa.

O parlamento deve ter acesso a todos os documentos relativos ao orçamento de defesa. Nalguns países ao parlamento até é fornecida informação específica sobre a rubrica do orçamento, ao nível mais detalhado de orçamentação. Contudo, noutros, esta informação apenas é apresentada à comissão de defesa. Do ponto de vista da governação, deveria ser garantido que ou as comissões relevantes do parlamento (se necessário à porta fechada) ou o parlamento como um todo tenham acesso a todos os documentos de orçamentação. O mesmo procedimento dever-se-ia aplicar a outros serviços de segurança, nomeadamente os serviços de inteligência.

A classificação do orçamento dos serviços de segurança deveria ocorrer em observância da lei, especialmente a lei sobre a liberdade de informação.

Ao discutir e votar o orçamento de segurança, a liberdade do parlamento de fazer mudanças é restringida pela existência de despesas obrigatórias (por exemplo um contrato de aquisição assinado em anos anteriores) e programas relativos a direitos (por exemplo pensões e cuidados de saúde para o pessoal militar). Estas despesas só podem ser alteradas a longo prazo.

Em países com estruturas de governação e de supervisão frágeis, as tentativas de controlar as despesas relacionadas à defesa e segurança têm-se provado mais

fúteis, devido ao facto de certos gastos com despesas de defesa não aparecerem contabilizados, ou seja serem propositadamente ocultados. Em algumas partes da África Ocidental, as dotações orçamentais dirigidas a outros sectores da economia têm sido canalizadas unilateralmente para despesas com aquisições em equipamento e armamento, com vista a reprimir rebeliões ou envolver-se em guerras. A actividade predatória de recursos naturais em situações de conflito também forneceu uma rica fonte de financiamento de esforços de guerra, tal como testemunhado pela complementaridade das economias de guerra da Libéria e da Serra Leoa. Devido ao défice democrático que marca os períodos de conflito e pós-conflito, tais despesas continuam largamente desprovidas de fiscalização.

Acredita-se que a riqueza petrolífera da Nigéria financiou o papel desempenhado pelo país no Grupo de monitorização do cessar-fogo da ECOWAS (ECOMOG) na Libéria e na Serra Leoa. Dados financeiros relativos a estas operações externas estão conspicuamente ausentes dos orçamentos de defesa da Nigéria durante tal período. Esta e outras formas de assistência militar externa são usualmente conduzidas sob o radar da supervisão parlamentar. Tropas voluntárias das Nações Unidas e das operações de apoio à paz fornecem outra fonte de influxo de despesas não contabilizadas. O Gana, a Nigéria e o Senegal contribuíram com forças voluntárias para tais operações. Os pagamentos das Nações Unidas efectuadas às tropas são um ponto negro nos orçamentos de defesa e parte deste rendimento pode ser anulado, entanto que despesas realizadas por oficiais militares corruptos.

A fim de dar uma imagem completa das despesas de defesa e assegurar integridade, a supervisão parlamentar dever-se-ia estender a despesas fora do orçamento da defesa, tais como ajuda externa, contribuições para operações de paz e processo de aquisições de equipamento de defesa.

#### **Caixa 50**

#### **Três níveis de classificação no orçamento de segurança**

Os parlamentares precisam de assegurar um equilíbrio entre a necessidade de confidencialidade de informação em circunstâncias especiais, as dotações orçamentais de defesa relacionadas com a questão em causa, e a prestação de contas. Uma forma de possuir as propostas de orçamento desagregadas aos diferentes níveis de classificação de segurança, é apresentada de seguida:

- ▶ Orçamento geral de defesa apresentado ao parlamento;
- ▶ Capitais e despesas de operações classificadas, as quais podem ser sujeitas a escrutínio por uma comissão sobre assuntos de defesa e despesas militares.
- ▶ As despesas relacionadas com níveis mais elevados de classificação militar, as quais podem ser examinados por um grupo representante dos

membros de uma comissão de escrutínio. A este grupo deveria ser dado acesso a documentos classificados, de acordo com os procedimentos estabelecidos numa lei de sigilo nacional.

Fonte: Ravinder Pal Singh (1998), *Arms Procurement Decision Making, Volume 1: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*. Nova Iorque: OUP e SIPRI.

## **Transparência contra o uso indevido de fundos públicos e corrupção**

Os parlamentos possuem um papel crucial na verificação de que o governo não está a fazer um uso indevido de fundos públicos. Foi já demonstrado que tais abusos podem ter lugar especialmente com relação ao orçamento atribuído ao uso do sector de segurança, dada a sua natureza específica – assuntos técnicos complexos e requisitos estratégicos de segurança.

A transparência e a prestação de contas na orçamentação da defesa são uma condição *sine qua non* para um controlo eficaz do sector de segurança. A transparência, por seu turno é uma pré-condição para a prestação de contas, a qual é fundamental para a boa governação. Como tal, estes dois conceitos são cruciais para a totalidade do ciclo orçamental de defesa.

“ Como a ausência generalizada de prestação de contas na orçamentação de defesa pode ... alimentar preocupações sobre o tamanho, capacidades e intenções das forças armadas de um país, maior transparência será atraída para as despesas militares e reduzirá o potencial de incerteza e de equívoco que conduziram ao conflito.” – Paul George

É geralmente reconhecido que gastos militares excessivos desviam recursos valiosos que poderiam, de outro modo, ser utilizados para alívio da pobreza e desenvolvimento social. Os representantes do povo devem ser providenciados com informação sobre o porquê e como são os planos do Executivo para organizar a segurança da sociedade, dado que isto está sendo feito através de contribuições dos impostos cobrados aos cidadãos. A sua má utilização nos países em desenvolvimento é particularmente nociva. O governo, nos termos da sua procura de objectivos de boa governação também é obrigado a considerar a opinião pública nas suas deliberações relacionadas ao sector de segurança. O parlamento tem que assegurar que o orçamento de defesa equilibra as necessidades relativas à segurança e ao desenvolvimento. Existem muitos problemas que podem impedir um eficaz controlo orçamental parlamentar do sector de segurança, como demonstrado na caixa 51.

### Caixa 51

## Principais problemas que limitam um controlo eficaz do orçamento do sector de segurança

- ▶ **Ausência de um quadro constitucional.** As dificuldades poderiam surgir da ausência de um quadro constitucional claro (ou outra estrutura normativa), que confere poderes aos parlamentares para supervisionarem as actividades do sector de segurança. Embora isto diga respeito à autoridade legal do Parlamento para levar a cabo as suas funções de supervisão, a atitude geral (vontade e cometimento) dos deputados no desempenho do papel de fiscalizador do sector de segurança será logicamente débil, quando tal autoridade é fraca ou está em causa.
- ▶ **Falta de articulação da política de segurança nacional ou do livro branco da defesa.** A incerteza criada pela inexistência de políticas oficiais que enfatizem as prioridades da defesa na maioria dos Estados da África Ocidental constitui um vazio crítico no estabelecimento de padrões. Uma política nacional clara forma um guia essencial para orçamentação a curto e médio prazo. Tais vazios contribuem para a falta de transparência e de prestação de contas que prevalecem no sector de segurança, visto que certas acções podem ser justificadas sob a designação vaga de “interesse nacional”.
- ▶ **Falta de informação.** Muito intimamente relacionada a um quadro institucional deficiente está a falta de legislação sobre a liberdade de informação, facilitando a divulgação de informação sensível. Assim sendo, a imperfeição e ambiguidade no quadro legal pode prejudicar os esforços do parlamento no exercício de supervisão. A consequência materializa-se no facto do público e do parlamento serem privados da prestação de contas às quais têm direito, num sistema democrático funcional.
- ▶ **Actividades extra-orçamentais e fontes de rendimentos do sector de segurança** A natureza exacta, e os benefícios das fontes de rendimentos extra-orçamentais do sector de segurança para actividades especiais (em particular actividades de natureza comercial, tais como os lucros de companhias de militares ou provenientes de prestação de serviços) e a ajuda externa militar nem sempre são conhecidos pelo parlamento, nem mesmo pelos funcionários públicos. Deveria ocorrer a sua prestação de contas ao parlamento, tal como acontece com qualquer outra forma de financiamento do sector de segurança.
- ▶ **Ocultação das despesas da área da defesa** Os gastos do sector de segurança em reformas, infra-estrutura, transporte, etc., são muitas vezes transferidas para os orçamentos de outros ministérios/sectores, tais como bem-estar, alojamento, linhas férreas, etc. Esta prática deturpa o orçamento de defesa e distorce a capacidade do público e do parlamento na realização de avaliações válidas de despesas de defesa verdadeiras.

- ▶ **Desembolso ineficaz/ fraudulento de fundos** A retenção intencional de fundos, após a autorização dos gastos, cria problemas no processo de monitorização e auditoria do orçamento, e afecta igualmente a execução atempada dos projectos. Uma submissão tardia das estimativas do orçamento anual pelo executivo ou a aprovação tardia pelo parlamento também cria irregularidades no desembolso dos fundos. Os fundos de investimento destinados ao controlo pelo ministério da defesa podem não ser disponibilizados quando supostamente seriam devidos. Ao invés, os fundos são retidos até ao último trimestre do ano financeiro; e são então desembolsados nessa altura, para que o dinheiro que não foi gasto não seja devolvido ao Tesouro, mas sim partilhado entre os membros influentes do ministério.
- ▶ **Órgãos de comunicação social fracos.** Muitos países têm órgãos de comunicação social fracos (no sentido de falta de conhecimento específico e recursos) que não seguem de perto os trabalhos do sector de segurança e do parlamento. Isto priva o público em geral do acesso à informação actualizada, e sobre as actividades das instituições do sector de segurança.
- ▶ **Muito pouco tempo para escrutínio adequado.** Como previamente referido, a existência de um tempo limitado para o escrutínio do orçamento de defesa pode representar um problema para a supervisão parlamentar eficaz. Como os parlamentares gerem o tempo entre o seu papel primário de legisladores e as relações com os eleitores, muito pouco tempo pode ser destinado à monitorização e ao exame orçamental feito a posteriori.
- ▶ **Falta de experiência, de conhecimento especializado e de pessoal.** Muitos parlamentos têm falta de recursos, de conhecimento específico, e de pessoal para desempenhar todas as exigências que lhes são feitas, de forma a assegurar que o executivo seja responsabilizado perante o povo que serve. A situação em Estados pós-conflito é agravada pela falta de experiência por parte dos parlamentares; pelo fraco entendimento sobre assuntos e processos de defesa básicos, os quais foram, até agora, envoltos em secretismo; e pelo baixo número de renovação de mandatos por parlamentares experientes, após a realização de eleições, conduzindo a uma perda de memória institucional.

*Baseado em: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas. Manual para parlamentares No 5. Geneva/ Kiev: UIP e DCAF.*

## **Controlo orçamental em países pós-conflito**

Os conflitos armados internos internacionalizados que tiveram lugar na região da África Ocidental, durante os anos 1990 e 2000 demonstraram que ao desenvolvimento da ideia e prática de supervisão parlamentar – a qual constitui um elemento essencial do controlo democrático das forças armadas e dos serviços de segurança – deveria ser conferida prioridade nos Estados pós-conflito. A caixa 53 descreve práticas orçamentais nos Estados da África Ocidental que se mantiveram activos na integração dos seus sistemas políticos em estruturas mais transparentes e responsáveis.

### **Caixa 52**

#### **Práticas orçamentais de defesa numa selecção de Estados da África Ocidental em transição para a democracia**

##### **Gana**

A equipa do ministério da Defesa apresenta-se nas audiências parlamentares e é liderada por um ministro. Nos encontros da Comissão parlamentar de defesa e interior, é obrigatória a presença do ministro das finanças; isto é raro quando se trata de outros ministérios, departamentos e agências, onde a presença do director principal do ministério das finanças é considerada suficiente. A comissão parlamentar, por sua vez, envia as suas observações e recomendações para a plenária do Parlamento, onde as estimativas são consideradas para aprovação final.

##### **Mali**

Na Assembleia nacional o orçamento militar é primeiro examinado pela comissão de defesa e segurança. A Comissão convida todos os directores das principais divisões das forças armadas, comandantes dos diversos ramos, chefe do estado maior das forças armadas, e o ministro da defesa para discussão sobre a missão, os objectivos anuais e os requisitos orçamentais das forças armadas e de segurança. A Comissão deve propor alterações ao orçamento ou uma reformulação de objectivos. Após o trabalho na comissão, o projecto do orçamento é apresentado na sessão plenária da Assembleia nacional para debate e votação. Uma vez aprovada, a estimativa de orçamento torna-se a lei das finanças, e inicia-se a divulgação pública da mesma.

##### **Nigéria**

Desde 1999 que a Comissão de defesa do Senado foi dividida em três subcomissões para supervisionar os três serviços das forças armadas nigerianas (exército, marinha e força aérea). Cada uma destas subcomissões discute e aprova estimativas orçamentais do seu serviço. O mesmo processo tem lugar na Câmara dos representantes. O projecto agregado da Comissão de defesa é nessa altura enviado para a comissão de finanças e verbas.

Durante o processo de examinação dos detalhes do orçamento, o comité de defesa pode chamar o ministro da defesa e os funcionários do ministério da defesa para defender as estimativas do ministério.

### **Sierra Leoa**

Durante a fase de autorização/aprovação o Parlamento examina as estimativas recorrentes desenvolvidas pelo ministério da Defesa, as quais foram submetidas ao Parlamento como parte do total Bound Volume 31. Esta abordagem integrada fornece aos deputados tempo para reflectirem sobre as estimativas, e levantar questões durante os debates que conduzem à aprovação. A fase crucial durante a autorização, tem lugar nas várias comissões de verbas, com a Comissão de defesa, assuntos internos e presidenciais a supervisionar a componente de defesa do volume consolidado. A Comissão pode enviar questionários ao director-geral do ministério da Defesa, solicitando informação em quaisquer áreas do orçamento que tenham interesse, em particular no que diz respeito a dotações prévias.

*Fonte:* Wuyi Omitoogun e Eboe Hutchful (2006), *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control*. Nova Iorque: OUP e SIPRI.

## O que pode fazer como parlamentar

### O sector de segurança no ciclo do orçamento

- ▶ Certifique-se de que o parlamento está atento ao sector de segurança durante as quatro principais fases de um ciclo orçamental típico: preparação do orçamento; aprovação do orçamento; execução; e auditoria das despesas efectuadas.
- ▶ Assegurar a supervisão pelas instituições de auditoria instituídas estatutariamente.
- ▶ Fortalecer o apoio por, e colaboração com, órgãos de inspecção, auditoria e supervisão extra-parlamentares, e com as várias agencias do sector de segurança.
- ▶ Auditorias efectuadas pelo parlamento e por outras instituições de monitorização deveriam fazer corresponder os objectivos das políticas às exigências orçamentais e resultados (auditoria de desempenho).

### Acção parlamentar eficaz para assegurar uma orçamentação do sector de segurança transparente

- ▶ Exigir que o orçamento seja preparado respeitando os princípios para orçamentação eficaz, acima apresentados neste capítulo.
- ▶ Tentar obter a assistência de peritos independentes, capazes de ajudar o Parlamento ou a si próprios, individualmente, a avaliar se as verbas de segurança propostas são relevantes e adequadas, e se são apresentadas de uma forma transparente.
- ▶ Assegurar que os serviços de segurança estão a utilizar métodos modernos de planeamento financeiro e orçamentação, a qual permite ao Parlamento realizar avaliações válidas das despesas de defesa, e para compreender as relações entre objectivos, inputs financeiros e resultados de desempenho.
- ▶ Verificar a situação do seu próprio parlamento utilizando como referência os pontos listados na caixa 52, e tomar, sejam quais forem as iniciativas possíveis, no seu contexto político, com vista a remediar ou conter quaisquer fragilidades específicas.



## Capítulo 22

# Aquisição de armas e equipamentos de defesa<sup>1</sup>

A política de processos de aquisição para o sector da defesa deve ser proveniente de planos e políticas, "superiores" como a política de segurança nacional ou a estratégia de defesa. Neste sentido, o principal objectivo de processos de aquisição de equipamentos de defesa deveria ser incrementar a capacidade das forças armadas, no sentido de proteger os interesses nacionais contra ameaças reais ou potenciais. Toda a procura de novos armamentos e equipamentos militares deveria ser examinada, tendo em conta o seu impacto e a sua relevância para a política de segurança nacional (capítulo 11).

Uma política de segurança nacional ajuda a alcançar estabilidade no processo de gestão de defesa e aumenta, a longo prazo, a previsibilidade de elaboração de políticas de defesa. Como tal, torna-se essencial possuir os objectivos da política de defesa nacional alinhados com os recursos alocados para o sector de defesa e manter um equilíbrio entre este sector e os outros sectores da sociedade, nomeadamente, a saúde, educação e desenvolvimento humano. Razões legítimas para o processo de aquisição de equipamentos de defesa incluiriam, respectivamente, uma mudança na política de defesa, emergência de novas ameaças, obsolescência dos equipamentos existentes, assim como baixos níveis de stocks decorrentes da utilização.

Com a retirada do patrocínio político e militar no rescaldo da Guerra Fria, os regimes da África Ocidental enfrentaram o desafio de conflitos armados intra-estatais e instabilidade política. Grupos rebeldes e milícias armadas representaram um verdadeiro desafio ao monopólio do Estado sobre o uso da força. Isso proporcionou

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual para Parlamentares de UIP-DCAF pelo Sr. Okey Uzoehina.

uma ameaça à segurança do regime, e uma “justificação” para um processo de aquisição de armas e equipamentos de defesa desregulado e desfavorável.

Esta história sinuosa e o concomitante défice democrático continuam a colocar desafios na regulação do fluxo de armas ligeiras e de pequeno porte (SALW/ALPP) na África Ocidental. Na tentativa de refrear os efeitos negativos das ALPP sobre a segurança da região e da segurança e paz internacionais, o Conselho de segurança da Nações Unidas impôs vários embargos de armas, nomeadamente, à Libéria (Resolução 788 de 19 de Novembro de 1992, Resolução 1343 de 07 de Março de 2001 e a Resolução 1521 de 22 de Dezembro de 2003), à Serra Leoa (Resolução 1132 de 08 de Outubro de 1997) e à Côte d'Ivoire (Resolução 1572 de 15 de Novembro de 2004). A ineficácia geral destes embargos obrigatórios de armas demonstra, claramente, a falta de transparência, prestação de contas e, por vezes, um conluio entre a procura e a oferta de armas.

## **Transparência no processo de aquisição de armas**

Em qualquer democracia, os processos orçamentais em geral, e os processos de aquisição de armas em especial, devem ser transparentes perante o público. Do ponto de vista de prestação de contas públicas, deveria existir uma conexão racional entre políticas, planos, orçamentos e processos de aquisição de armas. Infelizmente, na maioria dos Estados da África Ocidental, o parlamento tem uma palavra limitada a dizer, se tiver, no processo de aquisição de armas. No Gana, Nigéria e Serra Leoa, os contratos públicos relativos aos processos de aquisição na área da defesa não estão sujeitos à legislação geral sobre contratos públicos, limitando assim, a supervisão exclusivamente ao controlo interno e criando espaço para conluio. Por exemplo, a lei de 2007 sobre os processos públicos de aquisição da Nigéria, regulamenta a monitorização e supervisão dos processos públicos de aquisição, incluindo a apresentação de relatórios de auditoria aos processos de aquisição à Assembleia nacional. Contudo, a secção 15 (2) da lei, isenta a sua aplicação relativamente aos processos de aquisição de mercadorias especiais, obras e serviços que envolvem a defesa ou a segurança nacional, salvo se a autorização expressa do Presidente tiver sido previamente solicitada e obtida.

Quando se verifica a atribuição de fundos ou uma operação de aquisição é autorizada, é essencial que o Parlamento controle do a legalidade de tal operação, em particular, tendo em conta a regulamentação internacional ou acordos que limitam a produção, o comércio ou o uso de certos tipos de armas, tais como, o Tratado de não proliferação de armas nuclear (1968), a Convenção de Ottawa sobre a proibição de uso, armazenamento, produção e transferência de minas anti-pessoal e sua destruição (1997), as resoluções do Conselho de segurança das Nações Unidas, etc. Ao nível regional, o quadro legal para a limitação da produção, comércio e uso de armas ligeiras e de pequeno porte da Comunidade económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), incluiu os seguintes instrumentos:

- ✓ A Declaração da moratória sobre a importação, exportação e fabrico de armas ligeiras nos Estados membros da CEDEAO, assinado em Abuja, em 31 de Outubro de 1998.

- ✓ O Código de conduta para a implementação da moratória, adoptado em Lomé, em Dezembro de 1999.
- ✓ O Protocolo relativo ao Mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos, manutenção da paz e segurança (nomeadamente os artigos 3, 50 e 51), também assinada em Lomé em 10 de Dezembro de 1999.
- ✓ A Convenção da CEDEAO sobre armas ligeiras e de pequeno porte, suas munições e outros materiais relacionados, assinada em Abuja em 14 de Junho de 2006.

Nos termos do artigo 4(1) da Convenção sobre armas ligeiras e de pequeno porte, as únicas condições para a isenção de um Estado relativamente à proibição de efectuar processos de aquisição de ALPP, são para atender às necessidades legítimas da defesa nacional e da segurança, ou para participar em operações de apoio à paz ou outras, em conformidade com as decisões das Nações Unidas, da União Africana, da CEDEAO ou outro organismo regional de que é membro. A Convenção entrou em vigor em Novembro de 2009 e um plano quinquenal de acção para sua implementação foi adoptado pelos ministros da CEDEAO responsáveis pela defesa e segurança. Não há dúvida de que a integração destas disposições na legislação nacional pelos Parlamentos nacionais, irá percorrer um longo caminho para garantir a eficácia da implementação das disposições elaboradas no artigo 24.

Os parlamentos também podem enfrentar dificuldades, em lidar com a complexidade inerente ao cálculo do custo dos equipamentos de defesa de vulto por um período de múltiplos anos. Isto deixa os países pós-conflito e em desenvolvimento, particularmente vulneráveis aos fornecedores externos ou internos de armas que, por definição, estão interessados em vender seus produtos ao melhor preço lucrativo, e pouco se preocupam com os requisitos de supervisão democrática.

Por estas razões, os parlamentos devem ter interesse no desenvolvimento de comissões ou subcomissões especiais relacionados com o processo de aquisição de armamento e equipamento de defesa. Ao fazer isso, podem melhorar a transparência no processo de aquisição de armas e forçar o Executivo a prestar contas ao povo.

O desafio que os parlamentos enfrentam prende-se com o facto dos governos serem relutantes em libertar dados relativos à posse e necessidade de comprar armas convencionais de vulto (ou seja, aeronaves, veículos blindados, artilharia, sistemas radar e de orientação, mísseis e navios de guerra) e, em grande medida, ainda menos dispostos a tornar públicas as suas explorações e as transferências de armas de menor calibre (calibre inferior a 100 mm), conhecidas como armas ligeiras e de pequeno porte.

O governo ao iniciar um processo de aquisição de armas, deveria, preferencialmente, trabalhar em conjunto com o parlamento, no sentido de assegurar que um ambicioso plano de aquisições de armas não resulte num encargo financeiro negativo para o país, a longo prazo. Os programas de aquisição de armas têm de ser entendidos

no contexto de outras prioridades públicas. Por isso, não só as exigências militares, como também outras prioridades, são, igualmente, válidas no processo de tomada de decisão. O parlamento deveria avaliar o impacto e os encargos financeiros, decorrentes dos processos de aquisição de armas, na sociedade.

### Caixa 53

#### Porque deveriam os parlamentares preocupar-se com os processos de aquisição de armas

- ▶ Estão envolvidos fundos públicos.
- ▶ Decidir sobre os sistemas de armas, não é apenas uma questão de conhecimentos técnicos e de segurança, mas também de decidir se o dinheiro deve ser gasto em “armas ou manteiga” e, se é para ser gasto em “armas”, então, que “armas”, quantas e porquê.
- ▶ O processo de aquisição de armas não deveria resultar num encargo financeiro para o país no curto e longo prazo (incluindo os custos totais do ciclo de vida).
- ▶ A supervisão parlamentar deveria equilibrar os custos das despesas em armamento com as necessidades dos sectores sociais.
- ▶ Processos transparentes de aquisição de armas e que obedecem a uma prestação de contas perante o parlamento, evitam corrupção, desperdício e abuso dos dinheiros públicos.
- ▶ A supervisão parlamentar e pública podem conduzir a uma redução no risco na espiral de aquisição de armas, ao nível da região.

*Baseado em: Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas. Manual para parlamentares No 5. Geneva/ Kiev: UIP e DCAF.*

## Principais desafios dos processos de aquisição de equipamentos de defesa

Alguns desafios que se colocam no decorrer de um processo de aquisição de equipamentos de defesa, incluem os seguintes:

- ✓ Falta de articulação de uma política de segurança nacional ou estratégia de defesa claras através das quais as necessidades relativas aos processos de aquisição de armas e equipamentos de defesa seriam avaliadas.
- ✓ Falta de transparência e secretismo nas despesas relacionadas com a defesa e a natureza técnica dos processos de aquisição, o que pode sobrecarregar a capacidade de qualquer órgão de supervisão existente.

- ✓ Falta de um sistema de aquisições coordenado dentro das forças armadas para evitar duplicação de esforços, garantir a eficácia de custos e promover a interoperabilidade e as operações conjuntas entre o exército, marinha e força aérea.
- ✓ Trafico de influências e práticas desleais nos negócios de aquisições, tais como, diferentes pessoas ou departamentos serem responsáveis por diferentes tipos de equipamentos de defesa (por exemplo, hardware e software; principais equipamentos e peças sobressalentes).
- ✓ A corrupção e a convivência de funcionários da defesa, conduzindo, frequentemente, à separação do contrato, no sentido de evitar a aprovação ou a apresentação de propostas diferentes (cotações) pelo mesmo contratante, mesmo quando se insiste num determinado elemento do concurso.
- ✓ A redução do montante do contrato a fim de garantir a anuência, e subsequente inflação do mesmo após a consumação da assinatura do contrato.

No caso da Nigéria, a democratização tem contribuído para enfrentar alguns destes desafios. Antes da estrutura provisória de processos de aquisição de Junho de 2009, o ministério da defesa procedia a aquisição de equipamento para as forças armadas – exército, marinha e força aérea – sem o seu conhecimento prévio. Os serviços também eram conhecidos por vincular financeiramente o governo sem autorização prévia, e assim adquirirem equipamentos que não eram orientados para objectivos/serviços concretos. Não existia nenhuma coordenação entre os chefes de estado-maior do exército, da marinha e da força aérea, nem qualquer acordo sobre o que adquirir, que quantidade e qualidade, ou quando e onde adquiri-los. A criação do órgão do estado-maior de defesa no início de 1980 não alterou essas deficiências, pois não detinha o comando e controlo necessários.

## **Será que as circunstâncias especiais justificam a confidencialidade?**

Os princípios da boa governação, especialmente a transparência, devem guiar todos os aspectos da formulação de políticas públicas, incluindo as relativas à venda de armas ou sua aquisição. Há, portanto, a necessidade de analisar que circunstâncias especiais podem tornar a tomada de decisão relativa a assuntos de defesa uma excepção e justificar a necessidade da confidencialidade. As razões para a confidencialidade de processos de aquisição em equipamento de defesa podem incluir, nomeadamente, a prevenção de lesões para a segurança nacional, a conduta das relações internacionais, bem como a protecção de informações comerciais a terceiros.

A confidencialidade militar é, realmente, necessária e pode ser justificada em prol da segurança nacional, onde a transparência pode gerar intronamento e, por sua vez, conduzir ao aumento da vulnerabilidade. No entanto, os interesses de segurança nacional deveriam ser claramente definidos e inequívocos, assim como adequadas estruturas de informação deveriam ser fornecidas às comissões

parlamentares de defesa para facilitar a supervisão. Uma ênfase excessiva relativamente ao secretismo não se justifica, e pode prejudicar a confiança dos cidadãos nas forças armadas.

Em matéria de defesa, o sigilo pode até ser estipulado por lei. Por exemplo, na Nigéria, o véu do sigilo está consagrado na Lei oficial de segredos de 1962, a qual tem sido descrita como excessivamente militarista. A lei considera um crime para qualquer funcionário público divulgar informações classificadas, assim como para quem as receber ou reproduzir. Ironicamente, este véu de sigilo é, frequentemente, utilizado como um véu sobre a corrupção. A proposta de Lei de liberdade de informação, que visa levantar o véu de sigilo oficial, foi colocada perante a Assembleia nacional desde o retorno do país à democracia em 1999. Embora este projecto de lei apoie a recusa de divulgar qualquer informação que possa ser prejudicial para a defesa do país, os interesses do público são considerados primordiais em qualquer decisão sobre revelação.

A venda de armas e orientações para os processos de aquisição devem ser baseados em princípios de transparência e prestação de contas públicas. Razões para o sigilo no processo de tomada de decisão exigidas pelo destinatário ou pelos países fornecedores de armas deveriam ser, explicitamente, mencionadas. Se tais razões conduzem à possibilidade de ineficiência e corrupção afectando o negócio, então esses riscos têm de ser identificados por ambas as partes e definidas medidas para evitar essas perspectivas.

#### Caixa 54

#### **Políticas fracas ou ambíguas de aquisição de armas, ou processos altamente confidenciais**

Estes processos devem ser desencorajados, pois podem conduzir a vários resultados adversos.

- ▶ Insuficiente análise da racionalidade que informa o processo de aquisição de sistemas de armas.
- ▶ Ineficiências nas decisões do governo, com consequências doentias para a segurança nacional e regional.
- ▶ Apreensão nos países vizinhos.
- ▶ Corrupção nos processos aquisição de armas e em todos os tipos de decisões relacionadas com a aquisição de equipamento militar.
- ▶ Danos graves para a confiança pública nas forças armadas, podendo virem a ser desacreditadas e sujeitas a controvérsias desnecessárias.

*Fonte:* Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Manual para parlamentares No 5. Genebra/ Kiev: UIP e DCAF.

## **Tomada de decisão abrangente em processos de aquisição**

Uma tomada de decisão abrangente sobre a aquisição de armas e equipamentos de defesa envolve um processo que engloba, não só as perspectivas dos militares, como da sociedade. Essencialmente, trata-se de equilibrar a necessidade de segurança com a de outros bens e serviços públicos (saúde, educação, justiça, transportes, etc.), assim como a necessidade de sigilo em relação à transparência e prestação de contas. Este processo poderia contribuir para a harmonização da percepção dos militares no que concerne às necessidades de segurança nacional, e as dos outros sectores da sociedade sobre as necessidades de segurança humana. Apesar da tomada de decisão do processo de aquisição ser desequilibrada em favor do executivo, o processo cria oportunidades para o parlamento actuar como um controlador do poder executivo. No âmbito de tal processo, são tomadas em consideração questões técnicas, políticas e profissionais relativas ao processo de aquisição de armas. A tomada de decisão relativamente a processos de aquisição, geralmente, envolve um complexo sistema hierárquico através do qual militares, departamentos e agências civis, aconselham e fazem recomendações aos seus superiores, que podem então ser combinados para formular propostas abrangentes aos níveis mais altos. Assim, as decisões são tomadas como componentes incrementais de uma abordagem de segurança abrangente numa perspectiva de resolução de problemas.

Um processo genérico de aquisição de equipamentos de defesa elaborado pela Transparência Internacional engloba dez etapas, respectivamente:

- ✓ Política de defesa do governo aprovada no orçamento de defesa.
- ✓ Definição de lacunas na capacidade.
- ✓ Definição dos requisitos.
- ✓ Definição dos requisitos de apoio.
- ✓ Estimativa dos custos
- ✓ Concurso público
- ✓ Avaliação da proposta e adjudicação do contrato.
- ✓ Fabrico e entrega.
- ✓ Fase do serviço.
- ✓ Alienação.

Há variações nas práticas efectuadas pelos países, e as aquisições de menor dimensão podem não passar por todas as etapas acima descritas. No caso de aquisições de grandes sistemas de armas (aeronaves, veículos blindados, artilharia, sistemas de orientação e de radar, mísseis e navios de guerra, etc.), o processo de tomada de decisão deveria identificar e integrar métodos utilizados para os seguintes aspectos.

- ✓ Processos de avaliação de ameaças.
- ✓ Conceito de construção de capacidade de defesa a longo prazo.
- ✓ Identificação da necessidade de material para novos equipamentos.
- ✓ Atribuição de orçamento para processos de aquisição de equipamentos.
- ✓ Garantia de qualidade técnica e processos de auditoria ao desempenho de aquisições pós-venda.
- ✓ Totalidade dos custos do ciclo de vida, incluindo a manutenção, actualizações, etc.
- ✓ Avaliação ofertas de compensação e indemnização.

Os parlamentos são, geralmente, envolvidos na atribuição e aprovação orçamental, assim como nos processos de auditoria de aquisições pós-venda. Em grande parte da África Ocidental, a participação parlamentar na tomada de decisão relativa a processos de aquisição é limitada, em face do limitado conhecimento técnico, falta de acesso a aconselhamento profissional, insuficiente informação qualitativa disponível para as comissões de defesa efectuarem a supervisão, bem como a percepção da supremacia militar nos assuntos de segurança que lhe permite uma maior autonomia na tomada de decisão dos processos de decisão. Ao estabelecer-se uma monitoria parlamentar e rever-se o processo em todas as suas etapas, reduzirá as probabilidades de desperdício, fraude ou abuso provenientes do sistema de tomada de decisão do executivo. A fim de exercer uma supervisão eficaz, os parlamentos devem exigir que os governos os mantenham informados sobre todas as fases do processo de aquisição de armas. Além disso, os parlamentos deveriam ter o direito de decidir sobre todos os processos de aquisição.

### Caixa 55

## Processos de aquisição de equipamentos de defesa em Estados seleccionados da África Ocidental: a dimensão da supervisão parlamentar

### Gana

A supervisão parlamentar dos processos de aquisição tem sido limitada. Durante a presidência de Jerry Rawlings, a Comissão parlamentar de defesa e do interior, pareceu estar consciente de que as armas e o equipamento (tais como a espingarda G3 e os veículos blindados) foram sendo adquiridas “debaixo da mesa”, mas não tomou nenhuma acção. Não houve, igualmente, supervisão parlamentar da conta de manutenção da paz, mantida em Nova Iorque, uma fonte de recursos extra-orçamentais de alguma importância, embora tivesse sido requerido ao Auditor-geral que procedesse à sua auditoria em 2001.

No caso da auditoria de armamento militar, a recusa dos militares em permitir o acesso do Auditor-geral às arrecadações militares, foi levada à atenção da Comissão das contas públicas e debatida no parlamento. As forças armadas foram instadas a discutir o assunto com o Conselho nacional de segurança e o governo, assim como a apresentar propostas ao parlamento sobre até que ponto se deveria auditar uma instalação militar. No entanto, não é dado adquirido que mesmo esta postura permissiva tenha produzido resultados positivos.

### Nigéria

Em 07 de Outubro de 2002, provavelmente ciente do desfecho iminente das deliberações do Tribunal internacional de justiça (TIJ) relativamente à disputada península de Bakassi, a Presidência retirou uma lei de dotações suplementares, que se encontrava em análise pela Assembleia nacional. Em 10 de Outubro de 2002, o TIJ pronunciou uma sentença a favor dos Camarões. Em 29 de Outubro de 2002, enquanto era novamente submetido o projecto de lei de dotações suplementares, a Presidência propôs uma grande dotação para a defesa, respectivamente, N47,924 milhões para a compra de munições e equipamentos militares, N118 milhões para modernização dos depósitos de munições e N750 milhões para a reabilitação dos quartéis. Ao passar o projecto de lei, a Assembleia nacional simplesmente aprovou os dois últimos itens e dedicou o valor de N868 milhões para defesa, declinando, totalmente, atribuir qualquer dotação para a compra de munições e equipamento militar. Esta acção foi tomada pela Assembleia nacional numa tentativa aparente de impedir o executivo de quaisquer planos possíveis para entrar em guerra com os Camarões por causa da península de Bakassi.

*Fonte:* Adedeji Ebo e Boubacar N'Diaye, editores, (2008), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*, Genebra: DCAF.

## O que pode fazer como parlamentar

### Supervisionar o processo de aquisição de armas

- ▶ A supervisão parlamentar do processo de aquisição de armas tem de ser legislada.
- ▶ Certifique-se que a supervisão parlamentar do sector da segurança é abrangente e cobre todos os aspectos dos processos de aquisição, tendo especial cuidado e atenção para:
  - ✓ As necessidades de segurança;
  - ✓ As consequências políticas sub-regionais, em termos da probabilidade de reacções negativas, que conduzam a uma corrida ao armamento na sub-regional;
  - ✓ Os encargos para o orçamento (de curto e longo prazo);
  - ✓ Os efeitos sobre a indústria nacional, nos sectores privado e público.

### Transparência e prestação de contas nos processos de aquisição de armas

- ▶ Certifique-se que o parlamento tem uma palavra a dizer no processo de aquisição de armamento e equipamento militar.
- ▶ Exija que ao parlamento ou à sua comissão competente seja apresentado, sempre que necessário, um relatório detalhado e actualizado, relativo à posse e qualidade técnica das principais armas convencionais (ou seja, aeronaves, veículos blindados, artilharia, sistemas radar e de orientação, mísseis e navios de guerra), categorias das armas ligeiras (calibre inferior a 100 mm), bem como a fundamentação para a compra de novas.
- ▶ Certifique-se que é apresentado ao parlamento um conceito de capacitação da defesa, a longo prazo.
- ▶ O acesso às informações relacionadas com a defesa, em especial das comissões parlamentares de defesa, deve ser legislado no sentido de melhorar a transparência, a honra e a corrupção, no processo de aquisições de equipamentos de defesa.
- ▶ Certifique-se que as questões relativas ao sigilo num negócio de aquisição, podem ser e serão dirigidas pelo Parlamento ou respectiva comissão competente, através de um processo legislativo que garanta a prestação de contas, mantendo a confidencialidade militar.

### **Análise de impacto dos processos de aquisição**

- ▶ Analise a consistência do plano de aquisição com o de política de segurança.
- ▶ Certifique-se que os estudos do parlamento avaliam os encargos financeiros do processo de aquisição de armas, em comparação com outras necessidades públicas e prioridades sociais, de modo a evitar desequilíbrios que afectem o desenvolvimento e a estabilidade económica e social do país.
- ▶ Use procedimentos parlamentares para evitar decisões ambiciosas de aquisição de armas. Os parlamentos deveriam garantir a racionalidade nos planos, de modo a não resultar num encargo militar incomportável para o país, a longo prazo.

### **Auditoria dos processos de aquisição**

- ▶ Controle a coerência entre a política de defesa, os planos, os orçamentos de defesa e as despesas efectivas em armas e equipamento militar.
- ▶ Realize uma auditoria de desempenho pós-aquisição de sistemas de armas, após o contrato ter sido implementado (pelo menos três pontos/ etapas no ciclo de vida da arma).

### **Comissão parlamentar para processos de aquisição**

- ▶ Crie uma comissão ou subcomissão de processos de aquisição de armas, a menos que já exista, aumentando assim a importância da articulação entre o planeamento de políticas, o planeamento e auditoria financeira, a indústria de defesa, pesquisa e desenvolvimento.
- ▶ Neste contexto, solicite e estude informações sobre os termos de referência, procedimentos e resultados dos órgãos similares noutros parlamentos.
- ▶ Certifique-se de que o seu órgão parlamentar consegue ter e utilizar conselhos de peritos.



## Capítulo 23

# Gestão de pessoal no sector de segurança<sup>1</sup>

A educação e atitude democrática das forças armadas necessitam de ser reforçadas para que os militares possam ser devidamente integrados na sociedade e não representem uma ameaça para a democracia. Em várias partes do mundo, a experiência tem demonstrado que, uma instituição militar que não é convenientemente gerida e controlada democraticamente, ou que não está totalmente integrada no tecido social, pode representar uma série de ameaças para a democracia, nomeadamente:

- ✓ Exercer uma influência inconstitucional ou mesmo organizar um golpe de estado militar;
- ✓ Praticar actividades militares ou comerciais não autorizadas;
- ✓ Consumir, excessivamente, elevados níveis de recursos necessários para outros sectores da sociedade;
- ✓ Utilização indevida de fundos públicos;
- ✓ Envolver-se em comportamentos corruptores (por exemplo, efectuar bloqueios ilegais de estradas, molestar e bloquear os motoristas, etc.);
- ✓ Violar os direitos humanos (por exemplo, pilhar, roubar, usar violência ilegal e cometer violações).

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Sr. Okey Uzoechina.

## **Situações de conflito e pós-conflito**

Situações de conflito e pós-conflito constituem uma peculiar preocupação, na medida em que a gestão do sector de segurança e os organismos de supervisão, tais como o parlamento e o poder judicial, são inexistentes ou estão comprometidos. Em muitos países da África Ocidental, a incursão militar inconstitucional na esfera da governação desequilibrou a balança das relações civis-militares na sociedade. Um fraco e ineficaz controlo civil e de governação democrática do sector de segurança, contribuíram, no passado, para uma elevada incidência de golpes de estado e guerras civis na região. Os recentes acontecimentos na República da Guiné (Dezembro 2008) e na Guiné-Bissau (Novembro de 2008 e Junho de 2009), apontam para o facto de esta tendência ainda estar longe de ser controlada. Em face dos dados retirados de lições aprendidas, a ênfase sobre a governação do sector de segurança na sub-região é orientada para tornar os actores de segurança dos Estados membros da Comunidade económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) sujeitos a controlo civil e democrático.

No início da guerra civil nigeriana em 1967, o governo federal emitiu uma directiva sobre a condução das operações militares para todos os oficiais das forças armadas, visando garantir a disciplina e lealdade. As disposições contidas no código de conduta operacional, reflectem o previsto no artigo 3 (o qual é comum às quatro) Convenções de Genebra de 1949. Sublinhou, nomeadamente, o direito à vida e outros direitos humanos das populações civis, sobretudo mulheres e crianças, e o tratamento justo e humano dos soldados feridos e desarmados, assim como proibiu pilhagens e danos maliciosos à propriedade. Embora seja discutível a dimensão em que estas directivas foram realmente cumpridas, inserir normas de direitos humanos em códigos de serviço é uma forma de regulamentar o comportamento do pessoal das forças de segurança e o papel das forças armadas de países em conflito armado.

A frequente e desestruturada incorporação de forças de segurança indigentes e de movimentos ex-rebeldes nas forças armadas dos Estados membros da CEDEAO através do processo de reforma do sector da segurança (RSS) pós-conflito, criou uma correspondente necessidade de profissionalizar as forças armadas, integrando os princípios democráticos e direitos humanos nos códigos de serviço. A profissionalização e a governação do sector de segurança reforçam-se mutuamente. Os acordos de paz do pós-guerra, tal como o Acordo de Lomé de 1999 para a Serra Leoa e o Acordo geral de paz (CPA) para a Libéria em 2003 integram aspectos de gestão da segurança pessoal, incluindo a reestruturação, comando e controlo, reciclagem e profissionalismo.

O défice de governação que caracteriza situações de conflito e pós-conflito, alastra, muitas vezes, para a gestão de pessoal do sector de segurança. A agenda da RSS da Libéria, tal como estabelecida no CPA, contempla o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes, assim como a reestruturação das forças armadas, polícia nacional e outras agências de segurança. No entanto, as questões relativas ao controlo democrático e à supervisão civil do sector da segurança não

são suficientemente abordados. Em 2005, a RSS, sob os auspícios dos Estados Unidos, foi implementada mediante a subcontratação de duas empresas privadas, uma militar e a outra de segurança, respectivamente, a DynCorp International e a Pacific Architects and Engineers. Estas foram recrutadas, exclusivamente, para a tarefa de recrutar, treinar e reestruturar as forças armadas e parte da polícia nacional da Libéria. Durante o processo, a DynCorp recusou-se a consultar ou informar o Parlamento da Libéria citando, unicamente, a sua obrigação contratual para com o departamento de Estado Americano. A participação parlamentar na gestão do pessoal do sector da segurança foi, portanto, enfraquecida por este acordo externo.

## **Mecanismos para a criação de uma predisposição democrática entre o pessoal no sector da segurança**

A promoção de uma atitude democrática nas forças armadas implica a criação de mecanismos no seio da organização militar, que contribuam para elevar a consciência e o respeito pelos valores democráticos e instituições, bem como os princípios dos direitos humanos. Estes mecanismos internos são necessários para complementar os controlos do parlamento, governo e da sociedade civil sobre as forças armadas. Os seguintes elementos podem ajudar a melhorar a predisposição democrática do pessoal uniformizado.

### **Fidelidade à constituição e às instituições do Estado**

A boa governação inclui inculcar no sector de segurança e no serviço público, os valores e a ética da obediência ao estado de direito e respeito pela constituição e instituições nacionais. Os soldados e outros guardiães de uma sociedade democrática devem efectuar o seu juramento de fidelidade à constituição e às instituições do Estado, e não a um líder político específico. Tal juramento fidelidade “impessoal” simboliza que os serviços de segurança não são leais ao ‘governo do dia’, mas sim à constituição e leis aprovadas pelos representantes legítimos do povo. A supervisão civil do sector da segurança deveria incluir a sensibilização para a natureza exacta do juramento militar e do que é feito para garantir o seu cumprimento.

### **Uma ordem interna bem definida do sector da segurança**

Do ponto de vista do controlo democrático, é fundamental consolidar o quadro legal relativo à ordem interna do sector de segurança. Isso inclui:

- ✓ Delimitar os direitos constitucionais dos oficiais;
- ✓ Aprovação ou revisão de uma lei de recrutamento militar, lei do serviço militar, e um código de justiça militar estabelecendo, deste modo, um quadro legal de acordo com as Convenções de Genebra;
- ✓ Constituir um dever do pessoal desobedecer a ordens ilegais.

Na maioria dos estados, a constituição garante os direitos e as liberdades fundamentais de todos os cidadãos, contudo, as leis subordinadas podem limitar esses direitos ao pessoal de serviço, se necessário para a realização de determinadas tarefas militares. Por exemplo, o Protocolo suplementar da CEDEAO sobre democracia e governação de 2001, prevê no seu artigo 21º, que o pessoal das forças armadas e de segurança, enquanto cidadãos, devem ter o privilégio de aceder a todos os direitos previstos na constituição, excepto se o contrário for expressamente indicado, na sua regulamentação especial. Portanto, em princípio, os soldados recrutados de ambos os sexos possuem os mesmos direitos que os outros cidadãos, na medida em que, apenas, são cidadãos com um uniforme; porém, limitações aplicam-se à liberdade de expressão, visto que o pessoal militar/de segurança possui acesso a documentos classificados; liberdade de movimento, no que diz respeito às implicações para a prontidão do militar/segurança; assim como o direito de ser eleito para um cargo político. Nem todas as democracias limitam, de igual modo, os direitos civis do pessoal militar/de segurança.

### **Promover a educação assente em valores e normas fundamentais**

A formação do pessoal militar e de segurança deveria possuir como objectivo produzir profissionais dedicados e preparados para o desempenho das suas funções. A educação deveria ser politicamente neutra e não incluir ideologia política, nem qualquer tipo de elementos de propaganda. Deveria sim, incluir cursos sobre democracia, direito constitucional, internacional e humanitário e direitos humanos. Proporcionar ao sector de segurança educação e treino em direito internacional humanitário e direitos humanos é, especialmente crucial, para a promoção dos valores democráticos no sector. Para se familiarizarem com o direito humanitário internacional, os parlamentares podem desejar obter o Manual para parlamentares sobre o respeito pelo direito internacional humanitário, lançado em 1999 pela União Interparlamentar e pelo Comité internacional da Cruz Vermelha (CICV) (Manual 1). Tanto o CICV como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos (OHCHR) prestam assistência técnica aos estados que desejam fortalecer a sua capacidade de assegurar o respeito, respectivamente, pelo direito internacional humanitário e os direitos humanos.

### **Promover a neutralidade política e envolvimento não activo**

Os serviços de segurança devem tornar-se politicamente neutros, pelo que os partidos políticos não estão autorizados a realizar campanha dentro dos quartéis. Enquanto que em alguns países o pessoal no activo está autorizado a filiar-se num partido político, noutros países, especialmente nos pós-comunistas, os militares não estão autorizados a efectuá-lo. Saliente-se que a prescrição da neutralidade política e apartidarismo para o pessoal do sector da segurança, é ainda mais importante nos estados com uma longa história de envolvimento militar na política. Por exemplo, na República do Benim, as secções 64 e 81 da Constituição de 1990, prescrevem a renúncia de funções por parte do pessoal militar, antes de poderem candidatar-se para cargos na Presidência ou da Assembleia nacional, respectivamente.

## **Os serviços de segurança como um espelho da sociedade**

Em princípio, todos os cargos no âmbito dos serviços de segurança, devem ser abertos a todos os cidadãos, independentemente do género, filiação política, classe, raça ou religião. O melhor homem ou mulher, no melhor lugar deve ser o principal critério para a selecção. Por exemplo, o artigo 1 do projecto de Código de conduta para as forças armadas e serviços de segurança da CEDEAO, prevê que o recrutamento e gestão de pessoal deve ser conduzido sem qualquer discriminação de raça, género ou afiliação étnica, regional ou religiosa. Muitos estados têm consciência de que o pessoal dos serviços de segurança, especialmente a polícia e as forças armadas, deveriam ser o espelho da sociedade em geral. Esses estados implementam políticas específicas, no sentido de incentivar grupos da sociedade que estão sub-representados nos serviços de segurança, a candidatarem-se. Tal atitude pode servir, igualmente, para corrigir os grandes desequilíbrios relativamente ao género do pessoal que integra o sector de segurança, em conformidade com o espírito da Resolução 1325 do Conselho de segurança das Nações Unidas de 2000, que promove a integração do género como elemento essencial nos assuntos e área da paz e segurança. Na Serra Leoa, durante a fase de pós-conflito, foi prevista a nomeação de mulheres para posições de chefia dentro das forças armadas e da polícia.

## **Legalizar a desobediência a ordens ilegais e abusivas**

O estatuto, âmbito, operações, cooperação, atribuição de tarefas, prestação de contas, deveres e supervisão de todos os serviços de segurança são regulados por leis. Os serviços de segurança não possuem poderes, a menos que sejam estabelecidos por lei. No que respeita aos militares, legislação específica, tais como leis do pessoal militar ou códigos de justiça militar, especificam os limites das ordens que os soldados são obrigados a obedecer. Em muitos países, estas leis obrigam cada comandante a observar as regras do estado de direito, sempre que emitir uma ordem, e assim limitam a sua autoridade. Daqui resulta que o pessoal militar tem o dever de desobedecer a ordens ilegais (criminais); nenhum soldado pode justificar as suas acções para cometer um crime, evocando uma ordem emanada pelos seus superiores; além disso, o pessoal militar não é obrigado a cumprir uma ordem se não estiver relacionada com o seu dever ou violar a dignidade humana. Isto implica que o pessoal militar é sempre responsável pelas suas acções individualmente, mesmo quando tenham sido ordenadas pelos seus superiores hierárquicos.

As chefias militares de topo deveriam ser encorajadas a dar o exemplo, e a dar a conhecer, publicamente, que não são permitidos actos ou ordens anti democráticas, inconstitucionais e imorais praticadas pelos seus soldados. Isto é especialmente importante para as forças armadas de países que são ex-ditaduras militares. Outra questão relaciona-se com o evitar e combater a impunidade, garantindo que qualquer má conduta profissional e violações do direito humanitário internacional e dos direitos humanos, são punidos pelo órgão administrativo ou judicial competente.

## **Estabelecer critérios para a nomeação de pessoal para os cargos de chefia na área da segurança**

As posições de topo dos serviços de segurança, como o comandante supremo das forças armadas ou o director dos serviços de informações, são nomeados pelo Governo ou ministro da Defesa. Em alguns estados, estas nomeações estão sujeitas a debate e/ou confirmação parlamentar. Por exemplo, por força do artigo 50º da Constituição da República da Libéria de 1986, o Presidente é o comandante supremo das forças armadas. O artigo 54 (e), em seguida, estabelece que cabe ao Presidente nomear os oficiais das forças armadas desde o posto de tenente ou equivalente e superiores, mas com o aconselhamento e consentimento do Senado. Apesar dos altos funcionários serem nomeados pela liderança política civil, os critérios profissionais são os mais importantes no processo de selecção.

## **Civis em cargos de chefia na gestão da área da segurança**

Por último, mas não menos importante, do ponto de vista da boa governação, os serviços de segurança e as forças armadas deveriam possuir civis na sua gestão de topo. A principal razão é que o ministro responsável pela tutela deveria ser aconselhado não apenas por generais mas também por civis, no sentido de garantir um processo de tomada de decisão equilibrado.

## **Ética profissional**

A ética profissional é construída com base em práticas, normas e políticas. O pessoal militar/de segurança deveria, voluntariamente, colaborar com as instituições públicas, respeitar a constituição, ser dedicado ao serviço público, exercer as suas funções com eficiência e eficácia e não abusar do poder ou fazer uso indevido dos dinheiros públicos. É importante que a ética profissional seja caracterizada pelo cumprimento de boa vontade e não apenas pelo cumprimento forçado. O cumprimento de boa vontade significa que o pessoal militar/de segurança tem um preconceito positivo em prol da Constituição e das instituições nacionais, na medida em que absorveu os valores democráticos da sua sociedade.

Muitos países adoptaram um código de conduta que regula o comportamento do seu pessoal militar/de segurança. Na África Ocidental, o Mali e a Serra Leoa beneficiaram da assistência técnica no desenvolvimento de códigos de conduta para as suas forças armadas. Em 1997, o governo do Mali, em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) e da OHCHR, produziu o Código de conduta para as forças armadas e forças de segurança do Mali. O código contém disposições relativas aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário e padrões de actuação para as forças armadas, destacando o seu papel constitucional em democracia. O Código de conduta das forças armadas da República de Serra Leoa, (RSLAF) de 2006, baseado em direito humanitário internacional foi o resultado de uma frutífera colaboração entre a divisão jurídica das RSLAF e do CICV. A brochura contém regras de conduta em situações de conflito, pessoas protegidas, métodos permitidos em tempo de guerra, assim como também aborda aspectos importantes de primeiros socorros e informações sobre VIH/SIDA.

**Caixa 56**

**Código de conduta da polícia: disposições pertinentes da parte XV do regulamento da polícia Nigeriana de 1968**

**353.**

Um oficial da polícia não deve comportar-se de modo a deixar que os seus interesses particulares entrem em conflito com os seus deveres públicos ou susceptíveis de causar suspeita na mente de qualquer pessoa razoável que ele -

- a. permitiu que os seus interesses privados entrem em conflito com os seus deveres públicos, ou
- b. usou o seu cargo público para obter vantagens particulares.

**357.**

Um oficial da polícia não pode promover ou incentivar a captação de fundos para aprovação pública da sua conduta mas, sempre que esses fundos são espontaneamente contribuídos por pessoas externas à força policial, podem ser dedicados a fins públicos, e conectados com o nome do oficial da polícia, cujo comportamento tinha merecido a prova de estima pública.

**366.**

1. Um oficial da polícia deve, aquando da sua nomeação, divulgar ao Inspector-geral todos os detalhes de investimentos que possui, quer adquiridos em seu nome ou em nome de outras pessoas.
2. Um oficial da polícia, ao efectuar um novo investimento, deve divulgar o facto ao Inspector-geral.
3. O Inspector-geral pode requerer, em qualquer momento, a um oficial da polícia que apresente informações completas relativas a todos os investimentos por ele realizados ou por qualquer membro da sua família directa.
4. O Conselho da polícia da Nigéria pode convocar qualquer oficial da polícia para se despojar de qualquer um ou de todos os seus investimentos.

**368.**

Um oficial da polícia, em gozo de férias ou em licença prévia para a reforma deverá continuar a estar vinculado a estes Regulamentos e as ordens aplicáveis à sua nomeação, assim como, em particular, não deverá aceitar qualquer emprego privado por recompensa, sem antes obter a sanção do Governo.

*Fonte:* Regulamento da Polícia Nigeriana, Código de Conduta da Polícia (1968).

Ao nível regional, um Código de conduta para as forças armadas e serviços de segurança da CEDEAO, foi aprovado na 17ª Reunião da Comissão de defesa e segurança da CEDEAO, em Ouagadougou, em 2006 (ver caixa 57). Foi também aprovado pelo Comité de chefes de serviços de segurança na sua reunião constitutiva em Maio de 2009 em Dakar, Senegal e pelos ministros responsáveis pela segurança em Novembro de 2009 em Abuja, Nigéria. O código de conduta está agora integrado no projecto de Lei suplementar a ser aprovado pelo Conselho de ministros da CEDEAO e pela Conferência de chefes de Estado e de governo; a adopção da Lei suplementar elevará o documento à condição de adenda ao Tratado revisto da CEDEAO, dando-lhe assim mais força. A publicação e divulgação deste código operacional ao pessoal de segurança nos Estados membros, deveria iniciar-se após a sua adopção. A lacuna na promoção da ética profissional entre os elementos do pessoal militar/de segurança é preenchida pelo Protocolo suplementar sobre democracia e boa governação de 2001, secção IV, que enumera o papel das forças armadas, da polícia e das forças de segurança numa democracia.

#### Caixa 57

### Projecto de Lei suplementar relativo ao Código de conduta para as forças armadas e os serviços de segurança da CEDEAO: disposições pertinentes

- ▶ **Definição** Relação ampla e não exaustiva de forças armadas e de serviços de segurança, respectivamente, o exército, a força aérea, a marinha, guarda civil, a polícia, os guardas nacionais “e outras forças às quais foram atribuídas tarefas de segurança” em nome do Estado.
- ▶ **Artigos 2 e 13** Supremacia civil estabelecida e subordinação das forças armadas às autoridades constitucionais democraticamente eleitas.
- ▶ **Artigo 2** O pessoal das forças armadas e dos serviços de segurança observa uma estrita neutralidade em matéria de política partidária.
- ▶ **Artigo 6** Responsabilidade individual do pessoal das forças armadas, seus comandantes e autoridades políticas ou administrativas, em caso de violação dos direitos humanos, do direito humanitário internacional e de legislação nacional relevante.
- ▶ **Artigo 10** O recurso à força para o cumprimento da lei e ordem internas deve ser apenas utilizado em último recurso, com máxima restrição e utilizando a mínima força. O pessoal das forças armadas deve prestar auxílio a todos feridos sem discriminação.
- ▶ **Artigo 15** O pessoal das forças armadas e de segurança tem direito aos seus direitos e liberdades fundamentais, dentro dos limites da legislação nacional e tal como estabelecido pela Constituição.

*Fonte:* Projecto de Lei Suplementar relativo ao Código de Conduta para as Forças Armadas e os Serviços de Segurança da CEDEAO.

A nível internacional, a Assembleia-geral das Nações Unidas aprovou o Código de conduta para agentes de aplicação e coerção da Lei em 1979, que estabelece um quadro de referência para a ética profissional do pessoal militar/de segurança das sociedades democráticas (ver caixa 58). O referido código é de carácter geral e não só é aplicável aos elementos do pessoal militar/ de segurança uniformizados, como também a todos os funcionários públicos que trabalham em agências de aplicação e cumprimento da lei.

### **Caixa 58**

#### **Código de conduta das Nações Unidas para funcionários responsáveis pela aplicação da lei**

**Adoptado pela resolução da Assembleia-geral 34/169, de 17 de Dezembro de 1979**

- ▶ **Artigo 1** Os oficiais responsáveis pela aplicação da lei e coerção devem, em permanência, cumprir os deveres que lhes são impostos por lei, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra actos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade exigido pela sua profissão.
- ▶ **Artigo 2** No exercício das suas funções, os elementos responsáveis pela aplicação da lei e coerção devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e defender os direitos humanos de todas as pessoas.
- ▶ **Artigo 3** Os elementos de aplicação da lei e coerção podem usar a força somente quando estritamente necessário e no desempenho das suas obrigações.
- ▶ **Artigo 4** Os assuntos de natureza confidencial em poder dos elementos responsáveis pela aplicação da lei e coerção devem ser mantidos confidenciais, a menos que o estrito cumprimento do dever ou das necessidades da justiça exijam o contrário.
- ▶ **Artigo 5** Nenhuma autoridade de aplicação da lei e coerção pode infligir, instigar ou tolerar qualquer acto de tortura, maus tratos ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, nem nenhum deles pode invocar ordens superiores ou circunstâncias excepcionais, tais como estado de guerra ou ameaça de guerra, ameaça à segurança nacional, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, como justificação para a tortura, maus tratos ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.
- ▶ **Artigo 6** Os elementos responsáveis pela aplicação da lei e coerção devem garantir a protecção integral da saúde das pessoas sob sua custódia e, em particular, devem tomar medidas imediatas para assegurar cuidados médicos, quando necessário.

- ▶ **Artigo 7** Os elementos responsáveis pela aplicação da lei e coerção não devem cometer qualquer acto de corrupção. Devem, igualmente, combater e oporem-se rigorosamente a todos esses actos.
- ▶ **Artigo 8** Os elementos responsáveis pela aplicação da lei e coerção devem respeitar a lei e o presente código. Devem, igualmente, dar o melhor das suas capacidades para evitarem e oporem-se, rigorosamente, a todas as violações dos mesmo. Os elementos responsáveis pela aplicação da lei e coerção que tiverem motivos para acreditar que uma violação do presente código ocorreu ou está prestes a ocorrer, devem comunicar o facto aos seus superiores e, se necessário, a outras autoridades ou órgãos investidos com poder de revisão ou reparação.

*Fonte: Code of Conduct for Law Enforcement Officials, anexo à Resolução 34/169 da Assembleia Geral das NU (Dezembro de 1979). Todos os artigos deste código de conduta incluem um comentário que não foi reproduzido nesta secção. Para todo o documento, consulte <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/codeofconduct.pdf>*

## Jurisdição militar

Os requisitos para a disciplina militar são baseados numa série de condições que derivam da natureza única da condição militar. Por exemplo, a comunidade militar possui uma perspectiva sobre o comportamento criminal diferente em comparação com a comunidade civil. Um funcionário civil não está sujeito a um procedimento criminal por se ausentar do emprego ou não realizar um trabalho correctamente. O patrão pode demitir um empregado pelo seu mau desempenho e recusar recomendá-lo para outros empregos, mas não pode apresentar o caso a um tribunal criminal. O pessoal militar/de segurança, por outro lado, sujeita-se a um processo criminal por ter abandonado o seu posto de trabalho ou não completar uma tarefa, de acordo com as normas e requisitos específicos. Tal comportamento, não só constitui um incumprimento do dever, mas também coloca em risco a segurança e o bem-estar de outros militares. Outros exemplos de crimes militares que não são reconhecidos na sociedade civil incluem, o recrutamento fraudulento, ausência do local de trabalho sem autorização; desrespeito aos superior hierárquicos, falha voluntária ou involuntária em acompanhar/integrar o movimento de um navio, avião ou unidade no cumprimento do seu dever, participar em motins, ajudar o inimigo, e dormir durante as horas de serviço.

Esta questão levanta uma preocupação fundamental sobre quais deveriam ser os crimes sujeitos à jurisdição militar e à jurisdição civil. Como princípio, os tribunais militares deveriam ser utilizados de forma restrita, prevalecendo a jurisdição dos tribunais civis, tanto quanto possível. A jurisdição militar deveria ser limitada aos crimes cometidos no exercício de funções militares e os códigos militares deveriam sobrepor-se ao direito criminal civil (direito penal), o mínimo possível.

É importante destacar que, na maioria dos países, os tribunais militares não fazem parte do poder judicial, mas são tribunais administrativos, sob a alçada das forças armadas. Isto significa que, frequentemente, os juizes militares não são nomeados através das disposições e requisitos constitucionais para a nomeação de juizes. No entanto, é fundamental ter em mente que, em todos os casos, os tribunais militares deveriam ser monitorizados pelo poder judicial. Em muitos países isto é feito através do estabelecimento de tribunais de recurso civil.

## **Gestão de pessoal no sector da segurança**

Trabalhar para a instituição militar é possuir uma profissão com algumas características especiais, tais como riscos físicos, deslocações regulares implicando, muitas vezes, o afastamento das famílias, etc. Os parlamentos deveriam estar cientes de que ser militar não é “apenas outro trabalho”. Uma correcta gestão de pessoal – incluindo adequado recrutamento, selecção de pessoal, remuneração, educação, sistema de recompensas e emprego dos militares em operações para fazer cumprir a lei interna – é crucial para o desenvolvimento de um sector de segurança profissional que adere aos princípios democráticos e respeita o estado de direito e a supremacia civil.

Na maioria dos estados da África Ocidental, o parlamento não está directamente envolvido no processo de recrutamento para o pessoal do sector da segurança, para além da definição do limite máximo de pessoal. Por exemplo, as regras permanentes do Senado e da Câmara dos representantes da Nigéria, prevêem que a comissão de defesa supervisione a dimensão e a composição das forças armadas. A Assembleia nacional não determina o bem-estar e as necessidades de treino dos militares, além da aprovação de qualquer aumento dos salários e subsídios. No entanto, a Assembleia nacional está autorizada a receber petições do pessoal das forças armadas tanto de elementos no activo como aposentados, e agir sobre as mesmas. Tanto o Senado como as Comissões de defesa recebem petições, realizam investigações e formulam recomendações necessárias à instituição militar.

Os parlamentos têm que supervisionar a criação e manutenção de serviços de segurança profissional. Deveriam garantir que os planos de gestão de pessoal são desenvolvidos e implementados, conduzindo a umas forças de segurança profissionais e democráticas. Deveriam verificar, igualmente, se o estado se comporta como um empregador justo para com o pessoal militar/de segurança, em termos de salário, condições de trabalho, subsídios, pensões, etc.

O princípio de carácter federal consagrado na secção 14 (3) da Constituição da República Federal da Nigéria de 1999, estipula que todas as agências federais devem ser compostas de modo a garantir que não haja predominância de pessoas de alguns estados, ou grupos étnicos, ou regionais. Em 2008, tentou-se introduzir medidas similares nas forças armadas do Gana, de forma a resolver os desequilíbrios regionais e étnicos, mas estas foram recebidas com forte oposição.

No entanto, o recrutamento, selecção e promoção do pessoal de segurança em ambos países tiveram que lidar com questões de natureza mais processual do que federal, variando desde a pressão indevida a favor de alguns candidatos e venda de formulários falsos, à persuasão dos oficiais de recrutamento. Relativamente aos respectivos chefes dos ramos (comandantes do exército, força Aérea e marinha) na Nigéria, desde 2007 que o processo de recrutamento tem vindo a ser adaptado para um sistema online (e-recruitment), no sentido de verificar o favoritismo e outras ineficiências. Comparativamente, a nomeação, promoção, disciplina e demissão de oficiais da polícia, efectuadas pela Comissão independente dos serviços da polícia, estabelecida por uma Lei da Assembleia nacional, provaram ser mais transparentes e eficientes.

Devido à limitada capacidade do pessoal das forças policiais e da guarda civil (o numero médio de polícias por civis é de 1:2.000), alguns estados da África Ocidental têm recorrido, regularmente, à utilização de forças militares em operações internas, como forma de colmatar esta lacuna. Uma questão recorrente em tais operações tem sido o abuso dos direitos humanos das populações civis por parte de oficiais militares. Relatos de tais situações levaram à realização da Operação Flush Out (Purga) em áreas de mineração no Gana em 2006 e 2007, assim como a uma campanha militar desenvolvida por uma Força conjunta (JTF) contra grupos militantes na região do Delta do Níger, na Nigéria, em Maio de 2009. Para evitar os abusos, o Parlamento deveria, portanto, garantir que a Constituição ou outra legislação previsse as circunstâncias em que o emprego dos militares em operações internas pode ser permitido. No caso do Delta do Níger, a ratificação da operação militar e a extensão do mandato da JTF pelo parlamento só ocorreu quando o debate sobre a justeza da operação assumiu dimensões significativas.

#### **Caixa 59**

##### **Gestão de pessoal: pontos focais para parlamentares**

Os parlamentos deveriam ser informados sobre os seguintes pontos das propostas do governo, relativas à gestão do pessoal dos serviços de segurança.

##### **Questões de política geral**

- ▶ O parlamento é convocado para aprovar as políticas de gestão de pessoal para os serviços de segurança, como parte da proposta de orçamento anual ou como um documento separado?
- ▶ As políticas de gestão de pessoal e estrutura de forças políticas realistas e acessíveis do ponto de vista do orçamento e da economia nacional?

##### **Condições gerais e características das forças de segurança**

- ▶ O parlamento estabelece o número máximo de elementos das forças armadas, da polícia ou dos serviços de informações e segurança?

- ▶ O parlamento decide limites máximos por postos/patentes?
- ▶ Todas as políticas de gestão de pessoal estão disponíveis para consulta pública
- ▶ O parlamento recebe todas as informações relevantes: número total de elementos por posto/patente, vencimentos, funções, vagas, etc?
- ▶ As políticas de reforma do sector da segurança têm em consideração as consequências sociais do despedimento/desmobilização do pessoal militar/segurança?

#### **Recrutamento e selecção**

- ▶ Todas as posições estão abertas a todos os cidadãos, incluindo as mulheres, se assim for estabelecido por lei?
- ▶ Existe um sistema de recrutamento de pessoal aberto para os serviços de segurança, em oposição a um sistema de recrutamento fechado, no qual apenas segmentos específicos da sociedade se podem inscrever para uma dada posição?
- ▶ Os critérios profissionais são utilizados para a selecção dos candidatos?
- ▶ Existem muitas vagas nos serviços de segurança?
- ▶ Existe um alto índice de desistência após a selecção inicial?

#### **Recursos humanos**

- ▶ Na prática observa-se o princípio orientador de que os elementos do pessoal militar/de segurança são recrutados e promovidos com base no mérito e na qualidade?
- ▶ Existe um sistema de avaliação profissional periódico?
- ▶ Este sistema é transparente, objectivo e justo?
- ▶ Os serviços de segurança proporcionam oportunidades de carreira atraentes e motivadoras?
- ▶ Os elementos do pessoal militar/de segurança estão proibidos de ter outro trabalho remunerado?
- ▶ Os principais comandantes possuem experiência de campo e participam em missões de paz no estrangeiro?
- ▶ O parlamento ou a comissão parlamentar competente são consultados pelo ministro da Defesa (ou outros ministros competentes) no caso de nomeações de altas patentes, como o comandante chefe?

### **Empenhamento em operações internas**

Existem disposições constitucionais ou outra legislação, que determinem:

- ▶ As circunstâncias em que o empenhamento militar interno pode ser autorizado?
- ▶ Quais os funcionários públicos com autoridade para providenciar um mandato para o destacamento de uma missão militar?
- ▶ Os procedimentos que devem seguir os funcionários públicos autorizados?
- ▶ As regras que os oficiais militares que participam em tais operações devem seguir?

### **Remuneração**

- ▶ Os vencimentos do pessoal militar/de segurança são suficientemente altos, comparativamente aos salários de outras profissões, permitindo aos serviços de segurança competir com empresas privadas no mercado de trabalho?
- ▶ Os salários são pagos a tempo?
- ▶ O pessoal militar/de segurança é recompensado com base no mérito e na qualidade?
- ▶ O desempenho real do pessoal militar/ de segurança influencia a sua remuneração?
- ▶ O sistema de remuneração é transparente para os seus usuários e para o público em geral?
- ▶ Quais são as preocupações sobre os sistemas de reforma e pensões?
- ▶ Relacionado com os salários e benefícios das pessoas em serviço, o regime de aposentação é satisfatório? O que ganha ou perde o pessoal militar/de segurança quando se aposenta?

*Fonte:* Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Manual para parlamentares No 5. Genebra/ Kiev: UIP e DCAF.

## Visita às instalações dos serviços de segurança

É importante que todos os parlamentares se familiarizem e aprofundem o seu conhecimento relativamente ao sector de segurança. O conhecimento teórico que se detêm deve ser sustentado através da acção prática e experiência de campo, de forma a obter uma melhor compreensão das necessidades dos serviços de segurança. Nesta perspectiva, visitas parlamentares às instalações dos serviços de segurança podem constituir uma forma de desenvolver diálogo e construir confiança e entendimento entre dirigentes políticos e militares. Estas visitas servem igualmente para elevar a consciência dos parlamentares relativamente aos problemas quotidianos dos soldados e para demonstrar aos militares que os líderes políticos estão interessados e empenhados no que diz respeito ao bem-estar e à missão dos soldados.

### Caixa 60

#### Visitar as instalações dos serviços de segurança: o caso da Nigéria

A autoridade legal para visitas parlamentares às instalações dos militares e serviços de segurança provém de poderes gerais relativos ao orçamento e fiscalização previstos nas secções 80 e 88 da Constituição de 1999, e na jurisdição das comissões de defesa e de segurança descrita no regimento do Parlamento. Estas visitas são realizadas com o intuito de trocar opiniões com os militares, de modo a garantir uma aplicação criteriosa dos fundos atribuídos e de forma a responsabilizar o ministro da Defesa e o chefe do estado-maior das forças armadas quando ocorrem falhas. As delegações que realizam as visitas são normalmente compostas por deputados das comissões de defesa e segurança e funcionários parlamentares que prestam apoio a estas comissões, bem como por todos aqueles que integram comissões de investigação ad-hoc. Estas visitas devem realizar-se sempre que necessário, mas regra geral ocorrem pelo menos três vezes durante um ano legislativo. Embora nenhum procedimento especial esteja previsto, as visitas realizam-se com conhecimento prévio das autoridades militares. As visitas parlamentares têm servido para melhorar as relações civis-militares e para a promoção do conhecimento mútuo e da confiança entre as instituições envolvidas. Os relatórios produzidos a partir de tais visitas podem ser apresentados nas sessões plenárias do parlamento, mas normalmente isto ocorre em reuniões fechadas devido à existência de informações de natureza sensível e confidencial dos temas abordados. Para além disto, estes relatórios podem fornecer uma base suficiente para convocar, e até exigir, a presença de qualquer indivíduo, a fim de prestar declarações perante uma comissão parlamentar.

*Fonte:* Entrevista com Sua Exca. Oluwole Oke, Presidente da Comissão de Defesa, Câmara dos Representantes, Assembleia Nacional da República Federal da Nigéria, Dezembro de 2009.

Nas prisões e centros de detenção os presos estão inteiramente sujeitos ao controlo do pessoal da segurança. Esta situação especial torna-os particularmente vulneráveis a todos os tipos de violações dos direitos humanos, e infelizmente, os casos de tortura e de maus-tratos são uma realidade generalizada em prisões e centros de detenção. Como tal, estas instituições deveriam estar sujeitas a mecanismos de fiscalização e controlo especiais. Um instrumento muito útil neste contexto são as visitas que os parlamentares e os peritos podem efectuar a estes locais, com o objectivo de revelar os casos de maus-tratos, contribuindo assim para prevenir a ocorrência de mais abusos.

O Protocolo facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes (aprovado em Dezembro de 2002 pela Assembleia geral da ONU) prevê um mecanismo para visitas a centros de detenção. O protocolo obriga os estados a abrir os seus centros de detenção a visitas a serem realizadas por especialistas nacionais e internacionais independentes, com vista à formulação de recomendações para reduzir o risco de maus-tratos.

Escusado será dizer que visitas parlamentares às instalações de serviços de segurança, tais como bases militares, devem ser coordenadas com o ministério da tutela (por exemplo o ministério da defesa). Visitas inesperadas e sem coordenação prévia tendem a resultar em consequências graves e contraproducentes, visto que podem ser interpretadas como falta de confiança nos militares ou demonstração de inobservância das hierarquias, para além de poderem perturbar o normal funcionamento das instituições militares. Cumulativamente, as visitas devem envolver representantes de diversos partidos políticos e estar bem preparadas no que respeita ao conhecimento concreto das matérias em questão.

A limitação que tais visitas apresentam prende-se com o facto de à comissão parlamentar só ser mostrado o que os comandantes dos serviços de segurança querem que seja visto. Essas visitas não revelam a verdadeira natureza dos problemas, mas conferem aos militares a oportunidade para moldar a situação de acordo com os seus interesses, em especial no que diz respeito a aos pedidos orçamentais. Esta situação pode ser parcialmente corrigida se houver concordância em estabelecer três tipos de visitas: visitas sugeridas pelos militares, visitas recomendadas pelo parlamento e anunciadas antecipadamente, e visitas recomendadas pelo parlamento mas com um aviso prévio de curto prazo (por ex: um dia).

## O que pode fazer como parlamentar

### **Certifique-se do seguinte**

- ▶ O pessoal militar efectua o seu juramento de fidelidade à constituição, estado de direito e instituições do Estado, mas não a indivíduos.
- ▶ A educação relativamente ao respeito pelos valores e normas fundamentais da democracia, direitos civis e direito humanitário, é ministrada como uma componente regular de qualquer treino militar.
- ▶ Os oficiais militares não estão autorizados a serem parlamentares.
- ▶ A selecção de novos oficiais e soldados baseia-se em critérios profissionais.
- ▶ Está legalizado o direito do pessoal militar/de segurança de desobedecer a ordens ilegais (criminais) ou abusivas.
- ▶ A ética militar é caracterizada por um cumprimento de boa vontade, apoiado em códigos de conduta apropriados.
- ▶ A competência da jurisdição militar é tão restrita quanto possível e as decisões dos tribunais militares podem ser sempre objecto de recurso para os tribunais civis criminais.
- ▶ Os serviços de segurança são responsabilizados – tanto por lei como na prática – por cada um dos principais elementos constituintes do Estado (ver no início deste capítulo a responsabilização/prestação de contas individual do pessoal militar/ de segurança) assim como pelos próprios mecanismos internos de prestação de contas previstos na lei, permitindo uma análise interna de alegadas faltas e denúncias públicas, tal como para punição dos seus responsáveis. Fiscalizar de forma a verificar que esses mecanismos são aplicados e eficazes. Verifique se os parlamentos exigem investigações independentes e certifique-se que os suspeitos são chamados a prestar esclarecimentos.

### **Relações entre o parlamento e as forças armadas**

- ▶ Institua uma política regular de 'portas abertas' para que os parlamentares e cidadãos comuns possam efectuar visitas a quartéis e conviver com as tropas e suas famílias.

### **Direitos civis do pessoal militar**

- ▶ Limite por lei os direitos civis do pessoal militar/segurança, a fim de assegurar a prontidão (militar) e a neutralidade política das forças.
- ▶ Tenha em mente, contudo, que qualquer redução dos direitos civis tem de estar directamente relacionada com o carácter único e a missão dos serviços de segurança, isto é, o monopólio da força na sociedade.
- ▶ Os limites de aceitação dos direitos civis deveriam ser compensados através de canais eficazes de reparação de injustiças.

### **Obediência**

- ▶ Estabeleça por lei que o pessoal militar, incluindo os recrutas, têm o dever de desobedecer a ordens ilegais e anti-éticas, assim como a ordens que contradigam os direitos humanos e as normas do direito internacional humanitário.
- ▶ Certifique-se de que esta obrigação é imposta pelo regime disciplinar dos serviços de segurança.

### **Abusos e corrupção**

- ▶ Agir com rapidez perante escândalos ou excessos, tais como a corrupção e violência, que aconteçam dentro das forças de segurança.
- ▶ Assegure-se que um inquérito adequado e profundo é realizado e, se for caso disso, que as sanções são decididas pelo órgão competente e aplicadas sem demora.
- ▶ Promulgar legislação que proíba os militares e outros elementos dos serviços de segurança de possuírem um segundo emprego ou de se envolverem em práticas comerciais, individualmente ou em grupo/organização.

### **Tarefas e dimensão das forças de segurança**

- ▶ Certifique-se de que as tarefas atribuídas às forças armadas, bem como o tamanho desta força, são consistentes com os recursos económicos nacionais.

### **Remuneração das forças de segurança**

- ▶ Assegure-se que os salários do pessoal militar/segurança são economicamente sustentáveis e, simultaneamente, o mais competitivos possível com o mercado de trabalho e suficientes para proporcionar uma vida decente.
- ▶ Certifique-se de que os salários são pagos regularmente.
- ▶ Tenha em mente que salários inadequados podem tornar os serviços de segurança não atractivos e desencorajar potenciais novos recrutas com qualificações.
- ▶ Tenha em mente que em determinadas situações, um nível inadequado de salários e/ou pagamentos irregulares podem conduzir os serviços de segurança a cometer actos de corrupção e até mesmo de extorsão ou violência.
- ▶ As vantagens e privilégios financeiros do pessoal militar/de segurança e seus chefes não deveriam ser tais que criem um interesse desmedido e incentivem os serviços de segurança a procurar manter influência política. Deveriam sim, ser do conhecimento público e equilibrados com as vantagens financeiras e os privilégios oferecidos aos outros funcionários do Governo. Os privilégios deveriam ser coerentes com as

condições únicas e os serviços perigosos solicitados às forças armadas em áreas operacionais.

### **Visitas a instalações dos serviços de segurança**

- ▶ Insistir para que as visitas parlamentares às instalações dos serviços de segurança (incluindo tropas destacadas no estrangeiro) sejam instituídas por lei.
- ▶ No caso de inexistência de legislação contemplando visitas de delegações parlamentares às instalações dos serviços de segurança, verificar se ainda assim os deputados são incluídos nas visitas realizadas a estas infra-estruturas. É importante perceber em que base se realizam as visitas, quais procedimentos em questão, qual o critério de selecção dos deputados abrangidos, bem como o impacto das visitas efectuadas.
- ▶ Assegurar a existência de legislação vigente especificando:
  - ✓ quais as instalações dos serviços de segurança passíveis de visitas;
  - ✓ as circunstâncias e condições sob as quais tais visitas se podem realizar, por exemplo, se as visitas podem ser organizadas em qualquer altura;
  - ✓ a frequência com que se efectuam visitas parlamentares a unidades e bases militares nacionais.
- ▶ Certificar-se que relatórios escritos e detalhados são produzidos aquando da realização das visitas, e assegurar a sua apresentação e debate em sessão plenária ou perante a comissão específica.
- ▶ Avaliar o impacto das visitas realizadas anteriormente.
- ▶ Verificar se o seu país ratificou a Convenção da ONU contra a tortura e o seu Protocolo adicional.
- ▶ Assegurar-se de que as delegações parlamentares são apatidárias, ou seja que contêm uma proporção equilibrada e representativa da proporção de deputados da maioria e da oposição no parlamento.
- ▶ Procurar obter um equilíbrio na composição da delegação, relativamente à representatividade em termos de género.
- ▶ Com vista a evitar consequências contraproducentes, assegurar-se de que a visita parlamentar foi coordenada com o ministério da Defesa.
- ▶ Certificar-se da produção e apresentação de um relatório detalhado ao parlamento, e particularmente à comissão específica.
- ▶ Assegurar-se de que as autoridades de segurança em questão têm acesso ao relatório com a devida antecedência, por forma poderem apresentar as suas observações.
- ▶ Assegurar-se de que as conclusões e recomendações da delegação, bem como a correspondente decisão parlamentar são implementadas, e certificar-se de que uma deliberação tem lugar, no sentido de verificar a sua adequação para divulgação pública.



# Género e supervisão parlamentar<sup>1</sup>

Os parlamentares são representantes do povo e prestam contas aos seus eleitores. Como as mulheres, homens, rapazes e raparigas possuem necessidades de segurança e desempenham papéis diferenciados, é da responsabilidade dos parlamentares garantir que tais necessidades e respectivos papéis são tidos em consideração na supervisão do sector da segurança. Isto requer, respectivamente, políticas de segurança sensíveis ao género e legislação em conformidade; responsabilização das instituições do sector de segurança pela integração do género; orçamentos equitativos; bem como a participação de homens e mulheres no processo de tomada de decisões sobre questões de segurança e defesa.

## A importância do género

“Género” refere-se aos papéis socialmente construídos relativamente às relações entre homens e mulheres. Por outras palavras, aos homens e às mulheres são ensinados determinados papéis e comportamentos adequados, de acordo com seu sexo. Por exemplo, os homens não são, biologicamente, mais aptos do que as mulheres para desempenharem funções como parlamentares. No entanto, em muitos países da África Ocidental, os estereótipos culturais constituem obstáculos para a entrada das mulheres na política. Os papéis de género, tais como estes, não são estáticos e podem mudar ao longo do tempo, variando amplamente, dentro e entre culturas.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi escrito pela Sra. Kristin Valasek com ajuda na investigação prestada pela Sra. Beatrice Mosello. O capítulo baseia-se sobretudo em, “Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender.” de Ilya Luciak ; “National Security Policy-Making and Gender” De Peter Albrecht e Karen Barnes; e, “Security Sector Reform and Gender.” de Kristin Valasek extraídos de *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Editores Megan Bastick e Kristin Valasek (Genebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008).

Quando se trata da supervisão do sector da segurança, ter em conta as questões de género, fortalece a capacidade parlamentar para fiscalizar o sector de segurança, e assegurar aos eleitores as diferentes necessidades de segurança.

### **Lidar com as diferentes ameaças e necessidades de segurança de mulheres, homens, rapazes e raparigas**

Além de terem acesso diferenciado à saúde, educação, poder de tomada de decisão e outros recursos que, por sua vez, afectam a sua segurança, homens e mulheres confrontam-se com diferentes formas de violência. Enquanto que os homens são, na grande maioria, os autores e vítimas de violência com armas ligeiras, as mulheres enfrentam taxas muito mais elevadas de violência doméstica e sexual. Por exemplo, a nível global, 90% cento das pessoas mortas com armas de fogo são do sexo masculino e uma em cada três mulheres é vítima de violência baseada no género. E existência de altas taxas de violência sexual contra mulheres tem sido relatada em vários países da África Ocidental, incluindo a Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Libéria e Serra Leoa. Estes crimes constituem uma grave ameaça tanto para a segurança humana, como para a segurança nacional. Os parlamentares podem garantir que estas diferentes ameaças de segurança são tomadas em consideração tanto a nível das políticas, como dos orçamentos, e através do acompanhamento das instituições do sector da segurança.

### **Criar instituições equitativas do sector da segurança**

A fim de proporcionar segurança e justiça eficazes, é essencial criar instituições do sector de segurança representativas e responsáveis. Os parlamentares podem desempenhar um papel essencial na supervisão do aumento de efectivos do sexo feminino nas instituições do sector de segurança e na responsabilização em integrarem e tornarem o género numa componente predominante das suas políticas, programas e funcionamento. Além disso, os parlamentos podem aumentar a prevenção e responsabilização por actos de discriminação baseada no género, assédio sexual e violência. Desde os escândalos protagonizados pelos 'soldados da paz' envolvidos na exploração sexual e tráfico de seres humanos, às elevadas taxas de assédio sexual no seio das forças armadas, e violação por parte de guardas prisionais, todas estas formas de violência baseadas no género, são actos criminosos que denegrir a imagem e reduzem a eficácia dos serviços de segurança.

### **Igualdade de acesso à tomada de decisão sobre questões de segurança**

O envolvimento, tanto de homens como de mulheres, no processo de supervisão do sector da segurança torna-o mais eficaz, sustentável e abrangente. Além disso, homens e mulheres enquanto eleitores e cidadãos, são afectados pelas decisões tomadas em matéria de segurança – portanto, deveriam também nela participar. Isto está de acordo com os instrumentos internacionais, regionais e nacionais e as leis, as quais estabelecem que, tanto os homens como as mulheres, detêm o mesmo direito de participar em todos os níveis de governação e tomada de

decisão (ver caixa 61). Como as mulheres estão muito sub-representadas nos parlamentos da África Ocidental (ver caixa 65), os parlamentares podem adotar medidas visando incrementar a representação das mulheres, bem como colaborar com organizações femininas e consultar eleitores de ambos os sexos.

### **Caixa 61**

#### **Leis e mecanismos regionais e internacionais**

No sentido de respeitar as leis e instrumentos internacionais, regionais e nacionais, as políticas e leis de segurança devem ser sensíveis ao gênero e, tanto as mulheres como os homens, devem estar envolvidos em processos de tomada de decisão. Os instrumentos principais incluem, respectivamente:

- ▶ A Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (1979)
- ▶ Tratado revisado da CEDEAO, Artigo 63 sobre “Mulheres e desenvolvimento” (1993)
- ▶ Declaração de Pequim e plataforma de ação (1995)
- ▶ Resoluções 1325 e 1820 do Conselho de segurança das Nações Unidas sobre mulheres, paz e segurança (2000, 2008)
- ▶ Protocolo da União Africana relativo à carta Africana dos direitos do homem e dos povos sobre os direitos das mulheres em África (2003)
- ▶ Declaração solene da União Africana sobre a igualdade de gênero em África (2004)
- ▶ Política de gênero da CEDEAO (2004)
- ▶ Quadro de prevenção de conflitos da CEDEAO (2008)

## **Políticas e legislação de segurança**

Os parlamentares têm competência para alterar as políticas e legislação de segurança – incluindo estratégias de segurança nacional, acordos de paz e livros brancos de defesa e segurança – de tal modo que eles consideram, adequadamente, as necessidades de segurança e os papéis das mulheres, homens, rapazes e raparigas. Em particular, podem ser dados quatro passos:

### **Envolver homens e mulheres**

- ✓ Discutir a proposta de política com os eleitores do sexo masculino e feminino, por exemplo, durante as reuniões da Câmara Municipal.
- ✓ Apelar ao diálogo ou à realização de uma consulta nacional em matéria de segurança, envolvendo as organizações de mulheres.
- ✓ Realizar um debate aberto ou audição parlamentar.

- ✓ Incluir homens e mulheres nas comissões parlamentares responsáveis pela legislação e políticas de segurança.
- ✓ Estabelecer/envolver um provedor de justiça parlamentar, no sentido de facilitar a participação civil masculina e feminina.
- ✓ Discutir propostas de legislação e políticas de segurança com os órgãos de comunicação social para sensibilizar o público em geral sobre questões de género.

### **Incluir especialistas em matéria de género**

- ✓ Efectuar consultas com especialistas em matéria de género, incluindo organizações de mulheres, académicos e representantes dos ministérios responsáveis pelas questões das mulheres e do género.
- ✓ Realizar sessões de treino ou apresentações sobre as questões de género aos parlamentares e funcionários/assessores parlamentares das comissões em causa (ver caixa 63).
- ✓ Encomendar pesquisas sobre questões de género e segurança, tais como uma avaliação do impacto do género no projectos das políticas de segurança.

### **Incluir as questões de género no conteúdo**

- ✓ Assegurar que o conteúdo está em sintonia com as leis nacionais, regionais e internacionais, assim como com as normas sobre género e mulheres (ver caixa 62).
- ✓ Declarar a importância de alcançar a igualdade entre homens e mulheres, tal como entre grupos sociais, étnicos e religiosos, como uma questão de segurança nacional.
- ✓ Enfatizar que a violência com base no género contra homens, mulheres, rapazes e raparigas é uma ameaça interna fundamental à segurança e estabelecer prioridades no que diz respeito a estratégias e dotação orçamental para prevenir, responder e sancionar a violência com base género.
- ✓ Afirmar a igualdade de direitos na participação dos homens e das mulheres em todas as posições no seio das instituições do sector da segurança.
- ✓ Eliminar a discriminação no seio das instituições do sector da segurança ou na prestação de serviços de segurança com base na religião, filiação tribal, etnia, sexo, língua, orientação sexual ou qualquer outra forma indevida.
- ✓ Incluir disposições específicas sobre discriminação, assédio sexual e outras formas de violência com base no género, nos códigos de conduta das instituições do sector da segurança.
- ✓ Instituir mecanismos que garantam a participação da sociedade civil, incluindo organizações de mulheres, na supervisão da implementação de políticas de segurança, processos de RSS e instituições do sector da segurança.

## **Utilizar uma linguagem sensível ao género**

- ✓ Especificar homens, mulheres, rapazes e raparigas – em vez de pessoas pobres ou grupos vulneráveis – sempre que tal seja relevante.
- ✓ Use uma linguagem inclusiva; em Inglês deve-se utilizar ‘police officer’ e não ‘policeman’, ‘chair’ ou ‘chairperson’ não ‘chairman’, ‘humankind’ não ‘mankind’. Em português, por exemplo, as palavras polícia, oficial de polícia, presidente e humanidade não possuem género em si mesmas; então deve-se ter cuidado com a utilização dos artigos colocados anteriormente a estas e outras palavras.
- ✓ Utilize ela/ele ou ele/ela, não somente ele.

Por exemplo, o Livro branco de defesa da Serra Leoa refere-se a “recrutas masculinos e femininos” e afirma que “o ministério da Defesa em conjunto com as forças armadas da República de Serra Leoa (RSLAF) está empenhado em recrutar e reter pessoal de elevado calibre, sem distinção de tribo, região, género, religião...”. Uma vez aprovadas as políticas ou legislação sobre segurança, é importante monitorizar e avaliar a sua implementação para assegurar que estão em conformidade com as necessidades de homens, mulheres, rapazes e raparigas.

### **Caixa 62**

#### **Formação dos legisladores liberianos em reformas do sector de segurança e o género**

A Rede africana do sector de segurança (ASSN), em colaboração com o Grupo conflito, segurança e desenvolvimento (CSDG) do King’s College London, desenvolveu um programa de formação sobre a reforma do sector de segurança (RSS) para os membros do Senado da Libéria e para as Comissões permanentes de defesa e segurança da Câmara dos representantes. O objectivo deste programa consiste no engajamento de legisladores Liberianos, parceiros das agências de segurança e sociedade civil, na necessidade de uma supervisão parlamentar da RSS, no sentido de assegurar que as abordagens adoptadas são sensíveis ao género, bem como transparentes e passíveis de responsabilização.

Integrado neste programa de três anos, o ASSN e o CSDG realizaram, em Julho de 2008 no Reino Unido, um seminário interactivo de formação com a duração de quatro dias e subordinado ao tema “Reformas do sector de segurança transparentes e sensíveis ao género”. Esta abordagem orientada numa base processual visa assegurar a realização de um processo de RSS verdadeiramente conduzido por nacionais e que garanta a participação de todos. O enfoque no engajamento com os legisladores da Libéria é fundamental para que se inculque um sentido de pertença nacional num processo inclusivo de RSS, dada a sua responsabilidade e obrigatoriedade de supervisão constitucionalmente estatuída.

O seminário incluiu sessões sobre uma abordagem de RSS sensível ao género, e sobre como o integrar, na prática, na supervisão do sector de segurança. Também incluiu uma sessão sobre as abordagens regionais e internacionais relativas ao género e RSS. No sentido de aumentar a compreensão dos participantes sobre as questões de género, foram utilizadas metodologias interactivas, tais como discussão em pequenos grupos, brainstorming e exercícios práticos com base em cenários.

*Fonte:* entrevista com Eka Ikpe, investigador associado, Grupo para Segurança em Conflito e Desenvolvimento, King's College London, Setembro de 2009.

## **Supervisão das instituições do sector de segurança**

No exercício de supervisão às instituições do sector de segurança, os parlamentares possuem a capacidade de as analisar no sentido de assegurar que estão cumprindo as suas obrigações relativamente às questões de género. Especificamente, os parlamentares podem desempenhar um papel fundamental garantindo um maior recrutamento, retenção e promoção feminina, eliminação do assédio sexual, discriminação e outras violações dos direitos humanos, assim como acompanhamento da integração das questões de género. Isto pode ser realizado mediante do trabalho das comissões parlamentares de defesa e segurança, através do controlo do orçamento e de outros mecanismos de supervisão.

### **Recrutamento, retenção e promoção feminina**

Na África Ocidental, como em todo o mundo, as mulheres estão muito sub-representadas nas instituições do sector da segurança, incluindo a área de justiça, forças armadas, prisões, polícia, serviço de informações e serviços fronteiriços (ver caixa 64). Mesmo onde existe uma percentagem maior de pessoal feminino, as mulheres são, muitas vezes, relegadas para posições administrativas de estatuto baixo ou outras posições de nível básico. No entanto, possuir instituições de segurança mais representativas aumenta a confiança civil e reforça a capacidade de providenciar segurança e justiça, constituindo um indicador chave de governação democrática.

Mais concretamente, o aumento da participação feminina é viável, necessário e operacionalmente benéfico. Devido aos papéis culturais inerentes ao género, as mulheres possuem, frequentemente, um conjunto de competências vitais, incluindo habilidades de comunicação e capacidade para diminuir a escalada de conflitos potencialmente violentos, alargar a rede de recolha de informações, delimitar áreas e busca de mulheres e apoiar no rescaldo de uma situação marcada por violência com base no género.

**Caixa 63**

**Percentagem de mulheres nas forças armadas e na polícia da África Ocidental**

Pais	Forças Armadas	Polícia	Componente militar das operações de manutenção de paz
<b>Benim</b>	<b>20.00%</b>	<b>6.52%</b>	<b>4.6%</b> (56 de 1,207)
<b>Burkina Faso</b>	<b>1.47%</b>	<b>4.98%</b>	<b>0.75%</b> (6 de 794)
<b>Cabo Verde</b>	1.75% no service militar 3.50% pessoal military permanente	<b>8.71%</b>	-
<b>Côte d'Ivoire</b>	<b>0.5%</b>	<b>11.14%</b>	-
<b>Gambia</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>	3.3% (7 de 212)
<b>Ghana</b>	107 pessoal feminino (2005)	Entre <b>12.05%</b> - <b>15.3%</b>	<b>9%</b> (em 2006)
<b>Guinea</b>	<b>N/A</b>	<b>15%</b>	<b>9.8%</b> (13 de 133)
<b>Guinea-Bissau</b>	<b>4.19%</b>	<b>11.75%</b>	-
<b>Liberia</b>	<b>3.86%</b>	<b>12.6%</b>	-
<b>Mali</b>	<b>N/A</b>	<b>11.56%</b>	<b>4.31%</b> (5 de 116 aem Outubro de 2010)
<b>Niger</b>	Est. <b>0.41% - 2%</b>	<b>N/A</b>	<b>0.33-0.67% in ONUCI alone</b> (1 a 2 de 300 em Junho de 2010)
<b>Nigeria</b>	Est. <b>3% - 10%</b>	<b>12.41%</b>	-
<b>Senegal</b>	<b>4%</b>	Est. <b>5%</b>	<b>0%</b> (0 de 1,605 em Abril del 2010)
<b>Sierra Leone</b>	<b>3.92%</b>	<b>16.26%</b>	-
<b>Togo</b>	<b>3.20%</b>	<b>6.69%</b>	<b>0.13%</b> (1 de 800 em Maio de 2010)

*Fonte:* Departamento de Manutenção da Paz das NU (2009), "Gender Statistics by Country – 31 May 2009"; Miranda Gaanderse, Jean-Jacques Purusi, Kristin Valasek (2011) *Gender Survey of Security Sector Institutions in ECOWAS Countries*, Genebra: DCAF (a ser publicado).

Os parlamentares possuem o poder de tomar uma série de medidas para aumentar a participação das mulheres nas instituições do sector da segurança.

- ✓ Aprovar resoluções apelando a uma maior participação das mulheres em questões de paz e segurança, incluindo taxas mais elevadas de participação em missões de manutenção de paz.
- ✓ Desenvolver leis ou políticas que apelam a medidas específicas para aumentar o recrutamento, a retenção e o avanço das mulheres no sector da segurança, incluindo a definição de metas estratégicas mínimas.
- ✓ Adoptar leis garantindo que todos os cargos das instituições do sector da segurança possam ser ocupados por homens e mulheres, incluindo as unidades operacionais.
- ✓ Solicitar e disponibilizar dados estatísticos sobre o número e a posição de homens e mulheres nas instituições do sector da segurança.
- ✓ Incluir no Livro Branco de defesa e segurança referência a uma igualdade de oportunidades e/ou incluir um programa de acção afirmativa no âmbito das instituições do sector da segurança – por exemplo, a obrigatoriedade de criar uma direcção para igualdade de oportunidades, pontos focais de género e um plano de acção afirmativa.
- ✓ Instituir a prática de envio de relatórios anuais ao parlamento, por parte das diferentes instituições do sector de segurança, relativamente à sua implementação de políticas e planos de igualdade de oportunidades.
- ✓ Aprovar a nomeação de pessoal do sexo feminino para posições de alto nível do sector de segurança.
- ✓ Solicitar uma avaliação independente dos processos relativos ao recrutamento, retenção ou promoção, com vista a detectar os obstáculos e pontos de entrada para uma maior participação das mulheres.
- ✓ Legislar sobre o direito do pessoal do sector de segurança, de poder constituir sindicatos e associações, incluindo associações de funcionários do sexo feminino.
- ✓ Contactar com as associações de funcionários do sexo feminino nas diferentes instituições do sector de segurança.

## **Eliminar o assédio sexual, a discriminação e outras violações dos direitos humanos**

A prevenção e resposta a violações dos direitos humanos por parte das instituições e pessoal do sector da segurança são aspectos importantes da fiscalização. As instituições do sector da segurança da África Ocidental não estão livres de discriminação, assédio e violência baseada no género, pelo que tanto podem ser vítimas homens e rapazes como mulheres e raparigas, civis e pessoal do sector de segurança. Trabalhar para eliminar estas violações não é apenas uma obrigação imposta pelo direito internacional, regional e nacional mas contribui igualmente para a criação de instituições de segurança mais confiáveis e eficazes.

Os parlamentares podem dar passos positivos para a eliminação da discriminação, do assédio e da violação dos direitos humanos.

- ✓ Aprovar legislação abrangente sobre todas as formas de discriminação com base no género, assédio sexual e violência, incluindo as penas adequadas.
- ✓ Monitorizar a implementação dos compromissos internacionais, regionais e nacionais relativos à discriminação baseada no género, assédio e violência.
- ✓ Estabelecer um inquérito ou audiência parlamentar, incluindo organizações da sociedade civil.
- ✓ Instituir ou rever o funcionamento dos mecanismos de auditoria, tais como o provedor, observadores dos direitos humanos ou comissões dos direitos humanos.
- ✓ Introduzir códigos de conduta e outras políticas – tais como o assédio sexual - com procedimentos disciplinares claros.
- ✓ Monitorizar as queixas, investigar e punir violações de direitos humanos efectuadas pelo pessoal do sector de segurança, com vista a acabar com a impunidade.
- ✓ Mandar fazer um inquérito independente sobre o assédio sexual, discriminação e/ou violência nas instituições do sector da segurança

### **Monitorizar a integração do género**

As instituições do sector de segurança que integram as questões de género no seu quotidiano de trabalho são mais susceptíveis de satisfazer as necessidades de segurança e justiça dos homens, mulheres, rapazes e raparigas. Os parlamentares podem desempenhar um papel fundamental, no sentido de assegurar que as instituições do sector de segurança integram as questões de género.

- ✓ Apelar ao desenvolvimento de políticas institucionais de integração do género.
- ✓ Estabelecer unidades de género nas instituições do sector da segurança com capacidade para apoiar e monitorizar a implementação de políticas e planos institucionais com enfoque no género. Criar uma posição, como um provedor de justiça, com poderes especiais para supervisionar externamente a integração das questões de género em instituições do sector da segurança.
- ✓ Encomendar uma avaliação da execução das políticas ou planos de acção institucionais relativos ao género.
- ✓ Visitar, in loco, instituições do sector da segurança, tais como quartéis das forças armadas, no sentido de monitorizar a implementação das iniciativas do género.
- ✓ Consultar associações de funcionárias femininas e organizações de mulheres.

#### Caixa 64

### Orçamento equitativo

O controlo dos orçamentos é um dos meios mais importantes que o Parlamento possui para influenciar as políticas e os programas do Governo. O domínio sobre os “cordões da bolsa” significa que os parlamentos podem apelar à integração do género nos orçamentos relacionados com a defesa e segurança, e aquisições.

A nível geral, os parlamentares podem solicitar que o financiamento seja destinado a questões relacionadas com o género, tais como a sua formação, implementação de políticas sobre assédio sexual e a criação de unidades de violência doméstica. As comissões parlamentares podem, igualmente, influenciar o processo de aquisição, por exemplo, insistindo na compra de uniformes e equipamentos específicos para as mulheres.

O género também pode ser integrado nas várias rubricas dos orçamentos relacionados com a segurança. Uma ferramenta que é frequentemente utilizada, é uma **declaração orçamental que tem em conta o género**, e a qual pode ser desenvolvida para um sector específico como a segurança. Analisa as despesas e receitas em termos do seu impacto sobre os homens, mulheres, rapazes e raparigas. O seu objectivo é garantir que as suas necessidades estão a ser, igualmente, consideradas e financiadas.

Outra técnica é uma **avaliação dos beneficiários, contendo uma desagregação por género** – ou seja, uma técnica de pesquisa utilizada para solicitar aos potenciais beneficiários a sua percepção relativamente à extensão com que os programas governamentais e/ou serviços públicos correspondem às suas necessidades, desejos e prioridades. Além disso, após a aprovação do orçamento, este pode ser avaliado pelo seu impacto sobre os homens e mulheres mediante uma **auditoria ou revisão do género**.

## Mulheres no parlamento

Como o parlamento deve ser representativo da população que serve, o rácio de parlamentares do sexo masculino e feminino deveria reflectir a sua percentagem na população. No entanto, a realidade é que as mulheres estão, globalmente, sub-representadas em todos os parlamentos, com excepção do Ruanda, pelo que se torna necessário adoptar medidas específicas para aumentar a sua participação. Para além do reforço da democracia, os benefícios associados ao incremento da representação de mulheres no parlamento, incluem o facto destas servirem como modelo exemplar e o fortalecimento da participação da mulher na tomada de decisão política. O facto de existirem mais mulheres no parlamento aumenta, igualmente, as hipóteses das necessidades e prioridades das mulheres em termos de segurança e de justiça serem reflectidas.

As mulheres da África Ocidental que procuram um cargo político enfrentam muitos desafios, incluindo barreiras culturais, legados colonialistas, barreiras religiosas e falta de educação e financiamento. De acordo com um relatório sobre a participação política das mulheres na África Ocidental, os obstáculos culturais, tais como a resistência dos maridos, famílias e sociedade em geral, constituem os maiores obstáculos para as mulheres que tentam entrar na política, bem como para as já eleitas. Os líderes dos partidos políticos também têm demonstrado relutância em apoiar e nomear mulheres para posições de liderança.

Apesar destes obstáculos, na última década a África Subariana tem liderado o caminho com um aumento impressionante em termos de representação de mulheres nos parlamentos nacionais. Além do Ruanda, que possui a maior percentagem de mulheres parlamentares no mundo, nomeadamente, 56,3 por cento, os parlamentos nacionais de Angola, Burundi, Moçambique, África do Sul, Tanzânia e Uganda detêm, actualmente, mais de 30 por cento de mulheres.

<b>Caixa 65</b>	
<b>Percentagem de mulheres parlamentares na África Ocidental</b>	
<b>País</b>	<b>% de mulheres parlamentares até 31 de Janeiro de 2011</b>
<b>Benim</b>	<b>10.8%</b> (Março de 2003)
<b>Burkina Faso</b>	<b>15.3%</b> (Maio de 2007)
<b>Cabo Verde</b>	<b>18.1%</b> (Janeiro de 2006)
<b>Côte d'Ivoire</b>	<b>8.9%</b> (Dezembro de 2000)
<b>Gâmbia</b>	<b>7.5%</b> (Janeiro de 2002)
<b>Gana</b>	<b>8.3%</b> (Dezembro de 2008)
<b>Guiné</b>	<b>6.0</b> (Maio de 2008) [Parlamento dissolvido em 2008]
<b>Guiné-Bissau</b>	<b>10.0%</b> (Novembro de 2008)
<b>Liberia</b>	Câmara Baixa: <b>12.5%</b> (Outubro de 2005) Câmara Alta: <b>16.7%</b> (Outubro de 2005)
<b>Mali</b>	<b>10.2%</b> (Julho de 2007)
<b>Niger</b>	Indisponível
<b>Nigéria</b>	Câmara Baixa: <b>7.0%</b> (Abril de 2007) Câmara Alta: <b>8.3%</b> (Abril de 2007)
<b>Senegal</b>	Câmara Baixa: <b>22.7%</b> (Junho de 2007) Câmara Alta: <b>40.0%</b> (Agosto de 2007)
<b>Sierra Leoa</b>	<b>13.2%</b> (Agosto de 2007)
<b>Togo</b>	<b>11.1%</b> (Outubro de 2007)
<i>Fonte:</i> União Inter-Parlamentar (2011), "Women in National parliaments," ver <a href="http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm">http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm</a> .	

## **Mulheres parlamentares**

Na África Ocidental as mulheres estão amplamente sub-representadas nos parlamentos (ver caixa 66). Segundo a União Inter-Parlamentar, em 30 de Abril de 2009 a percentagem média mundial de parlamentares do sexo feminino era de 18,4 por cento. O Senegal destaca-se por possuir a mais elevada percentagem de mulheres, relativamente à média, com 22 por cento, mas o resto da África Ocidental encontra-se abaixo da média mundial, com a Guiné apresentando o menor valor, respectivamente, 6 por cento de mulheres.

Alguns países da África Ocidental estão a adoptar medidas no sentido de aumentar o número de parlamentares do sexo feminino. O estabelecimento de quotas é, muitas vezes, a ferramenta mais imediata e bem sucedida para incrementar o número de mulheres em cargos elegíveis. Em 16 de Abril de 2009 o Burkina Faso aprovou uma lei de quotas obrigando os partidos políticos a incluírem 30% de mulheres em todas as suas listas de candidatos. A lei refere que os partidos políticos com mais de 30% de mulheres receberão apoio financeiro, mas os partidos que não cumprirem essa cota terão seus financiamentos reduzidos em 50%. O objectivo desta lei é reduzir as desigualdades através da promoção da plena participação das mulheres na vida pública.

Pode ser necessário adoptar medidas adicionais a fim de criar um parlamento equitativo, respectivamente:

- ✓ Constitutional or electoral quotas, such as in Burkina Faso, Liberia and Niger.
- ✓ Quotas constitucionais ou eleitorais – como no Burkina Faso, Libéria e Nigéria.
- ✓ Quotas partidárias – em os partidos políticos determinam que, voluntariamente, nomearão uma certa percentagem de homens ou mulheres, ou listas partidárias onde para cada candidato homem, segue-se uma candidata mulher. Alguns partidos já instituíram quotas, respectivamente, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal e Serra Leoa.
- ✓ Prestar apoio, incluindo financiamento, treino e aconselhamento, aos candidatos parlamentares do sexo feminino.
- ✓ Proporcionar incentivos aos partidos políticos que nomeiem mulheres para cargos.
- ✓ Colaborar com as organizações e movimentos nacionais de mulheres para apoiar a candidatura de parlamentares do sexo feminino e incrementar a participação das mulheres na política em geral.
- ✓ Trabalhar com os órgãos de comunicação social para aumentar a consciencialização sobre as questões de género, incluindo cultivar o perfil das parlamentares como modelos exemplares.

Mesmo depois de serem eleitas para um cargo, as parlamentares africanas enfrentam desafios desproporcionais que impedem a sua eficácia, tais como a falta

de competência e formação adequadas, barreiras linguísticas, falta de respeito e colaboração de alguns parlamentares do sexo masculino, falta de eleitores além daqueles fornecidos pelo seu partido político, assim como falta de financiamento independente e de fontes de patrocínio. Portanto, é vital o apoio continuado às deputadas do sexo feminino.

#### **Caixa 66**

### **Mulheres senegalesas no parlamento**

O Senegal possui a maior percentagem de mulheres parlamentares na África Ocidental. Actualmente, a Assembleia nacional do Senegal tem 33 parlamentares do sexo feminino, de um total de 150.

Muitos e diferentes factores têm contribuído para esta elevada percentagem, nomeadamente, o desenvolvimento económico, a expansão da educação formal e um presidente reformista que apoia a condição feminina. Concretamente, as cotas têm desempenhado um enorme papel no aumento do número de parlamentares do sexo feminino. Em 2002, 14 partidos políticos concordaram em reservar 30% das suas listas de candidatos ao sexo feminino. Posteriormente, em 2007, uma lei apelando à paridade de género nas listas de representação proporcional dos partidos políticos, introduzida no parlamento pelo presidente Abdoulaye Wade, foi esmagadoramente aprovada.

Estes factores, em conjunto, têm contribuído para a entrada das mulheres na política eleitoral nacional do Senegal, apesar dos desafios das normas sócio-religiosas – muitos líderes muçulmanos não têm sido muito favoráveis ao acesso das mulheres à esfera política. Embora o Senegal seja um estado laico, as instituições e líderes islâmicos possuem um papel importante na política senegalesa.

Apesar da elevada taxa de participação, as mulheres parlamentares Senegalesas ainda carecem de apoio para fazer ouvir a sua voz na Assembleia nacional. Devido ao sistema político clientelista do Senegal, as mulheres são eleitas, geralmente, por causa da sua filiação partidária, e a algumas falta a necessária formação profissional. Por exemplo, um estudo realizado em 2001 destaca que a maioria das mulheres parlamentares não contribui para os debates no parlamento. Assim, o apoio suplementar às deputadas do sexo feminino, no sentido de reforçar as suas competências, constitui uma prioridade actual.

*Fonte:* Lucy Creevey (2006), “Senegal: Contending with Religious Constraints” em Gretchen Bauer e Hannah E. Britton, editores, *Women in African Parliaments*. London: Lynne Rienner Publishers, 151-169.

## **Mulheres em comissões parlamentares de defesa e segurança**

Mesmo quando existe uma elevada percentagem de mulheres no parlamento, raramente são membros de comissões de defesa e segurança, que desempenham um papel fundamental na supervisão do sector da segurança. São necessárias medidas adicionais para incluir mais mulheres nas comissões com poder de decisão sobre questões de segurança.

- ✓ Quotas parlamentares para representação nas comissões.
- ✓ Política formal ou informal para aumentar o equilíbrio do género nas comissões.
- ✓ Formação em defesa e segurança para parlamentares do sexo feminino para que possam participar de forma construtiva na supervisão do sector de segurança.
- ✓ Pressionar para uma maior participação das mulheres nas comissões de defesa e segurança, incluindo posições de destaque, tal como a de presidente.

## **Grupos parlamentares de mulheres/ género**

Estabelecer grupos de mulheres ou género que ultrapassem as linhas partidárias é uma forma eficaz das mulheres parlamentares influenciarem a supervisão do sector de segurança. Representando a força dos números, estes grupos podem fornecer uma plataforma para:

- ✓ Fazer lobby junto de outros parlamentares para influenciar as políticas, legislação e orçamentos de segurança;
- ✓ Servir de garante da implementação de iniciativas de género no sector da segurança;
- ✓ Sensibilizar os eleitores sobre as necessidades de segurança e os papéis diferenciados de homens, mulheres, rapazes e raparigas, inclusivamente, através de órgãos de comunicação social, líderes tradicionais e religiosos;
- ✓ Fazer lobby, juntamente com as organizações de mulheres, para que os partidos políticos incrementem a participação das mulheres em cargos, mediante a atribuição de quotas ou outras medidas;
- ✓ Formar uma rede regional de mulheres parlamentares e intercâmbio de boas práticas;
- ✓ Prestar apoio às mulheres parlamentares, incluindo formação e aconselhamento a fim de reforçar as suas competências na supervisão do sector da segurança.

Presentemente existem grupos parlamentares de mulheres no Burkina Faso, Gana, Libéria, Mali, Níger, Senegal, Serra Leoa e no Parlamento Pan-Africano.

## Colaborar com organizações de mulheres

Aos parlamentos da África Ocidental, especialmente os dos países pós-conflito, falta um empenhamento total e sustentado com as organizações da sociedade civil. Contudo, com vista a reforçar a legitimidade dos parlamentares, é essencial que estes cheguem aos eleitores e à sociedade civil. Em questões de género, as organizações de mulheres podem ser um forte aliado no impulso para uma supervisão global do sector da segurança.

A colaboração com organizações de mulheres, pesquisadores e especialistas em género, assim como organizações regionais e internacionais – como o Centro de desenvolvimento do género da CEDEAO - pode fornecer aos parlamentos a informação, aconselhamento e apoio político sobre questões de género e de supervisão de segurança. Os mecanismos de interacção incluem, respectivamente, consultas, audiências públicas, encomendas de pesquisa, campanhas conjuntas e lobbying. As organizações de mulheres podem dar, igualmente, apoio às mulheres parlamentares. Por exemplo, a organização não-governamental Canadiana denominada *Parliamentary Centre* apoia a Rede Africana para a promoção da mulher no Parlamento. Em 2006, esta rede organizou uma videoconferência para os parlamentares da África Ocidental francófona para discutir os desafios que enfrentam os parlamentares do sexo feminino e as ferramentas necessárias para melhorar a igualdade de género numa legislatura.

### O que pode fazer como parlamentar

- ▶ Envolver-se, activamente, com os parlamentares de outros países da CEDEAO para aprender com as suas experiências sobre a integração do género na supervisão do sector de segurança.
- ▶ Solicitar informações e formação sobre questões de género para parlamentares e respectivos funcionários/assessores, incluindo as que se relacionam com a supervisão do sector de segurança.

#### Leis e políticas de segurança

- ▶ Envolver homens e mulheres no desenvolvimento de políticas de segurança e legislação, incluindo eleitores masculinos e femininos, assim como organizações de mulheres.
- ▶ Incluir especialistas de género, tais como organizações de mulheres, académicos e representantes dos ministérios que tratam com estas questões, quando desenvolver políticas de segurança e legislação.
- ▶ Incluir questões de género no conteúdo e na revisão do projecto para garantir que ele está em consonância com a legislação nacional, regional e internacional e com as normas de género e segurança.
- ▶ Utilizar uma linguagem sensível ao género.

### **Supervisão de instituições do sector de segurança**

- ▶ Realizar iniciativas para aumentar o recrutamento, retenção e promoção das mulheres no seio das instituições do sector da segurança.
- ▶ Eliminar a discriminação nas instituições do sector da segurança e na prestação de serviços de segurança e justiça com base em religião, tribo, etnia, género, língua, orientação sexual ou qualquer outro motivo incorrecto.
- ▶ Adoptar medidas para eliminar o assédio sexual, discriminação e violações dos direitos humanos perpetrados por funcionários do sector de segurança contra os seus colegas e outros civis.
- ▶ Efectuar a monitorização da integração da componente do género no seio das instituições do sector da segurança, incluindo a implementação de políticas e planos institucionais relativos ao género.
- ▶ Impor um processo de aquisições e de orçamento justo para atender às necessidades das mulheres e dos homens.

### **Acesso equitativo à tomada de decisão**

- ▶ Adoptar medidas para aumentar o número de mulheres no Parlamento, incluindo a abertura de cotas eleitorais e partidárias.
- ▶ Fazer lobby para aumentar o número de mulheres nas comissões de defesa e segurança.
- ▶ Envolver grupos de discussão sobre assuntos relativos a mulheres/género nas questões de supervisão do sector de segurança.
- ▶ Colaborar com organizações de mulheres, associações de mulheres funcionárias do sector de segurança, e outras organizações da sociedade civil.

## **Secção VI**

# **Outras instituições de supervisão**



# Auditoria às despesas orçamentais nacionais relacionadas com a segurança<sup>1</sup>

### O parlamento e o órgão nacional de auditoria

A responsabilidade do parlamento relativamente ao orçamento de defesa e segurança está longe de terminar após a sua aprovação. O parlamento tem que invocar as suas funções de auditoria e supervisão, tendo em mente que a apresentação de contas totalmente auditadas, implicando tanto a auditoria dos números como a do desempenho, é parte integrante do processo democrático. As contas e o relatório anual dos serviços de segurança constituem uma fonte importante para os parlamentos verificarem quanto dinheiro foi gasto no exercício orçamental transacto.

O parlamento, ao desempenhar as suas funções de supervisão, deveria ser apoiado por um órgão independente de monitorização, ou seja, um órgão nacional de auditoria (por vezes designado por Auditor geral, Inspector-geral, Órgão nacional de auditoria ou Órgão orçamental, dependendo dos diversos estados da África Ocidental), o qual deveria ser estabelecido pela constituição entanto que instituição independente dos poderes executivo, legislativo e judicial. Mesmo quando existem comissões de contas públicas e orçamentos, é importante ter uma instituição de auditoria independente. A independência melhorará o profissionalismo e credibilidade, e removerá a possibilidade de influência indevida e politização do processo de auditoria. O parlamento deve assegurar-se de que o Auditor geral (ou Inspector-geral):

- ✓ É nomeado pelo parlamento – ou pelo menos deva ser confirmado por uma votação maioritária – e possui um mandato claro;

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi adaptado do Manual UIP-DCAF para Parlamentares pelo Sr. Okey Uzochina.

- ✓ Possui os meios e recursos legais e práticos para desempenhar a sua missão de forma independente;
- ✓ Tem autoridade independente para reportar ao Parlamento e à sua comissão de contas públicas relativamente a qualquer assunto de esbanjamento e a qualquer altura.

Na Nigéria, embora a Comissão de contas públicas do Senado e da Câmara dos representantes obtenham algum do seu pessoal de apoio das instituições independentes de supervisão, tais como a Comissão económica e dos crimes financeiros (EFCC) e a Comissão independente das práticas corruptas (ICPC), a proposta para estabelecer um órgão legislativo de pesquisa sobre o orçamento, entando que estrutura de apoio independente à Assembleia nacional, representa um acto positivo para o futuro da auditoria orçamental no país. A sua função, consistirá, parcialmente, em monitorar e avaliar o desempenho orçamental do governo. As organizações da sociedade civil (OSC) também são uma fonte independente e importante de informação sobre o desempenho do governo, especialmente ao nível de base das populações. As OSC com capacidade de efectuar auditorias apresentando 'uma boa relação qualidade/preço' podem ter um impacto significativo nos debates sobre governação e supervisão, bem como na atitude da sociedade, contribuindo assim para a eficácia do controlo democrático do sector de segurança.

O parlamento deveria verificar se as sanções judiciais estão previstas na lei e se são aplicadas em casos de corrupção e de má gestão dos recursos estatais pelos funcionários públicos e pelos políticos. O parlamento também deveria assegurar que medidas correctivas fossem aplicadas em casos de infracção.

#### **Caixa 67**

### **O Auditor geral**

Independentemente de trabalhar sob a alçada do executivo, do legislativo ou do judicial, é imperativo que o órgão de auditoria seja completamente independente e verdadeiramente autónomo. Deveria possuir igualmente recursos adequados para levar a cabo a sua missão de forma competente. A sua função é tripla:

#### **Supervisão financeira**

O órgão de auditoria deve verificar se a contabilidade financeira de todas as instituições públicas e órgãos do Executivo são precisas, fidedignas e eficazes. Deve verificar, igualmente, se todas as operações financeiras são levadas a cabo de acordo com os regulamentos das contas públicas. No contexto da função de supervisão, o órgão de auditoria deve cumprir uma missão de jurisdição com relação aos contabilistas e funcionários públicos que autorizam os pagamentos, isto é, estes devem prestar contas pelo dinheiro que gerem, salvo em caso de exoneração ou 'isenção de responsabilidade'. Em caso

de corrupção ou apropriação indevida de fundos, o órgão de auditoria é obrigado, nos termos dos seus deveres, a reportar as suas conclusões ao poder judicial.

### **Supervisão legal**

O órgão de auditoria deve certificar-se de que todas as despesas públicas, assim como as receitas, são realizadas de acordo com a lei que rege o orçamento.

### **Assegurando o uso adequado de fundos públicos**

Um órgão de auditoria moderno, e que funcione no interesse da boa governação, deveria assegurar o uso apropriado dos fundos públicos na base de três critérios:

- ▶ Relação qualidade-preço: assegurar que os recursos utilizados foram disponibilizados para um uso otimizado, tanto qualitativo como quantitativamente;
- ▶ Eficácia: mede até que ponto os objectivos foram atingidos.
- ▶ Eficiência: mede se os recursos foram usados de forma óptima para obter os resultados obtidos.

Esta supervisão *a posteriori* é realizada por iniciativa do órgão de auditoria ou a pedido do parlamento.

*Fonte:* União Inter-Parlamentar (2002), *General Report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*. Bamako, Mali, November 2001. Genebra: UIP.

## **Estudo de caso: o serviço de auditoria do Gana**

### **Independência**

O serviço de auditoria do Gana (GAS) foi estabelecido como a instituição suprema de auditoria do país, assente numa base legal que apenas é limitada pela Constituição de 1992 e pela lei. A Lei do serviço de auditoria de 2000 reforça o mandato da GAS e o Auditor geral do Gana é o seu chefe.

As competências e atribuições do Auditor geral que permitem assegurar a sua independência incluem:

- ✓ Procedimento especial para nomeação;
- ✓ Exercício do cargo a termo certo;
- ✓ Controlo sobre os recursos/orçamento;
- ✓ Independência para determinar planos de trabalho;

- ✓ Competência para decidir sobre a nomeação da totalidade do pessoal do GAS;
- ✓ Competência para publicar relatórios de auditoria e relatórios de actividade anual.

A lei garante, em especial, que no desempenho das suas funções, o Auditor geral não deverá estar sujeito à direcção e ao controlo de qualquer outra pessoa ou autoridade e confere-lhe o poder de recusar qualquer rubrica de despesa que seja contrária à lei.

O Auditor geral ou qualquer pessoa nomeada por ele/ela deve, após exame das contas de um órgão ou de uma instituição, expressar a sua opinião sobre se estas apresentam a informação financeira de acordo com as disposições estatutárias aplicáveis, as políticas de contabilidade, as políticas governamentais sobre contas e padrões de contabilidade geralmente aceites, e se são essencialmente consistentes com as do ano anterior.

## **Eficácia**

O GAS existe para promover a boa governação – transparência e prestação de contas – no sistema público de gestão financeira, através da realização de auditorias a gestão de recursos públicos, de acordo com padrões de auditoria reconhecidos internacionalmente, e através da submissão de relatórios ao parlamento. A sua missão é realizar serviços de auditoria profissionais, e que apresentem uma excelente relação qualidade-preço.

A sede do GAS situa-se em Acra, onde trabalham 40% dos seus mais de 1,000 empregados. Para além disso, o GAS tem 10 escritórios regionais e 98 representações a nível distrital. Cinco auditores gerais adjuntos trabalham sob a alçada do auditor geral; 23 assistentes de auditores gerais chefiam os escritórios regionais; e a maioria dos 61 directores são responsáveis por delegações distritais.

A revisão externa do Banco mundial sobre gestão pública financeira efectuada em 2007 teceu elogios ao GAS por continuar a demonstrar progresso no processamento de auditorias em atraso, e por submeter relatórios anuais ao parlamento, cumprindo com o prazo estatuído, ou seja a 30 de Junho de cada ano.

## **Poderes de investigação**

Os poderes do auditor geral são limitados ao nível nacional. As contas públicas do Gana e de todos os órgãos e corporações públicas, ou qualquer outro corpo ou organização estabelecida através de um acto parlamentar, devem ser alvo de auditoria e de produção de relatório correspondente pelo Auditor geral, que deve ser submetido ao parlamento num período de seis meses após o final de cada ano financeiro. O Auditor geral pode, para além da auditoria das contas públicas (cumprimento, auditorias financeiras e de desempenho), e no interesse público, levar a cabo auditorias especiais ou revisões que considere necessárias, devendo submeter os relatórios correspondentes ao parlamento.

O Auditor geral examina as contas públicas e outras contas governamentais e estabelece se na sua opinião:

- ✓ As contas foram mantidas de forma adequada;
- ✓ Todos os fundos públicos foram totalmente contabilizados, e as regras e procedimentos aplicáveis são suficientes para assegurar um controlo efectivo relativamente à avaliação, colecção e atribuição apropriada dos valores colectados e outros rendimentos.
- ✓ Os fundos foram gastos no propósito para os quais as despesas tinham sido previstas e autorizadas;
- ✓ Registos essenciais são mantidos e as regras e procedimentos aplicáveis são suficientes para salvaguardar e controlar a propriedade pública;
- ✓ Programas e actividades foram levadas a cabo com a devida observância no que diz respeito à economia, eficiência e eficácia em relação aos recursos utilizados e resultados alcançados.

### **Acesso a informação confidencial**

O Auditor geral ou qualquer pessoa autorizada ou nomeada para o propósito pelo Auditor geral deverá ter acesso a todos os livros, registos, retornos e outros documentos, incluindo documentos informatizados e electrónicos, relacionados ou relevantes para essas contas. Os auditores internos de qualquer instituição ou órgão público, devem submeter cópias de todos os relatórios produzidos em forma de resultado de trabalho de auditoria interna, ao auditor geral. As contas públicas e de todas as pessoas e instituições do Gana devem ser mantidas para que o auditor geral as aprove, e devem ser sujeitas a uma revisão efectuada pelo mesmo.

### **Auditando o orçamento de segurança na prática**

Auditando o orçamento de segurança é um processo complexo para o parlamento, envolvendo uma análise dos relatórios auditados no que diz respeito a assuntos relacionados com segurança, e assuntos indirectamente relacionados, por exemplo comércio, indústria, comunicações e transferência de dinheiro. O principal desafio pode consistir no estabelecimento de ligações entre actividades aparentemente não relacionadas.

Na prática, os principais ministérios relativamente à segurança – tradicionalmente defesa, interior, comércio e indústria e mais recentemente comunicações e finanças – deveriam apresentar ao parlamento, regularmente, relatórios totalmente documentados sobre os gastos dos fundos que lhes são atribuídos. Os procedimentos parlamentares utilizados podem incluir relatórios departamentais/ministeriais anuais, revisão de cada título e rubrica de verbas pelas comissões parlamentares, contabilidade anual auditada de cada ministério e debates específicos sobre cada departamento/ministério no parlamento. A monitorização do desempenho também se pode estender a visitas a órgãos e instalações civis, militares ou a tropas.

O ideal seria que o processo de auditoria permitisse ao parlamento avaliar se o ciclo orçamental respeitou a legalidade, a eficiência nas despesas e eficácia no alcance do conjunto de objectivos.

#### **Caixa 68**

### **O papel do Órgão nacional de auditoria do Reino Unido na supervisão parlamentar do sector de segurança**

Estabelecido como um órgão independente em 1983, e chefiado pelo Controlador e Auditor geral (C&AG), o Órgão nacional de auditoria do Reino Unido (NAO) reporta ao parlamento sobre gastos de dinheiro levados a cabo pelo Governo central. O NAO realiza auditorias financeiras e elabora relatórios sobre o valor dos fundos obtidos.

#### **► Auditoria financeira**

Por lei, o C&AG e o NAO são responsáveis pela auditoria de contas de todos os departamentos/ministérios e agências governamentais e por reportar os resultados ao parlamento. Tal como acontece com outros auditores, é requerido ao C&AG que apresente a sua opinião sobre se as contas estão isentas de declarações adulteradas e sobre se as transacções realizadas foram efectuadas após a devida autorização parlamentar. Se o NAO identifica declarações materiais incorrectas, o C&AG produz uma opinião qualificada. Quando não existem erros materiais ou irregularidades nas contas, o C&AG pode, contudo, preparar um relatório parlamentar noutros assuntos relevantes. Tais relatórios podem ser considerados pelo Comité de contas públicas da Câmara dos Comuns.

#### **► Auditoria relativa à relação 'qualidade-preço'**

O C&AG apresenta anualmente ao parlamento, cerca de 50 relatórios sobre a relação 'qualidade-preço' dos serviços/produtos que os departamentos/ministérios governamentais e outros órgãos públicos obtiveram através da utilização dos seus recursos.

O NAO examina os relatórios sobre a economia, eficiência e eficácia dos gastos públicos. Embora os relatórios possam revelar um fraco desempenho ou sublinhar boas práticas, eles focalizam-se sempre na produção de recomendações para ajudar a alcançar mudanças benéficas. O NAO acredita que ao implementar todas as recomendações que elaborou nos últimos três anos, o governo poupou £1.4 biliões. Os relatórios sobre a relação 'qualidade-preço' obtida pela defesa cobriram recentemente assuntos tão diversos como logística de helicópteros, identificação de combate, renovação e reparações de equipamento de operações territoriais, redução de stocks e renovação do principal edifício do ministério da defesa. O NAO informa, igualmente, sobre os progressos de 30 grandes projectos de aquisição.

### ► Relações com o parlamento e o ciclo de prestação de contas

As relações com o parlamento, e em particular com a sua Comissão de contas públicas são cruciais para o seu trabalho. O C&AG é, por estatuto, um funcionário da Câmara dos Comuns e todo o trabalho principal por si produzido é apresentado ao Parlamento. Assim se opera um ciclo de prestação de contas. Após gastos de fundos públicos por um órgão central do governo, o C&AG é livre para relatar ao parlamento sobre a regularidade, a correcção e a relação 'qualidade-preço' com que isto foi feito. A Comissão das contas públicas pode solicitar ao funcionário mais sénior desse órgão público o seu depoimento/reacção sobre o relatório, e subsequentemente elaborar recomendações às quais o governo deve responder. Além disso, o NAO responde por mais de 400 inquéritos de membros individuais do parlamento sobre assuntos que afectam as despesas públicas.

*Fonte:* Tom McDonald, Senior Auditor, Defence, National Audit Office, UK, 2002.

## Elementos essenciais dos órgãos de auditoria

Um órgão de auditoria é um dos instrumentos mais importantes para a supervisão parlamentar. Deveria possuir as seguintes características, de forma a ser eficaz.

- ✓ A autoridade de auditoria estatutária informa a Comissão de contas públicas parlamentares, que deve ser diferente da Comissão do orçamento.
- ✓ Deve ter acesso a documentos confidenciais para compreender decisões, mas não deveria fazer referência pública a tais documentos.
- ✓ Deve ter capacidades multidisciplinares, com conhecimento profissional específico sobre o sector de segurança, gestão de defesa e técnica, aspectos financeiros e legais.

### Caixa 69

#### O parlamento nigeriano e o controlo orçamental

A Secção 80 (1–4) da Constituição de 1999 da República Federal da Nigéria confere poderes à Assembleia nacional (NASS) para controlar o orçamento da federação, ao aprovar todas as estimativas de orçamento antes delas se tornarem lei. Para esse fim a NASS tem o poder de obter e aceder aos documentos orçamentais a qualquer altura. A NASS pode também rever e modificar o orçamento de defesa e segurança, bem como aprovar ou rejeitar propostas suplementares ao orçamento de defesa previsto. Para além do estabelecimento do fundo consolidado de rendimentos e os poderes investidos na NASS para o seu controlo, a Constituição também estabelece que a autorização do orçamento anual seja concedido pela NASS (secção 81 (1–2)).

Para além disto, é conferida autoridade adicional à Assembleia nacional no que concerne ao controlo e atribuição dos fundos, através das provisões contidas nos regimentos internos de ambas Câmaras da NASS. O artigo 97 (4)1(a) do regimento interno do Senado determina o estabelecimento e as funções da Comissão de contas públicas (PAC), como sendo uma comissão especial.

A secção 85 (1-2) da Constituição cria o órgão do Auditor geral da Federação (AGF) e a secção 86 fornece-lhe autonomia. A nomeação do AGF deverá ser feita pelo Presidente, após recomendação da Comissão do serviço federal, sujeita à confirmação do Senado. Prescreve, de igual modo, que o AGF não deverá ser removido do cargo antes de atingir a sua idade de reforma, de acordo com o estatuído na lei. Tal remoção só pode ser efectuada pelo Presidente, agindo sob aconselhamento de dois terços da maioria do Senado.

A PAC e o AGF trabalham conjuntamente para manter prestação de contas, a integridade e a transparência no sector público. A Comissão providencia apoio e eficácia adicional aos esforços do AGF.

A principal função da PAC é discutir o relatório anual das contas do Governo da Federação, tal como apresentada pelo órgão do AGF. Após elaborar comentários sobre o relatório financeiro submetido ao Governo pelo Contabilista geral da Federação (ACGF), o AGF enviá-los-á para a plenária da Assembleia nacional. A plenária referir-se-á ao relatório da PAC para comentários. Cada ministério e departamento extra-ministerial tem uma pasta na divisão da PAC e no órgão do AGF, contendo observações feitas pela PAC sobre os relatórios de auditoria. A PAC tem poderes para convidar os auditores responsáveis pelos ministérios para apresentarem explicações, e a eventual decisão da PAC prevalecerá.

Quanto a ser membro, a PAC tem no Senado dez membros do pessoal chefiados por um director-adjunto, o qual não é um contabilista. Outro pessoal a serviço da PAC é proveniente da Assembleia nacional, dos escritórios do AGF e ACGF, da Comissão económica para crimes financeiros (EFCC) e da Comissão independente de práticas corruptas (ICPC). O pessoal da ICPC e da EFCC são contabilistas, e juntos embarcam no exercício de auditoria dos ministérios governamentais e departamentos extra-ministeriais, após cada audiência pública insatisfatória relativa às finanças de tais ministérios e departamentos. Embora a PAC dependa do Executivo para conduzir as funções de supervisão das contas de auditoria, não observa isso como uma limitação, visto que os três ramos do Governo devem, supostamente, cooperar. Para reforçar os 'controles e equilíbrios', a PAC tanto no Senado como na Câmara dos Representantes é chefiada por membros dos partidos de oposição: o 'All Nigeria Peoples Party' no Senado e a 'Alliance for Democracy' na casa dos Representantes.

Fonte: Adedeji Ebo e Boubacar N'Diaye (2008), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*. Genebra: DCAF, 182-190.

## O que pode fazer como parlamentar

### Auditoria independente e eficaz

- ▶ Assegurar que o estabelecimento de uma instituição de auditoria está prevista na constituição ou na legislação, delineando, respectivamente:
  - ✓ a natureza e o âmbito das relações entre a instituição nacional de auditoria e o parlamento;
  - ✓ o grau de independência da instituição nacional de auditoria e dos seus membros e funcionários, bem como a sua independência financeira;
  - ✓ que o parlamento deveria rever e monitorar as respostas do governo, e as medidas que acompanham os relatórios elaborados por um órgão de auditoria e pela comissão parlamentar das contas públicas.
- ▶ Verificar se os princípios contidos na Declaração de Lima sobre as orientações relativas aos preceitos de auditorias – a ser encontrada no website da Organização internacional das instituições de auditoria suprema (INTOSAI) [www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf](http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf), são referidos nas legislações e práticas nacionais. Todos os Estados da África Ocidental são membros da INTOSAI.

### Auditoria relativa a legalidade, regularidade e desempenho

- ▶ Assegurar que a instituição nacional de auditoria cobre estes três aspectos quando se trata de assuntos de segurança.
- ▶ Certificar-se que, mesmo que o processo de auditoria da despesa relacionada com segurança tenha lugar post facto, o parlamento retira todas as lições necessárias, e utiliza-as na altura da atribuição de novos fundos nessa área.
- ▶ A maior parte de relatórios de auditoria limita-se a questões de auditoria financeira. A autoridade de auditoria estabelecida estatutariamente deveria ser capaz de realizar auditorias de desempenho detalhadas sobre projectos específicos, ou usar consultores para avaliação independente, caso a organização seja deficitária no que diz respeito a capacidade própria, respeitante a conhecimento técnico e profissional.
- ▶ A autoridade de auditoria estabelecida estatutariamente deveria auditar, igualmente, o funcionamento dos departamentos/ministérios dos serviços de segurança.



# O papel da sociedade civil e da comunicação social<sup>1</sup>

O sector de segurança tornou-se cada vez maior e mais complexo e representa um desafio crescente para os parlamentos, na medida em que estas instituições sofrem, frequentemente, de falta de recursos e de pessoal especializado para supervisionar o sector de forma eficiente. Consequentemente, surgiram inúmeros organismos adicionais para complementar o papel do parlamento, embora este retenha a principal responsabilidade de assegurar que o governo preste contas da sua actividade. Tanto a sociedade civil como os órgãos de comunicação social podem contribuir para o escrutínio do sector de segurança, dentro dos moldes estruturados pelo parlamento.

## Sociedade civil

O termo sociedade civil refere-se a organizações autónomas que actuam no espaço existente entre as instituições estatais e a vida privada dos indivíduos e comunidades. O termo engloba um vasto leque de associações voluntárias e movimentos sociais, ou seja, uma amplitude de organizações e grupos representando diferentes tipos de actividade e de interesses sociais, políticos e económicos.

Este capítulo debruçar-se-á sobre as razões que justificam o papel da sociedade civil e do seu desempenho na tarefa de assegurar a prestação de contas pelo sector de segurança, quais as componentes inerentes a este papel e como é que a sociedade civil contribui para a supervisão parlamentar.

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado pelo Dr. Kossi Agokla, Sr. Odewale Egghead e pelo Sr. Auwal Ibrahim Musa.

## **Sociedade civil e democracia**

A sociedade civil é importante para o processo de democratização e uma expressão do mesmo e desempenha um papel forte e cada vez mais importantes no funcionamento das democracias existentes. Lembra os líderes da existência de uma multiplicidade de exigências e de interesses em competição, a se ter em conta ao decidir sobre despesas públicas e políticas estatais. Uma sociedade civil vibrante constitui um requisito básico para a democracia e tem o potencial de providenciar um contrapeso ao poder do Estado, de resistir ao autoritarismo e, dada a sua natureza plural, de assegurar que o Estado não se torne um instrumento de alguns interesses ou de certos grupos.

## **Sociedade civil e o sector de segurança**

Alguns grupos da sociedade civil, tais como as instituições académicas, centros de investigação, grupos de reflexão, organizações não governamentais (ONGs) dedicadas aos direitos humanos ou que trabalham com enfoque em políticas governamentais, podem tentar influenciar activamente decisões e políticas relativas ao sector de segurança. Os governos podem encorajar a participação das ONGs em debates públicos sobre assuntos de segurança nacional ou relativos às forças armadas, polícia e serviços de segurança. Tais debates contribuem para fortalecer a transparência e a prestação de contas por parte do governo.

## **O papel das organizações da sociedade civil (OSCs) na tomada de decisão relativa à segurança nacional**

**Advocacia**, através do diálogo e do estabelecimento de campanhas, criação de redes e de actividades conjuntas. O objectivo é articular e agregar alternativas às políticas existentes, assim como identificar os seus méritos e as suas fragilidades.

**Definição da agenda**, através de mediação, investigação, formação, iniciativas de pacificação e de construção da paz, sugestões de políticas alternativas, preparação de crítica às opções existentes, e de mobilização das partes interessadas para a colocação povo no cerne da elaboração de políticas.

**Gestão de informação**, colaborando com os agentes de segurança, através do fornecimento de informações cruciais e úteis para uma eficaz aplicação da lei. Por exemplo, a tortura é uma realidade violenta e patente em alguns dos países em desenvolvimento, em parte, devido à deficiência da actuação dos serviços de informação e segurança.

**Mobilização de recursos**, através de mobilização de recursos humanos e materiais a fim de complementar os esforços dos órgãos de segurança, especialmente em períodos de emergência.

**Garantir a prestação de contas**, no contexto do seu papel de guardiães e de denúncia de situações incorrectas, assegurar clareza, responsabilização e transparência na gestão dos recursos do sector de segurança. As organizações

da sociedade civil podem compelir os organismos do Estado a julgar casos de corrupção.

### **Papel específico e contribuição das ONGs e dos institutos de investigação no que concerne o sector de segurança**

As ONGs geralmente são organizações privadas sem fins lucrativos, cujo objectivo é representar aspirações sociais e interesses relativos a um conjunto de temas específicos. Por sua vez, os institutos de pesquisa tanto podem ser ONG, como podem ter ligações ao governo, por exemplo, através de financiamento concedido pelo Estado.

As ONGs e os institutos de pesquisa podem reforçar a supervisão parlamentar e o controlo democrático do sector de segurança, através de:

- ✓ Divulgação de informação e análises independentes sobre o sector da segurança, assuntos militares e de defesa perante o parlamento, os órgãos de comunicação e o público;
- ✓ Monitorização e fomento do respeito pelo estado de direito e pelos direitos humanos no sector de segurança;
- ✓ Inserção de assuntos relevantes para a sociedade na agenda política;
- ✓ Contribuição para o incremento da competência dos parlamentares através de organização de cursos de capacitação e seminários;
- ✓ Fornecimento de pontos de vista alternativos, emanados por especialistas na matéria, relativos a orçamentos de defesa, processos de aquisição e contratos comerciais, bem como sobre opções adequadas no que respeita a gestão de recursos, promoção de debate público e formulação de opções políticas viáveis;
- ✓ Fornecimento de *feedback* sobre as decisões de política de segurança e a sua implementação;

## Caixa 70

### **A sociedade civil na África Ocidental: uma ilustração do papel e da importância das organizações da sociedade civil**

As intervenções feitas pelas organizações da sociedade civil (OSC) na África Ocidental ilustram a variedade de papéis que as ONG e os institutos de pesquisa podem jogar na supervisão e controlo do sector de segurança.

Nas últimas décadas era prática as forças armadas e de segurança serem os únicos actores investidos de autoridade pelo Governo para manter a paz e segurança em geral. Contudo, nos finais da década de 1980 ocorreu uma mudança significativa na natureza dos conflitos, que em vez de serem de natureza inter-estatal, passaram cada vez mais a consistir na escalada de disputas internas, que sucediam entre povos que habitavam o mesmo território, ou que detinham em comum valores e aspirações nacionais. A utilização de armas ligeiras e de pequeno porte surgiu como uma realidade dramática e estes conflitos colocaram as OSCs numa posição para assumir diversos papéis no que concerne a processos de prevenção e resolução de conflitos, reversão da escalada de violência, reabilitação e reconciliação. Na África Ocidental, muitos grupos da sociedade civil foram formados neste contexto, com o objectivo de mobilizar e de monitorar manifestações colectivas para promoção da democracia, face à esmagadora maioria de regimes militares e monopartidários que caracterizavam a região. O aumento do activismo civil ajudou a destituir regimes militares, bem como o forte controlo que outros grupos armados detinham sobre os sistemas de segurança, gerando uma situação favorável a mudanças democráticas. Desde então, as OSCs e os órgãos de comunicação social têm adoptado um papel crescente na sua actuação como importantes fontes de opinião pública, conhecimento e assistência técnica civil em assuntos de paz e segurança, e têm assumido maior responsabilidade em actividades relacionadas com a reconstrução pós-conflito.

#### **Associações de mulheres na Serra Leoa**

Em 1994 estas associações prestaram um contributo determinante ao processo de paz, e envolveram-se activamente na transição para a democracia que ocorreu na Serra Leoa. Grupos de mulheres de Freetown tentaram fazer com que rebeldes e militares se juntassem à volta da mesa de negociações, ao iniciar campanhas de sensibilização nas vilas e nas aldeias, de forma a convencer os beligerantes a entregar as suas armas. Apesar das dificuldades com que se defrontaram, estas associações de mulheres conseguiram mobilizar, através dos sindicatos, associações de professores e outras associações representando a sociedade civil e grupos tradicionais, um amplo movimento de apoio a favor da realização de eleições democráticas.

### **Algumas organizações da sociedade civil que apoiam a CEDEAO**

As OSCs foram percebendo, progressivamente, que a chave para uma paz sustentável e duradoura na região implica a criação de uma 'cultura de paz e prevenção' e o exercício de um controlo renhido sobre o tráfico de armas ligeiro e de pequeno porte. Isto culminou, nos finais de 1990, com a criação da Rede da África Ocidental para a construção da paz (WANEP) e da Rede de acção sobre armamento ligeiro da África Ocidental (WAANSA).

Em 2002 foi assinado um Memorando de entendimento entre a CEDEAO e a WANEP, com vista a estabelecer uma ligação entre o programa WARN – um mecanismo de aviso prévio – e o sistema de aviso prévio da CEDEAO – estabelecido no âmbito do Mecanismo para prevenção, gestão e resolução de conflitos da CEDEAO, por forma otimizar acções realizadas nesta área, as quais contribuem para a prevenção de conflitos na África Ocidental. A rede de aviso prévio da CEDEAO (ECOWARN) tornou-se operacional e constitui parte integral de um programa abrangente para a prevenção e construção da paz na África Ocidental. O sistema visa a monitorização de sinais indicativos de potencial para conflito, aumentos no que diz respeito a ameaças e violência, e desastres humanitários.

A WAANSA, parceira regional da Rede de acção internacional sobre armamento ligeiro (IANSA), foi estabelecida em Maio de 2002 em Accra, Gana. É uma rede constituída por mais de 50 organizações, as quais trabalham na prevenção da proliferação de armas ligeiras na região. A WAANSA trabalha em parceria com as comissões nacionais, com o Programa de controlo de armas ligeiras e com a Unidade de armas ligeiras da CEDEAO, por forma a reduzir a procura de armas ligeiras e a proporcionar solidariedade para com todos aqueles que trabalham em questões relacionadas com as armas ligeiras. Em Junho de 2006 os Estados membros assinaram a Convenção da CEDEAO sobre as armas ligeiras e de pequeno porte, suas munições e outros materiais afins, sob a égide da advocacia e assistência técnica da WAANSA. De acordo com esta convenção juridicamente vinculativa, a compra de armamento ligeiro e de pequeno porte por um Estado membro é sujeita a um regime de isenção por parte da Comissão da CEDEAO.

### **Outras redes**

Muitas outras organizações da sociedade civil da África Ocidental, como o Grupo Pan-Africano para pesquisa estratégica e sobre políticas, o Fórum da sociedade civil da África Ocidental, a Assembleia Africana para a defesa dos direitos humanos e o Centro internacional Kofi Annan para formação em operações de paz, também foram considerados parceiros vitais para a formulação e execução de políticas regionais de segurança.

A criação da Rede africana para o sector da segurança (ASSN) em 2003 em El Mina, Gana, e as actividades que esta rede iniciou ou apoiou desde então visam melhorar a governação da segurança em África. A ASSN é uma

rede Pan-Africana, constituída por especialistas académicos e profissionais, bem como de OSCs regionais e locais que se especializam na reforma e governação do sector de segurança, a nível do continente Africano. A rede estabelece parcerias com a União Africana, CEDEAO e ONGs internacionais para prosseguir esforços no intuito de alcançar o objectivo de uma governação do sector de segurança no continente africano.

A Rede da África Ocidental para segurança e governação democrática formou-se em 2005 entanto que rede regional especializada e abrangendo centros de pesquisa e ONG dedicadas a defesa e segurança. Um dos seus objectivos é levar a cabo pesquisas relevantes, que permitam apoiar o processo de elaboração de políticas, e de planeamento estratégico da CEDEAO. Outro exemplo de uma rede Africana alicerçada em pesquisa, e que tem sido bem sucedida na produção de resultados tangíveis, é a Iniciativa Africana para segurança humana, que possui a WANEP como um dos seus membros mais activos. Analisa de forma crítica a actuação dos principais governos Africanos no que respeita à observância dos direitos humanos, e verifica, de forma criteriosa, os indicadores de desempenho relativos a compromissos assumidos por líderes Africanos, relativamente a matérias de segurança humana, em reuniões de chefes de Estado da UA ocorridas anteriormente.

*Baseado em: UNREC (2008), Capacity building on practical disarmament and peacebuilding in West Africa, Training Manual, Lomé; Marc Malan (2005), "Harnessing CSO Research Capability in service of African Conflict Prevention Strategies," KAIPTC Documento No. 10.*

## Os órgãos de comunicação social

Uma imprensa livre e liberdade de expressão constituem elementos fundamentais da democracia, e a existência de órgãos de comunicação social independentes geralmente ajuda a população e os seus representantes políticos a tomarem decisões de uma forma mais informada. Os órgãos de comunicação social contribuem para a supervisão da acção dos três poderes do estado e podem influenciar o conteúdo e a qualidade das questões levantadas no debate público, que por sua vez, influencia o governo, empresas, universidades e a sociedade civil. A caixa 71 refere um exemplo dos graves problemas com que se podem defrontar os jornalistas que tentam criticar seus governos, pelo que garantir a sua segurança torna-se uma condição *sine qua non* para a liberdade de imprensa.

## Caixa 71

### O Caso de Norbert Zongo, Burkina Faso

Quatro homens empregados por François Compaoré, conselheiro presidencial e irmão do presidente Blaise Compaoré, foram presos por membros das forças armadas no início de Dezembro de 1997 sob suspeita de roubo de dinheiro. Eles estiveram detidos durante várias semanas no Conseil de l'Entente, que serve de quartel da guarda presidencial. Durante a sua detenção os quatro homens foram interrogados e torturados por membros da guarda presidencial, e em consequência, David Ouedraogo morreu a 18 de Janeiro de 1998, na enfermaria do gabinete do presidente. Norbert Zongo, editor do semanário *L'Indépendant* e especialista em jornalismo investigativo, decidiu investigar a morte de David Ouedraogo. Ele desafiou as autoridades, questionando as razões que justificavam que um caso de roubo tivesse sido entregue à guarda presidencial, que não possuía nenhuma autoridade em investigações judiciais. A história foi primeira página de quase todos os últimos 15 números do semanário, expondo Zongo a inúmeras ameaças. A 13 de Dezembro de 1998 um veículo queimado foi descoberto a cerca de sete km de Sapouy (100 km a Sul de Ouagadougou) contendo os corpos carbonizados de Norbert Zongo, Blaise Ilboudo and Ernest Yembi Zongo.

A investigação post-mortem demonstrou que os quatro tinham sido mortos por tiros a queima-roupa. Quando confrontado com manifestações sem precedentes e que mobilizaram toda a sociedade civil no país para que a verdade fosse descoberta, o governo criou, por decreto, uma comissão de inquérito independente, a 18 de Dezembro de 1998. Esta comissão, que recebeu amplos poderes foi encarregada de “toda a investigação que poderia levar a encontrar a causa da morte dos ocupantes do veículo de tracção às quatro rodas numero 11 J BF 6485 em 13 de Dezembro de 1998, sobre a estrada do Ouagadougou (província Kadiogo) para Sapouy (província Ziro), incluindo a do jornalista Norbert Zongo”. Entrevistas, testes balísticos e peritos de incêndio levaram a Comissão a concluir que “Norbert Zongo e os seus companheiros foram vítimas de um ataque criminoso” que poderia ser descrito como assassinato. A Comissão de inquérito concluiu que os métodos utilizados e a criação de uma emboscada, nada tinha sido deixado ao acaso. Tudo apontava para uma operação minuciosamente preparada e planeada. Na sua busca pelos responsáveis e após o seguimento de varias pistas, a comissão descobriu que “a mais plausível conclusão era que o assassinato de Robert Zongo, a 13 de Dezembro de 1998, estava ligado as suas actividades jornalísticas como editor do *L'Indépendant*”.

*Fonte:* Repórteres Sem Fronteiras (2003), *Investigation: Emmanuelle Duverger, 7–10 December 2003.*

Em muitos países da África Ocidental os órgãos de comunicação social não são independentes das instituições governamentais. Algumas empresas de comunicação são propriedade do Estado e operam de forma mais ou menos como as agências estatais. Eles são, portanto, propensos a utilização indevida para fins de propaganda do governo e dos políticos. Nesses casos, os órgãos de comunicação social encontram-se limitados e não contribuem para o aumento da transparência nem para o reforço da supervisão e controlo democrático do sector da segurança.

No entanto, com o advento da Internet o potencial para o acesso público à informação oficial tornou-se maior e na última década tem-se verificado uma tendência geral para maior transparência, responsabilização pública e acesso à informação oficial na África Ocidental. Esta tendência deve ser incentivada pois contribui para a existência de cidadãos melhor informados, maior qualidade de debate público sobre importantes questões políticas, e em última análise, melhor governação. A Internet também possui o inconveniente de ser passível de utilização por grupos extremistas com agendas nocivas à democracia. Em alguns conflitos recentes órgãos de comunicação social tais como estações de rádio forneceram uma plataforma para grupos extremistas, proporcionando assim a proliferação de um clima de ódio entre diversos grupos da mesma sociedade.

Na África Ocidental, um sector de segurança bem regulado é uma condição essencial para a democratização e desenvolvimento sociopolítico. O conceito da reforma do sector da segurança (RSS) visa reduzir os défices de segurança, e ao mesmo tempo incrementar os níveis de supervisão civil sobre o sector de segurança. No entanto, o tratamento de questões de RSS e de supervisão pública sobre o sector de segurança na África Ocidental, e por vezes, uma questão muito sensível, pelo que o papel dos órgãos de comunicação social ao lidar com esta evolução constituirá um desafio nos anos vindouros.

### **Recolha e divulgação de informação sobre questões relacionadas com segurança**

Do ponto de vista democrático e da boa governação, os órgãos de comunicação social tem o direito de recolher e divulgar informação sobre questões relacionadas com a segurança e que sejam de interesse público, mantendo um elevado nível de responsabilidade respeito à disseminação de notícias que observem as normas da verdade, rigor e justiça.

Os órgãos de comunicação social podem, desta forma, ajudar o governo e o parlamento a explicar as suas decisões e políticas aos cidadãos, os quais possuem o direito à informação e a uma participação com conhecimento de causa no processo político. Por exemplo, os órgãos de comunicação social podem contribuir para o direito à informação pelo público, através da divulgação de informação sobre os indivíduos que ocupam cargos públicos no domínio da segurança, o tipo de política de segurança adoptada, o destacamento de tropas no estrangeiro, a doutrina militar, processos de aquisição e contratos comerciais, tratados e outros acordos em que a sua actuação se baseia; os actores envolvidos, os desafios de

segurança a enfrentar e debates relevantes. No entanto, os órgãos de comunicação social também podem ser objecto de censura por outrem ou mesmo auto-imposta, sobretudo quando está em questão o tratamento de informação confidencial.

## **Legislação sobre os órgãos de comunicação social e questões relativas à segurança**

Este princípio da liberdade de imprensa está consagrado no artigo 19 da Declaração universal dos direitos humanos, que preconiza:

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. “

Embora não existam directivas acordadas internacionalmente no que concerne aos parâmetros dessa liberdade de expressão, é importante notar que este princípio internacional está consagrado em termos incondicionais, sem qualquer referência a eventuais restrições genéricas relacionadas com questões de segurança.

Embora ultimamente se tenha verificado uma melhoria na relação entre os órgãos de comunicação social e as instituições de segurança na África Ocidental, a interacção entre os jornalistas e este sector ainda se insere num ambiente propenso à geração de tensão. Um dos obstáculos mais importantes diz respeito à diferença existente entre estes dois actores, no que concerne a estruturas de funcionamento e valores conflitantes entre si. Em particular, as instituições militares, ministérios da defesa, serviços de informação e organizações internacionais dedicadas as questões de segurança encontram-se amplamente ancoradas numa estrutura hierárquica e assente em valores conservadores. Este sistema tradicional contribui para que os actores do sector de segurança se fechem e resistam a qualquer forma de controlo proveniente do exterior. Em contrapartida, os jornalistas exigem abertura e transparência. Assim sendo, o mundo dos órgãos de comunicação social responde a critérios opostos, nomeadamente um elevado grau de auto-regulação e de fragmentação. Pode-se afirmar que as reportagens jornalísticas sobre questões de segurança ainda se revelam uma proeza difícil na sub-região, uma vez que a natureza fechada do sector de segurança representa um obstáculo à realização de jornalismo de investigação.

## Caixa 72

### Legislação sobre a liberdade de imprensa nalguns países da África Ocidental

#### Gâmbia

Os órgãos de comunicação social privados enfrentam restrições severas, com estações de rádio e jornais obrigados a pagar licenças de valor elevado para funcionarem. Uma Comissão com vastos poderes, desde concessão de licenças a encarceramento de jornalistas, foi criada em 2002 através de uma lei sobre os órgãos de comunicação social. Os críticos interpretaram-na como uma ameaça à liberdade de imprensa. Nos finais de 2004 foi introduzida legislação adicional, prevendo os termos de prisão para jornalistas sentenciados por calúnia, agitação e traição. Deyda Hydara, um dos líderes críticos dos órgãos de comunicação social e editor do jornal privado 'The Point' foi morto dias após a aprovação da lei. 'Existe uma intolerância absoluta a qualquer forma de criticismo', referiu a organização Repórter sem fronteiras no seu relatório de 2008. A rádio estatal denominada Radio Gâmbia, transmite apenas notícias sujeitas a estrito controlo, as quais são retransmitidas por estações de rádio privadas. A Rádio France internacional encontra-se disponível através de uma retransmissão FM, e o Governo gere a única estação de televisão nacional.

#### Togo

Tem havido uma proliferação de meios de comunicação social privados desde o final dos anos 1990, o que levou à existência de dezenas de rádios comerciais e comunitárias, bem como de jornais semanais. Existem também um punhado de estações televisivas privadas, contudo muitos destes órgãos de comunicação social privados possuem finanças instáveis e não se comparam com os seus homólogos estatais, em termos de receitas publicitárias. O rádio é o meio mais popular, particularmente nas zonas rurais, e a BBC está disponível na capital. A Internet encontra-se ainda pouco desenvolvida como um meio de comunicação social, e os poucos cibercafés existentes têm conectividade lenta. A principal estação de TV 'Television Togolaise' e o único jornal diário (propriedade da 'Togo-Presse') são ambas património do governo, e algumas estações de rádio privadas estão associadas com o partido no poder 'Rassemblement du Peuple Togolais'. A Constituição prevê a liberdade de imprensa e o Governo tenta seguir esta prática, até porque após uma alteração à lei de imprensa em 2002, os delitos relacionados com a imprensa não podem ser punidos com pena de prisão.

#### Nigéria

O ambiente de actuação dos órgãos de comunicação social da Nigéria é um das mais vibrantes em África. A rádio estatal e os serviços televisivos alcançam praticamente todas as zonas do país, e operam a nível federal e regional. O rádio é a principal fonte de informação para muitos nigerianos e emissoras

internacionais, incluindo a BBC, são amplamente ouvidas. Contudo, em 2004 a radiodifusão por estações de rádio estrangeiras foi proibida. Existem mais de 100 jornais e publicações locais e nacionais, algumas das quais constituem propriedade estatal. A vibrante imprensa privada é geralmente crítica da actuação do Governo, mas embora a liberdade de imprensa tenha melhorado durante o período de governação do ex-presidente Obasanjo, os decretos restritivos à liberdade de imprensa ainda prevalecem. A Lei sobre a Liberdade de Informação ainda se encontra ao nível da Assembleia da República e tem sofrido várias modificações desde 1999. Com vista a atenuar as controvérsias e aliviar os medos da classe política, a lei de 2008 sobre o reforço da prática jornalística e a lei de 2009 do Conselho Nigeriano para a imprensa e prática de jornalismo, que procuram fortalecer o jornalismo e disciplinar os órgãos de comunicação social, foram propostas, embora ainda tenham que ser transformadas em lei. Tendo em conta esta realidade, a organização Repórteres sem fronteiras diz que a Nigéria é muitas vezes um lugar violento para a imprensa, com jornalistas alvo de espancamentos, prisões injustas e rusgas policiais.

### **Senegal**

Em geral, o Senegal tem desfrutado de um dos climas de imprensa mais livres da região. A rádio é um meio influente, e rádios comerciais e comunitárias têm vindo a multiplicar-se desde a década de 1990. Existem cerca de 20 jornais diários, as publicações estrangeiras circulam livremente e a TV paga com acesso a múltiplos canais está disponível. O serviço mundial da BBC e a Radio France Internationale estão disponíveis na rede FM em Dakar. Contudo, no Verão de 2008, e no meio de tensões crescentes entre o governo e os meios de comunicação privados, a organização Repórteres sem fronteiras expressou preocupação com a “violência policial” contra os jornalistas e com as invasões de escritórios dos jornais. O Governo acusou os jornalistas de apoio à oposição. A constituição garante a liberdade de imprensa e o governo não costuma praticar censura, porém a auto-censura surge a partir de leis que proibem relatórios que desacreditam o Estado, incitam desordem e difundem “notícias falsas”. Apesar disso, os meios de comunicação privados criticam frequentemente o governo.

*Fonte:* BBC News Country Profiles, ver:  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country\\_profiles/](http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/)

Em suma, a actual situação da liberdade de expressão na África Ocidental ainda está longe do modelo teórico de boa governação do sector de segurança, visto que a maioria destes países, senão todos, se encontram num estágio de transição democrática. Não obstante as melhorias que têm vindo a ocorrer nos últimos anos, existem ainda vários obstáculos a superar antes que os meios de comunicação social possam ser independentes. O caminho rumo a uma imprensa que pratique um jornalismo isento e objectivo, bem como imparcial em relação à actuação dos maiores partidos políticos, constitui um enorme desafio para prática jornalística nesta região africana.

## **Comunicação entre o parlamento e o público sobre questões de segurança**

Enquanto que princípio de boa governação, a supervisão e o controlo democrático só podem ser eficazes se o público estiver ao corrente das principais questões abertas ao debate a nível parlamentar.

A eficiência da informação que é veiculada ao público sobre questões de segurança depende da riqueza e da precisão da informação que o governo e o parlamento divulgam ao público. O parlamento deveria possuir um interesse especial em que o público tenha acesso a informação com o nível de qualidade necessária para a compreensão da situação actual e dos resultados do processo de tomada de decisão no parlamento.

### **Tornar a documentação acessível ao público**

Uma forma efectiva do parlamento garantir a canalização de informação ao público é a disponibilização de uma variedade de informação sobre questões relacionadas com a segurança através do seu website. Pode efectuar-lo em cooperação com o governo ou por si só.

#### **Caixa 73**

#### **Websites parlamentares**

Em Maio de 2002, existiam 244 câmaras parlamentares em 180 países (64 parlamentos são bicamerais). A União Inter-Parlamentar (UIP) está ao corrente da existência de 165 websites parlamentares em 128 países (em alguns parlamentos bicamerais, as câmaras mantêm os seus websites separados). O documento sobre as 'linhas de orientação para o conteúdo e estrutura de websites parlamentares', adoptado pelo Conselho da UIP em Maio de 2000, encontra-se disponível no website da UIP [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

Na região da África Ocidental o Parlamento da CEDEAO possui um website em [www.parl.ecowas.int/](http://www.parl.ecowas.int/)

<b>País</b>	<b>Website parlamentares</b>
Benim	<a href="http://www.assembleebenin.org/">www.assembleebenin.org/</a>
Burkina Faso	<a href="http://www.an.bf/">www.an.bf/</a>
Côte d'Ivoire	<a href="http://www.anci.ci/">www.anci.ci/</a>
Gâmbia	<a href="http://www.nationalassembly.gm/">www.nationalassembly.gm/</a>
Gana	<a href="http://www.parliament.gh/">www.parliament.gh/</a>
Guiné	
Guiné-Bissau	<a href="http://www.anpguinebissau.org/">www.anpguinebissau.org/</a>
Cabo Verde	<a href="http://www.parlamento.cv/">www.parlamento.cv/</a>
Libéria	
Mali	<a href="http://www.assemblee-nationale.insti.ml/">www.assemblee-nationale.insti.ml/</a>
Mauritânia	<a href="http://www.mauritania.mr/assemblee/">www.mauritania.mr/assemblee/</a>
Niger	<a href="http://www.assemblee.ne/">www.assemblee.ne/</a>
Nigéria	<a href="http://www.nass.gov.ng/">www.nass.gov.ng/</a>
Senegal	<a href="http://www.assemblee-nationale.sn/">www.assemblee-nationale.sn/</a> <a href="http://www.gouv.sn/institutions/assemblee.html">www.gouv.sn/institutions/assemblee.html</a>
Sierra Leoa	<a href="http://www.sl-parliament.org/">www.sl-parliament.org/</a> <a href="http://parliamentsl.org/">http://parliamentsl.org/</a>
Togo	<a href="http://www.assemblee-nationale.tg/">www.assemblee-nationale.tg/</a>

Abaixo encontram-se exemplos de informação e documentos sobre assuntos de segurança que podem ser de consulta pública, de preferência disponibilizados em versões adequadas ao público.

- ✓ Documentos de importância estratégica tais como políticas de segurança nacional e regional.
- ✓ O orçamento de defesa (excluindo fundos secretos).
- ✓ Comunicados de imprensa sobre os debates, decisões, moções, legislação, etc., discutidos no parlamento, e relativos ao sector de segurança.
- ✓ Actas de todas as sessões (das comissões) parlamentares e debates sobre assuntos de segurança (excepto reuniões realizadas à porta fechada); estas devem incluir relatórios sobre o alcance e termos de referência de tais audiências in camera.
- ✓ Publicações relativas a inquéritos parlamentares sobre assuntos de segurança regional.
- ✓ Relatórios anuais do parlamento ou documentos analíticos sobre o funcionamento de todos os serviços de segurança regional.
- ✓ Relatórios do provedor de justiça ou do inspector-geral do Estado sobre o sector de segurança; ao provedor de justiça pode não ser permitida a

divulgação de relatórios sobre investigações especiais, mas, em princípio, será convidado a submetê-los a comissões especializadas na matéria.

- ✓ Informação sobre acordos bilaterais e multilaterais.
- ✓ Informação sobre o voto dos parlamentares (individualmente) e das diversas bancadas políticas no que respeita a assuntos de segurança (tais como o orçamento, adesão a alianças internacionais, recrutamento, processo de aquisição e contratos comerciais).
- ✓ Toda a legislação de segurança (incluindo leis de liberdade de informação) e as propostas parlamentar.

### **Facilitar o envolvimento público no trabalho do parlamento**

A existência de canalização de informação unidireccional (do parlamento ou do governo para o público) não é suficiente, e na realidade, o parlamento deveria fornecer ao público a possibilidade de comunicar consigo sobre assuntos de segurança. A existência de uma comunicação bidireccional ou de diálogo revela-se importante pelas seguintes razões:

- ✓ Assegura participação e supervisão permanente por parte do cidadão;
- ✓ Aumenta a confiança pública no funcionamento do parlamento
- ✓ Oferece potencial para verificação em caso de existência de má administração (por exemplo através do inspector parlamentar);
- ✓ Garante apoio público e confere legitimidade à legislação e políticas governamentais, contribui deste modo para a estabilidade democrática.

A comunicação bidireccional poderia ser reforçada pela informação parlamentar, audiências e monitorização, serviços noticiosos, discussões de comentadores em televisão e resenhas noticiosas, especificamente dirigidas aos membros das comissões e preparadas pelo pessoal parlamentar que se dedica à pesquisa.

### **Mecanismos para promover um diálogo efectivo e contínuo entre parlamentos, órgãos de comunicação social e OSCs**

As OSCs e os órgãos de comunicação social da África Ocidental alcançaram progresso significativo no seu papel de interlocutores dos cidadãos no engajamento com os parlamentares, e contribuíram para o desempenho legislativo. As suas intervenções consistiram principalmente na produção de relatórios sobre os debates, resoluções e outros acontecimentos no parlamento, fornecimento de informação e documentação proveniente de pesquisa, elaboração de propostas de leis e advocacia por determinada legislação ou revisão da existente. Para além disso, envolveram-se na realização de sessões informativas para as comunidades, assim como recolheram o seu feedback, facilitaram o diálogo entre os parlamentares e os constituintes, ministraram formação aos parlamentares e ao pessoal legislativo,

e participaram em audiências públicas. Estes engajamentos ocorrem normalmente através de encontros episódicos, ad-hoc, e sessões ocasionais em workshops, seminários e retiros, logo possuem efeitos limitados.

É necessário que os órgãos de comunicação social e as OSC adotem uma abordagem mais consistente e coerente, com enfoque exclusivo nos parlamentares de forma a consolidar as suas intervenções, traduzindo-as num processo de engajamento sustentável e sistemático. Esta nova abordagem requer uma plataforma para o diálogo contínuo no parlamento, mediante a existência de mecanismos permanentes para a presença da sociedade civil e para a advocacia dos órgãos de comunicação social. Isto só pode ser alcançado através de uma combinação da aplicação dos princípios gémeos de institucionalização e legitimação. O parlamento deveria almejar a adopção dos seguintes mecanismos, de forma a estabelecer um diálogo efectivo e contínuo entre as OSCs, os órgãos de comunicação social e os parlamentos.

- ✓ Estabelecer comissões parlamentares sobre as OSCs, tal como já existem para os órgãos de comunicação social nalguns Parlamentos da África Ocidental. As comissões vão identificar OSCs activas e vibrantes, bem como redes que trabalham em várias áreas da vida nacional (paz e segurança, governação, órgãos de comunicação social, género, anti-corrupção e desenvolvimento comunitário). Esta lista deve ser revista de tempos a tempos, com vista a assegurar dinamismo e inclusão.
- ✓ Integrar as OSCs e os órgãos de comunicação social em funções de supervisão parlamentar. Devem ser recomendados representantes específicos das OSCs e dos órgãos de comunicação social para apoiar o trabalho dos respectivos comités. As OSCs e os órgãos de comunicação social trarão os seus contactos e os seus conhecimentos especializados para ajudar o trabalho da comissão.
- ✓ Mobilizar os órgãos de comunicação social e a participação das OSCs em audiências públicas. As OSCs utilizam o seu conhecimento profissional e a presença do público para assegurar que as leis propostas tenham qualidade e englobem contribuições provenientes de uma base mais alargada, contendo inclusivamente evidência factual. Isto, por sua vez, insere em si potencial para tornar as audiências públicas verdadeiramente participativas e inclusivas. A comissão também deveria assegurar que toda a informação relevante e necessária para os órgãos de comunicação social e para as OSC se encontra acessível atempadamente, providenciando tempo para a preparação de uma resposta bem investigada e criteriosa.
- ✓ Incorporar as OSCs na função de representação. A comissão poderia classificar os órgãos de comunicação social de acordo com a sua distribuição geopolítica, e criar um gabinete obrigatório para as OSCs nos escritórios dos parlamentares, localizados nas respectivas áreas eleitorais. Assim sendo, poder-se-iam acoplar as organizações identificadas a estes escritórios, com vista a trabalhar com o funcionário previamente seleccionado pelo deputado. As OSC providenciariam comunicação bidireccional efectiva entre os eleitores

e o parlamentar, e ofereceriam apoio objectivo e diferente do que pode ser fornecido pelo funcionário, que à partida será um membro do partido. Também podem facilitar encontros nas câmaras municipais, ou interacção similar com o povo, a qual assegurará fiscalização.

- ✓ Estabelecer um escritório de ligação entre os órgãos de comunicação social/ OSC/Parlamento. Este escritório que pode igualmente ser usado para o funcionamento da comissão acima proposta, assegurará comunicação efectiva e servirá de centro de documentação, bem como de câmara de selecção (clearing-house) de informação entre as OSCs e o parlamento. Servirá igualmente como centro de compilação dos relatórios de campo dos responsáveis das OSCs nas várias áreas eleitorais, e será encorajado a preparar relatórios periódicos e englobantes, que visem o acompanhamento dos projectos e actividades comunitárias.

Com base no progresso alcançado através destes mecanismos, poder-se-iam envidar esforços para aprovação de estruturas legais mais concretas, tornando-as irreversíveis e fazendo delas uma característica permanente do trabalho parlamentar. Isto melhoraria a contribuição dos órgãos de comunicação social/ OSC para o Parlamento e promoveria democracia e boa governação.

#### **Caixa 74**

### **O Parlamento da CEDEAO e os órgãos de comunicação social**

Abertura e transparência constituem princípios 'de ouro' para o Parlamento da CEDEAO.

#### **Regra 79: Transparência nas actividades do Parlamento**

1. O Parlamento deve assegurar o mais alto nível de transparência nas suas actividades.
2. Os debates parlamentares devem ser públicos. Contudo, o parlamento pode decidir reunir em sessão fechada, através de um voto manual e sem debate, caso tal pedido seja efectuado pelo seu Presidente, por um grupo parlamentar ou por 10 deputados presentes na sessão a decorrer.

#### **Regra 80: Acesso público aos documentos do Parlamento**

O parlamento deve adoptar as medidas necessárias para que o público tenha acesso aos documentos do parlamento, através da adopção de um documento a ser proposto pelo comité de gestão parlamentar.

#### **Regra 81: Confidencialidade**

Na base de uma proposta a ser submetida pela respectiva comissão e sem prejuízo das regras 38 (comissões de inquérito) e 40 (representantes não

inscritos ou sem assento), o parlamento deve adoptar critérios para a definição de documentos e informação confidencial.

*Fonte:* Regulamento Interno do Parlamento da CEDEAO (Setembro de 2008).

A participação pública é importante para a estabilidade de um sistema democrático, mas os níveis de participação variam de país para país. Alguns parlamentos permitem que o público assista às reuniões das comissões, o que se pode revelar de grande utilidade para as actividades das ONG ou para indivíduos que estejam interessados no processo de elaboração de legislação. Ainda que tal participação não confira à assistência o direito de intervenção, a sua presença por si própria já é valiosa.

## O que pode fazer como parlamentar

### **Contribuição de intervenientes não institucionais para a política de segurança**

- ▶ Garantir a existência de mecanismos que permitam o engajamento do parlamento num diálogo contínuo com os órgãos de comunicação social e a sociedade civil, por forma a beneficiar o máximo das suas contribuições, no que respeita ao trabalho do parlamento relativo a questões de segurança.
- ▶ Para esse fim, se necessário, promover a adopção de legislação que permita às instituições competentes, às ONG e aos órgãos de comunicação social contribuir para os trabalhos da(s) comissão(ões) parlamentar(es) que abordam questões relacionadas com a segurança.

### **Sensibilização pública**

- ▶ Certificar-se de que o parlamento possui uma política activa de relações públicas no que diz respeito ao seu processo de tomada de decisão no campo da segurança.
- ▶ Para esse fim, se for apropriado, promover a adopção de legislação que permite a instituições competentes, ONGs e aos média contribuírem para o trabalho das comissões parlamentares que tratam de questões de segurança.

### **A relação entre a segurança e a liberdade de imprensa**

- ▶ Assegurar que a liberdade de imprensa é observada na lei e na prática, no que diz respeito às questões de segurança, e que eventuais limitações impostas não violem os princípios internacionais dos direitos humanos.
- ▶ Certificar-se de que legislação adequada sobre a liberdade de informação está em vigor.



# Bibliografia

O Parlamento da CEDEAO e o Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra concordaram que era necessário um guia conciso e acessível, a ser utilizado como um instrumento operacional no reforço da supervisão do sector da segurança na África Ocidental. Para este fim, reuniu-se nesta bibliografia as referências e fontes utilizadas na elaboração deste guia.

## Livros e artigos

Aboagye, Festus e Rupiya, Martin (2005), “Enhancing post-Conflict Democratic Governance through effective Security Sector Reform in Liberia,” em Festus Aboagye e Alhaji M.S. Bah, editores, *A Tortuous Road to Peace: The Dynamics of Regional, UN and International Humanitarian Interventions in Liberia*. Pretória: ISS, 249–280.

Addo, Prosper (2006), *Cross-border Criminal Activities in West Africa: Options for Effective Responses*. Acra: KAIPTC, Documento No. 12.

Africa, Sandy e Kwadjo, Johnny (2009), “Changing Intelligence Dynamics in Africa,” the Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR) e African Security Sector Network (ASSN). Disponível @ [www.ssnetwork.net/publications/gfn\\_ssr\\_publications.php](http://www.ssnetwork.net/publications/gfn_ssr_publications.php).

Alao, Abiodun (2007), *Natural Resources and Conflict in Africa: The Tragedy of Endowment*. Nova Iorque: University of Rochester Press.

Albrecht, Peter e Barnes, Karen (2008), “National Security Policy-Making and Gender,” em Megan Bastick and Kristin Valasek, editores, *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Genebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW.

Albrecht, Peter e Jackson, Paul (2009), *Security System Transformation in Sierra Leone, 1997–2007*. GFN-SSR e Alerta Internacional. Disponível @ <http://www.ssnetwork.net/documents/Publications/SierraLeoneBook/>

- Security%20System%20Transformation%20in%20Sierra%20Leone,%201997-2007.pdf.
- Alemika, E.O. e Chukwuma, I.C., editores. (2005) *Crime and Policing in Nigeria: Challenges and Options*. Lagos: CLEEN e Network on Police Reform in Nigeria.
- Alemika, E.O. e Chukwuma, I.C., editores. (2003), *Civilian Oversight and Accountability of Police in Nigeria*. Lagos: CLEEN e Police Service Commission.
- AlertNet (2007), "Misery Stalks a Niger Delta City," Disponível @ <http://www.sudanvisiondaily.com/modules.php?name=News&file=print&sid=24809>
- Ameller, Michel, editor (1966), *Parliaments: A Comparative Study of the Structure and Functioning of Representative Institutions in 55 Countries*. Genebra: União Inter-Parlamentar
- Amnesty International e DCAF (2009), *International Police Standards: 10 Basic Human Rights Standards for Law Enforcement Officials*. Genebra: DCAF.
- Aning, Kwesi (2004), "Investing in peace and security in Africa: The case of ECOWAS," *Conflict, Security and Development*, Vol. 4, No. 3, 533–542.
- Aning, Kwesi (2005), "Military Imports and Sustainable Development: Case Study Analysis—Ghana," documento elaborado por Projecto Ploughshares. Disponível @ <http://allafrica.com/download/resource/main/main/idatcs/00010208:3a9e8d3c4b4e360b8546ea500dae6beb.pdf>.
- Aning, Kwesi e Bah Sarjoh (2009), *ECOWAS and Conflict Prevention in West Africa: Confronting the Triple Threats*. Nova Iorque: Centro de Cooperação Internacional.
- Aning, Kwesi e Lartey, Ernest (2009), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Lessons from Ghana*. Nova Iorque: Centro de Cooperação Internacional.
- Aning, Kwesi, "Are There Emerging West African Criminal Networks? The Case of Ghana," *Global Crime*, 8 (3), 193–212.
- Ballentine, Karen (2003), "Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict," em Karen Ballentine e Jake Sherman, *The Political Economy of Armed Conflict—Beyond Greed and Grievance*. Londres: Lynne Rienner.
- Bastick, Megan (2008), *Integrating Gender in Post-Conflict Security Sector Reform*. Documento de Orientação No. 29. Genebra: DCAF.
- Bastick, Megan, Grimm, Karin e Kunz, Rahel (2007), *Sexual Violence in Armed Conflict: global overview and implications for the security sector*. Genebra: DCAF.

- Bauer, Gretchen e Britton, Hannah, (2006), “*Women in African Parliaments: A Continental Shift?*” em Gretchen Bauer e Hannah E. Britton, editores, *Women in African Parliaments*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Bellina Elena (2006), “Introduction,” em Elena Bellina e Paola Bonifazoa, editors, *State of Exception: Cultural Responses to the Rhetoric of Fear*. Reino Unido: Cambridge Scholars Press, ix.
- Bendix, Daniel e Stanley, Ruth (2008), *Security Sector Reform in Africa: The Promise and the Practice of a New Donor Approach*. ACCORD Documento Ocasional, 3 (2).
- Bolaji, Kehinde (2009) “The Guinea Bissau Debacle: Implications for Regional Security and Nigeria’s Leadership Role in West Africa”, *Africa Strategic Review* 2 (1), 123-139.
- Bryden, Alan, N’Diaye, Boubacar e Olonisakin ‘Funmi, editores (2005), *Security Sector Governance in West Africa: Turning Principles into Practice*. Documento de Orientação do DCAF No 8. Genebra: DCAF.
- Bryden, Alan, N’Diaye, Boubacar e Olonisakin ‘Funmi, editores (2008), *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*. Genebra: DCAF/LIT Verlag.
- Buzan, Barry (1983), *People, States and Fears: The National Security Problem in International Relations*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Collier, Paul (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: OUP.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas (2007), *Report of the Secretary-General on Cross-border issues in West Africa*, S/2007/143, 13 de Março de 2007.
- Creevey, Lucy (2006), “Senegal: Contending with Religious Constraints,” em Gretchen Bauer e Hannah E. Britton, editores, *Women in African Parliaments*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 151–169.
- DCAF (2006), *Parliament’s Role in Defence Budgeting*. DCAF Backgrounder. Genebra: DCAF.
- DCAF (2006), *Parliament’s Role in Defence Procurement*. DCAF Backgrounder. Genebra: DCAF.
- DCAF (2006), *Parliamentary Committees on Defence and Security*. DCAF Backgrounder. Genebra: DCAF.
- de Andrés, Amado Philip (2008), *West Africa Under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security*. Madrid: Documento de Debate No. 16 de UNISCI.

- de Soysa, Indra (2000), "The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity?" em Mats Berdal e David Malone, editores, *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Londres: Lynne Rienner, 113–131.
- DFID (2000), *Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development*, Relatório de um Simpósio Internacional Patrocinado pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional. Londres: DFID.
- Ebo, Adedeji (2007), "International Organisations and Security Sector Governance: Towards a Common ECOWAS Agenda," em David Law, editor, *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*. DCAF Yearbook 2007. Genebra: DCAF/LIT Verlag, 157–178.
- Ebo, Adedeji (2007), Towards a Common ECOWAS Agenda on *Security Sector Reform*. Documento de Orientação No. 23 do DCAF. Genebra: DCAF.
- Ebo, Adedeji e N'Diaye, Boubacar, editores (2008), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*. Genebra: DCAF.
- Ellis, Stephen (2009), "West Africa's International Drug Trade", *African Affairs* 108/431, 171-196.
- Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental (2004), *Security Sector Reform and Conflict Prevention in West Africa: Challenges and Opportunities*. Documento de referência. Disponível @ <http://www.un.org/unowa/unowa/studies/ssrbkgd.pdf>.
- Evans, Gareth (1993), *Co-Operating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*. St Leonards, NSW: Allen e Unwin.
- Fluri, Philipp e Hadzic, Miroslav, editores (2004), *Sourcebook on Security sector Reform: Collection of Papers*. Genebra/Belgrado: DCAF e Centre for Civil-Military Relations.
- Fluri, Philipp, Johnsson, Anders e Born, Hans, eds. (2005), *Controle parlamentar na area de segurança nacional: princípios, mecanismos e práticas*. Manual para parlamentares No.5. Genebra/ Kiev: UIP e DCAF.
- Fruchart, Damien, et al. (2007), *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour*. Solna: SIPRI e Uppsala University.
- Fundo de Desenvolvimento das NU para a Mulher (2003), *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*. Nova Iorque: UNIFEM.
- Gaanderse, Miranda, Purusi, Jean Jacques, e Valasek, Kristin (2011), *Gender Survey of Security Sector Institutions in ECOWAS Countries*, Genebra: DCAF (a ser publicado).

- Gamba, Virginia e Cornwell, Richard (2000), "Arms, Elites, and Resources in Angolan Civil War," em Mats Berdal e David Malone, editores, *Greed and Grievance: Economic Agenda's in Civil Wars*. Londres: Lynne Rienner.
- Gbla, Osman (2006), "Security sector reform under international tutelage in Sierra Leone," *International Peacekeeping*, 13 (1), 78–93.
- George, Paul (2002), "Defence Expenditures in the 1990s: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries," Conferência Internacional sobre *Converting Defence Resources to Human Development*, Bona, 9–11 de Novembro de 1997. Disponível @ <http://www.bicc.de/general/events/devcon/george/html>.
- GIABA (2008), *Annual Report of the Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa*, 2008. Disponível @ [http://www.giaba.org/media/A\\_reports/GIAB-%20Rapport%20annuel%20ang%20ok\[1\].pdf](http://www.giaba.org/media/A_reports/GIAB-%20Rapport%20annuel%20ang%20ok[1].pdf)
- Grupo de Crise Internacional (2006), "The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest," *Africa Report*, No. 115.
- Grupo de Crise Internacional (2009), *Liberia: Uneven Progress in Security Sector Reform*. *Africa Report* No. 148. Disponível @ [http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west\\_africa/148\\_liberia\\_uneven\\_progress\\_in\\_security\\_sector\\_reform.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/148_liberia_uneven_progress_in_security_sector_reform.pdf).
- Grupo de Crise Internacional (2010), *CrisisWatch* No. 79, 4; *CrisisWatch* No. 80, 5.
- Gupta, Sanjeev, de Mello, Luiz e Sharan, Raju (2000), *Corruption and Military Spending*. Documento de trabalho do FMI, WP/00/23. Disponível @ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0023.pdf>.
- Hirsch, John (2001), "War in Sierra Leone," *Survival*, 43 (3), 145–162.
- Human Rights Watch (2004), "Human Rights Overview, Nigeria, January 2004." Disponível @ <http://hrw.org/english/docs/2004/01/21/nigeri6976.htm>.
- Huq, Aziz Z (2006), "Democratic Norms, Human Rights and States of Emergency: Lessons from the Experience of Four Countries," em *Democracy, Conflict and Human Security: Further Reading* (Volume 2). Estocolmo: IDEA. Disponível @ [http://www.idea.int/publications/dchs/upload/dchs\\_vol2\\_sec4\\_1.pdf](http://www.idea.int/publications/dchs/upload/dchs_vol2_sec4_1.pdf)
- Hutchful, Eboe, editor (2009), *Security Sector Reform Provisions in Peace Agreements: Main Report*. GFN-SSR e African Security Sector Network.
- Ikelegbe, Augustine (2005), "The Economy of Conflict in the Oil Rich Niger Delta Region of Nigeria," *Nordic Journal of African Studies*, 14 (2), 216.

- Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (2005), "Women stopped by cultural obstacles from entering politics in West Africa." Disponível @ [http://www.idea.int/gender/quota\\_workshop\\_westafrica.cfm](http://www.idea.int/gender/quota_workshop_westafrica.cfm).
- Ismail, Olawale (2008), "Enabling Local Ownership: Participation and Capacity-Building in SSR," em Donais, Timothy, editor, *Local Ownership and Security Sector Reform*. DCAF Yearbook 2008. Genebra: DCAF/LIT Verlag, 127–145.
- Jensen, Nathan e Wantchekon, Leonard (2004), "Resource Wealth and Political Regimes in Africa," *Comparative Political Studies*, 37, 816–841.
- Lar, Jimam (2009), *The ECOWAS SSR Agenda in West Africa: Looking Beyond Normative Frameworks*. KAIPTC Documento Ocasional No. 24. Acra: KAIPTC.
- le Billon, Philippe (2001), "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts," *Political Geography* 20 (5), 561–584.
- le Billon, Philippe (2005), "The Resource Curse," *Adelphi Papers*, 45 (373), 11–27.
- le Billon, Philippe (2007), "Geographies of War: Perspectives on 'Resource Wars'," *Geography Compass*, 1 (2), 163–182.
- Leigh, Ian e Born, Hans (2008), *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*. Varsóvia: OSCE/ODIHR e DCAF.
- Luciak, Ilija (2008), "Parliamentary Oversight of the Security Sector and Gender," em Megan Bastick e Kristin Valasek, eds., *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Genebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.
- Maconachie, Roy e Binns, Tony (2007), "Beyond the resource curse? Diamond mining, development and post-conflict reconstruction in Sierra Leone," *Resource Policy* 32, 104–115.
- Malan, Mark (1999), *The OAU and African Subregional Organisations: A Closer Look at the peace pyramid*. ISS Documento Ocasional 36. Pretória: ISS.
- Malan, Mark (2008), *Security Sector Reform in Liberia: Mixed Results from Humble Beginnings*. Strategic Studies Institute Monograph. Available @ <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub855.pdf>.
- McNamee, Terence, editor, (2007), *The African Military in the 21<sup>st</sup> Century*. Relatório do Diálogo Tswalu de 2007. Londres: RUSI Whitehall Report 4-07.
- Murray, Senan (2007) "The Shadowy Militants in Nigeria's Delta," <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6644097.stm>

- Musah, Abdel-Fatau (2009), *West Africa: Governance and Security in a Changing Region*. Nova Iorque: Instituto Internacional da Paz.
- Nações Unidas (2001), International Covenant on Civil and Political Rights: General Comment No. 29, States of Emergency (Article 4), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, adotado na 1950ª reunião do Comité de Direitos Cívicos e Políticos, a 24 de Julho de 2001.
- Nações Unidas (2002), *Women, Peace and Security*. Estudo apresentado pelo Secretário Geral conforme a Resolução 1325 do Conselho de Segurança 1325 (2000). Nova Iorque: Nações Unidas.
- N'Diaye, Boubacar (2001), *The Challenge of Institutionalizing Civilian Control*. Lanham: Lexington Book.
- N'Diaye, Boubacar, Abdoulaye, Saine, e Mathurin Houngnikpo (2005), *Not Yet Democracy: West Africa's Slow Farewell to Authoritarianism*. Durham: Carolina Academic Press.
- Instituto Democrático Nacional (2009), "Women gain political ground in Burkina Faso," <http://www.ndi.org/node/15289>.
- Instituto Democrático Nacional (2000), *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*. Documento de Investigação Legislativa No. 6. Washington, DC: NDI.
- OCDE (2007), *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris: OCDE.
- Olonisakin, 'Funmi (2007), *Peacekeeping in Sierra Leone: The Story of UNAMSIL*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Omitoogun, Wuyi e Hutchful, Eboe (2006), *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control*. Nova Iorque: OUP e SIPRI.
- Omonobi, Kingsley (2009), "JTF links seized plane with arms to militants", *Vanguard*, 21 de Junho de 2009.
- Organização Mundial da Saúde (2001), *Small Arms and Global Health*. Genebra: OMS.
- Pantev, Plamen, editor (2005), *Civil-Military Relations and Democratic Control of the security Sector: A Handbook for Military Officers, Servicemen and Servicewomen of the Security and Intelligence Agencies, and for Civilian Politicians and Security Experts*. Sofia: ProCon Ltd.
- Paul, James (2003), "Oil Companies in Iraq: A Century of Rivalry and War". Disponível @ <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40586.html>

- Pelizzo, Riccardo e Stapenhurst, Rick (2004), *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*. Documento de Trabalho do Banco Mundial sobre Investigação de Políticas 3388. Washington, DC: The World Bank.
- Pugh, Michael e Cooper, Neil (2004), *War Economies in a Regional Context*. Colorado: Lynne Rienner.
- Reno, William (1995), *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny (2001). Reino Unido.
- Ross, Michael (2003), "Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil War," em Karen Ballentine e Jake Sherman, editores, *The Political Economy of Armed Conflict—Beyond Greed and Grievance*. Londres: Lynne Rienner, 47–67.
- Ross, Michael (2004), "What Do We Know About Natural Resources and Civil War?" *Journal of Peace Research*, 41 (3), 337–356.
- Sahel and West Africa Club e OCDE (2006), *Human Security in West Africa: Challenges, Synergies and Action for a Regional Agenda*. Volume 2, Documentos de trabalho. Disponível @ <http://www.oecd.org/dataoecd/57/31/38522363.pdf>.
- Sherman, Jake (2009), *Strengthening Security sector Governance in West Africa*. Nova Iorque: Centro de Cooperação Internacional
- Simma, Bruno, editor (1994), *Charter of the United Nations: A Commentary*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Singh, Ravinder (2004), *Parliamentary oversight of arms procurement processes: limitations and opportunities*. Stockholm: Centre for Pacific Asia Studies, Stockholm University.
- Singh, Ravinder, editor (1998), *Arms Procurement Decision Making, Volume 1: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand*. Nova Iorque: OUP e SIPRI.
- SIPRI (2002), *Armaments, Disarmament and International Security: SIPRI Yearbook 2002*. Solna: Oxford University Press e SIPRI.
- Small Arms Survey (2001), *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*. Oxford: Oxford University Press.
- Stapenhurst, Rick (2004), *The Legislature and the Budget*. Washington, DC: Banco Mundial.

- Stapenhurst, Rick e Johnson, John (2008), "Legislative Budget Offices: International Experience," em Rick Stapenhurst, et al., *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, DC: Banco Mundial, 141–158.
- Starkey, Kate e van Meny, Andri (2000), "Defence Budget Transparency on the Internet," *Information & Security*, Vol. 5.
- Stewart, Frances e FitzGerald, Valpy (2001), *War and Underdevelopment, Vol. 1: The Economic and Social Consequences of Conflict*. Nova Iorque: OUP.
- Transparency International (2008), *Addressing corruption and building integrity in defence establishments*. Berlim: Documentos de trabalho de TI #2/2007.
- Tshitereke, Clarence (2004), "Accountability and Oversight: The Role of Parliament in Arms Transfer," em Len Le Roux, et al., *Guarding the Guardians: Parliamentary Oversight and Civil-Military Relations: The Challenges for SADC*. Pretória: ISS, 69–83.
- União Interparlamentar (2000), *General Report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*, Nairobi, Maio de 2000. Genebra: UIP.
- União Interparlamentar (2002), *General Report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*. Bamako, Mali, Novembro de 2001. Genebra: UIP.
- União Interparlamentar (2009), "Women in National Parliaments," Disponível @ <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- União Interparlamentar, PNUD, Banco Mundial e UNIFEM (2004), *Parliament, the Budget and Gender*. Manual para Parlamentares No. 6. França: UIP.
- UNODC (2005), *Transnational Organized Crime in the West African Region*. Nova Iorque: Nações Unidas.
- UNODC (2009), *Human Trafficking, A Crime that Shames Us All: 2008 Global Report on Trafficking in Persons*. Disponível @ [http://www.unodc.org/documents/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf).
- UNODC (2009), *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*. Viena: UNODC, 15-72.
- UNREC (2008), *Capacity building on practical disarmament and peace building in West Africa*. Manual de Formação.
- Valasek, Kristin (2008), "Security Sector Reform and Gender," em Megan Bastick e Kristin Valasek, editors, *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Genebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.

van Eekelen, Willem (2005), *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*. Documento ocasional do DCAF No. 5. Genebra: DCAF.

Wezeman, Pieter (2009), *Arms Transfers to Central, North and West Africa*. Solna: SIPRI Documento de referência.

Yamamoto, Hironori (2007), *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*. Genebra: UIP.

Zabadi, Istifanus e Onuoha, Freedom (2010), "State of West Africa: A Survey of Security Landscape", *Nigerian Army Quarterly Journal*, 5 (3), 304-324.

## **Outras fontes seleccionadas na Internet**

União Africana

[www.africa-union.org](http://www.africa-union.org)

Centro Internacional de Conversão de Bona

[www.bicc.de](http://www.bicc.de)

Agência Central de Informações - The World Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

[www.ecowas.int](http://www.ecowas.int)

União Interparlamentar (UIP)

[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Base de dados UIP PARLINE

[www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp](http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp)

Transparency International

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Nações Unidas (NU)

[www.un.org](http://www.un.org)

Gabinete das NU para Assuntos de Desarmamento

[www.un.org/disarmament](http://www.un.org/disarmament)

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)



# Sobre o Centro para o controlo democrático das forças armadas de Genebra (DCAF)

O Centro para o controlo democrático das forças armadas (DCAF) é uma fundação internacional cuja missão é ajudar os Estados interessados e as instituições não governamentais a promover a boa governação no sector da segurança. Para este fim, o Centro promove normas apropriadas a nível internacional e nacional e divulga boas práticas e recomendações relevantes na área de políticas, em conformidade com os princípios democráticos. O DCAF também presta assessoria nos países e disponibiliza programas de assistência prática aos interessados. O DCAF é uma organização neutra e independente, que trabalha com parceiros locais nos países em que opera e apoia a apropriação local de reformas. O DCAF conta com os conhecimentos técnicos especializados de 58 governos representados no Conselho da Fundação e no seu Conselho Consultivo Internacional constituído por 50 peritos de renome. O Centro fez parcerias e celebrou acordos de cooperação com várias organizações internacionais e regionais, assembleias inter-parlamentares e com diversos institutos de investigação.

Queira visite-nos em: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)  
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces  
Rue de Chantepoulet 11  
PO Box 1360  
CH-1211 Geneva 1  
Switzerland  
Tel: +41 22 741 77 00  
Fax: +41 22 741 77 05  
E-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)











**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

