

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

**2007/2008**



**TII**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA/DO EXÉRCITO PORTUGUÊS/DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.**

**A REFORMA DO SECTOR DE SEGURANÇA EM ÁFRICA**

***JOSÉ LUÍS BRANCO SEABRA DE MELO***  
***Capitão-de-mar-e-guerra***



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A REFORMA DO SECTOR DE SEGURANÇA EM ÁFRICA**

**José Luís Branco Seabra de Melo**  
**Capitão-de-mar-e-guerra**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG  
Versão Provisória

Lisboa 2008



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A REFORMA DO SECTOR DE SEGURANÇA EM ÁFRICA**

**José Luís Branco Seabra de Melo**  
**Capitão-de-mar-e-guerra**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG  
Versão Provisória

Orientador: COR ENGEL JOSÉ DAVID MOURA MARQUES

Lisboa 2008



## ÍNDICE

<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
a. Definição do objectivo de investigação.....	1
b. Importância do estudo .....	1
c. Delimitação do estudo .....	2
d. Metodologia.....	3
e. Organização e conteúdo do estudo .....	4
<b>2. Causas dos conflitos em África.....</b>	<b>5</b>
a. História dos conflitos em África .....	5
(1) Emergência das independências.....	5
(2) A guerra-fria.....	6
(3) Nova Ordem Mundial.....	6
b. As causas dos conflitos.....	7
(1) Causas profundas.....	7
(2) Causas de situação.....	9
(3) Causas de oposição.....	9
c. Síntese conclusiva .....	10
<b>3. Organizações Internacionais .....</b>	<b>11</b>
a. Enquadramento.....	11
b. Aproximações das OI à RSS .....	11
(1) OCDE-CAD .....	12
(2) União Europeia.....	13
(3) Nações Unidas.....	15
(4) Outras Organizações .....	17
(5) CPLP .....	18
c. Síntese Conclusiva .....	19
<b>4. Organizações Africanas .....</b>	<b>20</b>
a. Enquadramento.....	20
b. Aproximações das ORA à RSS .....	21
(1) União Africana .....	22
(2) CEDEAO.....	23
(3) Outras organizações .....	24



c. Síntese conclusiva .....	25
<b>5. Arquitectura de Segurança e Defesa da UA.....</b>	<b>26</b>
a. Estrutura actual.....	27
(1) A União Africana .....	27
(2) Organizações sub-regionais.....	27
b. Operações recentes de apoio à paz .....	28
c. Potencialidades e limitações.....	29
d. Activação das missões de RSS .....	31
e. Síntese conclusiva .....	31
<b>6. Forças Armadas.....</b>	<b>32</b>
a. Desafios e problemas.....	32
b. Papel dos militares na RSS.....	34
c. Acção das Forças Armadas .....	36
<b>7. Conclusões.....</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>41</b>

#### LISTA DE APÊNDICES

Apêndice “I” – Glossário de Conceitos

Apêndice “II” – Princípios e Actores da RSS

Apêndice “III” – Diagrama de Indução

#### LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Breve Historial da União Africana

Anexo B – Conflitos Recentes em África

Anexo C – Missões de RSS das NU

Anexo D – Classificação dos Estados Africanos segundo indicadores de RSS.

Anexo E – Organizações Regionais Africanas no domínio da Segurança e Defesa



## AGRADECIMENTOS

*Á minha Família que continua a esperar o meu Tempo que tardo em conseguir dedicar-lhes, como merecem.*

*Aos meus Camaradas e Amigos mais próximos que sempre me incentivaram e encorajaram na realização desta “epopeia”!*

*A Sua Excelência o Embaixador António Monteiro pela atenção e acompanhamento que me dispensou. E à amiga Anicia Lalá pelo saber de vivência real que me transmitiu.*



## **RESUMO**

A Reforma do Sector de Segurança (RSS) surge como novo paradigma que associa o conceito de segurança ao desenvolvimento, focalizado nos indivíduos. Procura garantir a segurança humana, alterando a tradicional visão vestefaliana de segurança centrada na integridade do estado-nação e na manutenção do seu regime governativo.

A RSS é apresentada, neste trabalho, como uma nova esperança para a paz, segurança, estabilidade e desenvolvimento do Continente Africano, actuando de forma holística em todos os sectores do Estado que empregam ou controlam o uso da força.

Delimita-se o estudo geograficamente à África Sub-sahariana, identificando as causas profundas dos conflitos que assolam a região e caracterizando as actividades das principais Organizações Internacionais e das Organizações Regionais e Sub-regionais Africanas relacionadas com os processos de RSS. Apresenta-se também a Arquitectura de Segurança e Defesa Africana que evidencia a edificação de um conjunto de mecanismos operacionais que ganham capacidade para intervenções regionais no âmbito da RSS e salienta-se o seu impacto nas Forças Armadas do continente.

Conclui-se o estudo apontando para a necessidade de clarificação dos princípios de Governação do Sector de Segurança, procurando estimular a apropriação local dos processos, reforçar a capacidade nacional de reconstrução e articular as iniciativas dos actores regionais com os doadores externos. Esta acção visa criar um ambiente de segurança que propicie o desenvolvimento para a garantia da paz e estabilidade duradoura.



## **ABSTRACT**

The Security Sector Reform (SSR) is a new concept that links security and development, centred in the individuals. It makes a focus into the human security, changing the traditional vestefalian concept of security taking care of the State integrity and defending its governmental regime.

SSR is presented in this paper as a new hope for peace, security, stability and development of the African Continent, acting in a holistic way over all the state sectors that are responsible for the use of the force.

The study is geographically limited to the Sub-sahaarian Africa where it identifies the profound causes of the conflicts as well as the SSR related activities of the external International and African Organizations.

The African Security and Defence Architecture that is developing their capabilities to operate in a SSR environment is also presented, followed by the impact of these requirements into the Armed Forces.

The study ends pointing out the need for clarification of the Security Sector Governance principles in order to stimulate the African ownership, to reinforce the national capacity building, to define the regional and sub-regional actors and dimensions of SSR and the role of the external assistance in SSR.

The main goal of this investment is to provide a security environment that creates development and a sustainable peace and stability.



## **PALAVRAS-CHAVE**

África,  
Africa Sub-sahariana,  
Arquitectura de Segurança e Defesa,  
Conflitos,  
Doadores,  
Organizações Internacionais,  
Organizações Regionais Africanas,  
Reforma do Sector de Segurança.



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ASDA -	Arquitectura de Segurança e Defesa Africana
ACP -	Região África, Caraíbas e Pacífico
BM -	Banco Mundial
CAD -	Comité de Apoio ao Desenvolvimento
CE -	Comissão Europeia
CEDEAO -	Comunidade Económica de Estados da África Ocidental
COE -	Conselho da Europa
CPLP -	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPS -	Conselho de Paz e Segurança
DCAF -	Geneve Centre for the Democratic Control of the Armed Forces
DDR -	Desmobilização, Desarmamento e Reintegração
DFID -	Department for International Development
ECOMOG	Monitoring Observer Group of the Economic Community of West States
FAA -	Força Africana de Alerta
FMI -	Fundo Monetário Internacional
GFN-SSR	Global Facilitation Network for Security Sector Reform
IGAD -	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
NEPAD -	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
NU -	Nações Unidas
OCDE -	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OI -	Organizações Internacionais
OSCE -	Organização de Segurança e Cooperação para a Europa
OTAN -	Organização do Tratado do Atlântico Norte



- PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa
- RSS - Reforma do Sector de Segurança
- SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
- UA - União Africana
- UE - União Europeia
- UNDP - United Nations Development Program
- UNDPKO - United Nations Department of Peacekeeping Operations



*África deve assumir, em primeiro lugar, a sua “africanidade”...*

## 1. Introdução

### a. Definição do objectivo de investigação

A Reforma do Sector de Segurança (RSS) é um conceito de desenvolvimento recente<sup>1</sup> que visa reforçar a capacidade de um país para fazer face às necessidades de segurança e justiça das populações de uma forma coerente, com normas democráticas e princípios sólidos de boa governação, transparência e estado de direito. Expressa um processo e não um fim (ver a definição de RSS no Apêndice I – Glossário de Conceitos).

A RSS surge como uma realidade que abala o conceito tradicional de segurança e inclui não só a estabilidade e a segurança dos estados, mas igualmente a segurança e o bem-estar das suas populações, mantendo-se associada ao desenvolvimento. Esta estreita relação entre segurança e desenvolvimento é assumida como pilar inexorável da RSS.

A RSS tem adquirido relevância prática no contexto da reconstrução pós-conflito dos chamados estados falhados e em estados emergentes de conflito violento, tanto a nível interno como na relação com outros estados.

O presente trabalho investiga a forma como o novo conceito de RSS pode ser apreendido e empregue na prevenção de conflitos e na consolidação da paz, estabilidade e desenvolvimento no continente africano. A investigação efectuada procura também apontar o papel dos actores externos e internos neste processo, com particular enfoque nas Forças Armadas dos países Africanos. Finalmente, sugerem-se algumas estratégias para potenciar a RSS nos processos de desenvolvimento e integração regional do continente africano.

### b. Importância do estudo

O continente africano, sobretudo a região sub-sahariana, continua a viver situações de forte instabilidade e níveis de conflitualidade com consequências devastadoras do ponto de vista humanitário e para o desenvolvimento da região. A comunidade internacional está consciente da importância da paz e segurança em África para a paz e segurança mundial. As intervenções do passado das organizações internacionais não têm tido os melhores resultados no continente, vendo-se o emprego dos conceitos da RSS com expectativa, num quadro mais amplo da construção da paz pós-conflito de forma multidimensional, versando as vertentes políticas, económicas e sociais. Esgotados os modelos tradicionais, a aplicação da RSS, na sua vertente de associação de desenvolvimento à segurança e de segurança às

<sup>1</sup> As definições mais estruturadas datam de 2004, mas o conceito de RSS, sem nunca ter sido usado o termo, surgiu de forma pioneira por Kofi Annan, Secretário-Geral da Nações Unidas, em 1998, no seu relatório “The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa”.



populações, vem abrir nova perspectiva de estabilidade e futuro promissor para África. Os interesses multivariados que as organizações internacionais e potências individuais têm mostrado por África exibem a acuidade da necessidade dessa estabilidade. A Cimeira União Europeia – África, a apetência recente da China pelo continente africano e o novo Comando Americano para África são exemplos vivos destes interesses.

A sociedade internacional ganhou consciência moral, mas também por razões estratégicas e de segurança, da necessidade de intervir nos conflitos violentos e nas suas consequências devastadoras a nível regional, internacional e de segurança humana.

Parece, assim, inegável, o interesse e oportunidade de dar um entendimento mais abrangente aos assuntos de segurança e, daí, a importância da RSS em África.

### c. Delimitação do estudo

A Reforma do Sector de Segurança em África é um tema de uma dimensão incomensurável, envolvendo uma vastidão de actores e de realidades.

Por necessidade de abordar o tema de forma realista e exequível no tempo disponível para o estudo, delimitou-se geograficamente o objecto de investigação à África Sub-sahariana, por ser aí que se encontram os principais focos de instabilidade e de conflitos com carências identificadas de intervenções para o desenvolvimento. O estudo foi também delimitado aos actores nucleares no uso da força<sup>2</sup>, percorrendo, apenas de forma superficial, os outros actores da estrutura que influenciam a governação democrática do sector de segurança. No presente trabalho, embora estudados, não foram considerados em linha de acção nem os programas académicos de investigação sobre este tema, nem os operacionais de iniciativa individual de vários Estados, de que se destacam o RECAMP<sup>3</sup>, conduzido por França, o PAMPA<sup>4</sup>, conduzido por Portugal e os programas previstos para o AFRICOM<sup>5</sup>, com génese nos Estados Unidos da América. Estes programas configuram acções de segurança ainda um pouco distantes do espírito da RSS, pois tendem a centrar a segurança de África no papel militar, no seu treino e reequipamento, mas a RSS é mais abrangente e mexe com mentalidades e culturas, bem como envolve outros actores internos determinantes no controlo e imposição da segurança.

O estudo centrou-se, por isso, nas organizações nacionais e internacionais de carácter operacional com intervenção no terreno, numa perspectiva de definir uma acção coerente e harmonizada na sua aplicação.

<sup>2</sup> Ver Apêndice II – Princípios e Actores da RSS.

<sup>3</sup> RECAMP é o programa francês de *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix*.

<sup>4</sup> PAMPA é o Programa português de Apoio às Missões de Paz em África.

<sup>5</sup> AFRICOM é o novo Comando Americano para África.



#### d. Metodologia

O percurso metodológico incluiu a pesquisa bibliográfica, documental e a realização de entrevistas exploratórias. A fase documental consolidou uma visão ponderada das várias tendências sobre esta matéria, privilegiando modelos genuínos e originais que balanceassem os modelos impostos que, por vezes, não acautelam as realidades locais.

A fase das entrevistas veio dar a visão institucional, diplomática e operacional de personalidades com vivências africanas.

A linha de pesquisa acima referida é direccionada pela seguinte questão central:

***Como é que a Reforma do Sector de Segurança em África pode contribuir para a construção da paz, estabilidade e desenvolvimento do Continente Africano?***

A questão central formulada origina as seguintes questões derivadas (QD):

QD1 – Quais os factores de conflitualidade, riscos e ameaças à segurança em África?

QD2 – Estarão as Organizações Internacionais não Africanas a contribuir decisivamente para a RSS em África?

QD3 – Quais os principais desafios colocados às Organizações Africanas na RSS em África?

QD4 – Quais as áreas, oportunidades e mecanismos de intervenção no âmbito da RSS em África para Arquitectura de Segurança e Defesa do Continente Africano?

QD5 – Qual o impacto esperado nas Forças Armadas dos países africanos, em particular nas suas missões, decorrente da RSS?

Para o tratamento da questão central, e perante estas questões derivadas, levantaram-se as seguintes hipóteses (H):

H1 – Os conflitos, riscos e ameaças à segurança na Africa Sub-sahariana encontram-se, na actualidade, essencialmente associados a causas intra-estatais e às dificuldades dos próprios Estados conseguirem assegurar o desenvolvimento sustentado, o bem estar, a prosperidade social e a segurança das suas populações.

H2 – As Organizações Internacionais não Africanas mantêm o seu interesse na construção da paz e segurança em África, visando a estabilidade internacional, mas assumindo na actualidade uma intervenção de parcerias estratégicas, numa dimensão de complementaridade às intervenções africanas.

H3 – As Organizações Africanas compreenderam e têm vindo a assumir o seu papel de primordial responsabilidade na prevenção e resolução dos conflitos no Continente, dado



o seu melhor posicionamento e conhecimento da natureza desses conflitos, procurando, desta forma, conduzir pelas suas próprias mãos os destinos do Continente.

H4 – As Organizações Africanas e todos os actores internos procuram operacionalizar o sistema continental de segurança de forma interligada e coerente, numa Arquitectura de Segurança e Defesa que garanta as capacidades para resolverem os seus próprios conflitos, à luz dos conceitos de RSS.

H5 – As Forças Armadas dos países africanos evoluem para a percepção das suas novas funções que passaram da procura da vitória militar ou da eliminação do adversário para a criação de um ambiente de segurança e de ordem social, adaptando as suas missões a esta nova realidade, preparando-se para apoiarem o desenvolvimentos dos Estados em regime e controlo democrático.

Com base na análise da bibliografia seleccionada, e elaborando soluções pessoais sobre os elementos recolhidas das entrevistas, validaram-se as hipóteses formuladas pelo método indutivo<sup>6</sup> que permitiu identificar os contributos da RSS para a paz, estabilidade e desenvolvimento do Continente Africano, enquadrados num modelo de Arquitectura de Segurança e Defesa ancorada nas organizações africanas.

A metodologia seguiu, esquematicamente, o Diagrama da Indução em Apêndice III.

#### **e. Organização e conteúdo do estudo**

O trabalho está organizado em sete capítulos: após a presente introdução, segue-se o segundo capítulo que aborda as causas da conflitualidade, riscos e ameaças à segurança em África. O terceiro capítulo identifica as principais organizações internacionais e os seus contributos recentes para a RSS, seguindo-se o capítulo que analisa os esforços das organizações regionais africanas neste domínio, atribuindo-lhes a responsabilidade primária na sua condução. O quinto capítulo revisita a actual Arquitectura de Segurança em África destacando as áreas, oportunidades e mecanismos de intervenção no processo da RSS. O sexto capítulo evidencia os principais impactos esperados nas missões e capacidades das Forças Armadas Africanas. Por último, o capítulo das conclusões terminará o estudo de investigação, permitindo elencar os contributos a esperar da RSS para a construção da paz, estabilidade e desenvolvimento do continente africano, em resposta à questão central.

<sup>6</sup> De acordo com a classificação dos “Métodos Aplicados às Ciências Sociais”, da NS 04P58 – Metodologia da Investigação Científica do IAEM, aprovada em Fevereiro de 2005.



## 2. Causas dos conflitos em África

As causas dos conflitos em África não têm uma só explicação e merecem visões diversas, dependentes de quem as analisa, segundo as diferentes regiões e em função do tempo da história. Residem nas desigualdades, no declínio económico, na fragilidade e queda do Estado, na herança do colonialismo europeu e na própria guerra-fria. Actualmente, mudaram de natureza, tornando-se sobretudo de tipo regional ou inter-estatal.

### a. História dos conflitos em África

#### (1) Emergência das independências

A criação da Organização da Unidade Africana, em 1963, marcou o início do declínio da era colonial. A União Africana (UA)<sup>7</sup>, que lhe deu continuidade, preservou o princípio fundamental de “eliminar toda a forma de colonialismo de África”, mas conferiu responsabilidade partilhada nos conflitos aos próprios africanos. Reconheceu também a imperfeição das fronteiras nacionais geometricamente herdadas do colonialismo, mas acordou mantê-las em prol da estabilidade. As fronteiras existentes no momento das independências não deveriam ser alteradas, preservando a estabilidade e evitando geração de conflitos desnecessários.

O desafio da construção dos estados após a independência foi difícil face aos dispositivos débeis para a transição, deixados pelo poder colonial. Os novos países emergentes, em busca do desenvolvimento, procuraram mais a exploração dos recursos do que o crescimento económico. Por isso, as estruturas e as instituições do Estado permaneceram em condições de subdesenvolvimento.

A centralização e, em muitos casos, o autoritarismo das lideranças africanas foram as respostas políticas adoptadas pela maior parte dos regimes pós-coloniais (FARIA, 2004:10). Estes problemas foram exacerbados pela acção da guerra por procuração, instigada pela guerra-fria, que transpunha para África as rivalidades políticas e económicas dos oponentes dos dois pactos, bem como da influência de interesses das antigas potências coloniais.

Os princípios da OUA e agora da UA procuravam a estabilidade do continente, mas desde início que surgiram as excepções: A Somália nunca aceitou as fronteiras impostas pelos poderes ocidentais; a separação da federação Eritreia-Etiópia, sancionada pela ONU, veio originar uma das mais longas guerras em África; os problemas do Sudão, pese embora imputáveis à herança colonial, atestam a incapacidade do novo país em pôr em prática

<sup>7</sup> Ver Anexo A com um Breve Historial da União Africana.



políticas e estruturas que reflectissem as diferenças reais entre o norte e o sul, no período pós independência; na Nigéria, a guerra da secessão do Biafra (1967-1970) tinha contornos similares, dando evidência ao nível das capacidades organizativas destes países, passada a era colonial. Actualmente, persistem os problemas de ordem étnica, constitucional e de governação como obstáculos à estabilidade política e social.

## (2) A guerra-fria

A guerra-fria conduziu à emergência das esferas de influência dos dois blocos em África. As duas super-potências criaram um sistema de clientelismo que mantinha governos no poder em recompensa da sua fidelidade. Regimes corruptos foram apoiados e mantidos em exercício enquanto as fundações institucionais do estado se atrofiavam. As grandes potências e os seus aliados dispensaram aos seus clientes africanos inúmeros conselheiros e formação militar, bem como elevada quantidade de armamento em detrimento de matérias de necessidade básica que tiveram consequências nefastas ao nível económico e social. Os interesses da guerra-fria alimentaram directamente os maiores conflitos na região. O surgimento dum conflito originava o fornecimento de armamento massivo às facções em beligerância e o reforço dos seus exércitos pelas grandes potências. Após o fim da guerra-fria e retirada a assistência neste âmbito, são estes armamentos e estes exércitos que constituem as verdadeiras ameaças à paz e estabilidade na região. Após a guerra-fria, o nível de desmobilização e desarmamento foi fraco, estando o material remanescente na alimentação dos novos conflitos, garantido o equipamento das facções irregulares e dos grupos armados que ameaçam a segurança e a estabilidade interna.

A quantidade de armamento transaccionado durante a guerra-fria, sobretudo ao nível de material pesado, foi colossal<sup>8</sup>. Neste período, as questões de princípio como a boa governação, o Estado de direito, a gestão económica equitativa e transparente foram frequentemente negligenciadas em favor do pragmatismo político e do ganho comercial.

## (3) Nova Ordem Mundial

O Secretário-Geral da OUA, em 1990<sup>9</sup>, apresentou ao Conselho de Ministros um relatório que alertava para as mudanças no mundo decorrentes do fim da guerra-fria e as suas repercussões em África. A esse propósito declarava: *muito verosimilmente, regista-se a emergência dum novo equilíbrio geopolítico de forças, bem como uma nova ordem*

<sup>8</sup> Em 1988 contabilizava-se mais de 4 mil milhões de dólares, para em 1995 se cifrar em cerca de 270 milhões. Entretanto este material passou a constituir a base de um frutuoso comércio entre estados e do fomento de intenso tráfico ilegal (DFID, 2001:6-7).

<sup>9</sup> Tratava-se do Dr. Salim Ahmed Salim do Egipto.



*económica internacional que poderá enfraquecer e marginalizar cada vez mais África* <sup>10</sup>.

Nesse ano, registou-se uma recrudescência dos conflitos internos, a fragmentação estatal e a proliferação de grupos separatistas que se tornavam facções combatentes. A natureza dos conflitos mudou para o âmbito regional e as populações civis tornaram-se um alvo da violência entre facções, fugindo e provocando enormes calamidades humanitárias com deslocados e refugiados.

Os níveis de violência étnica e marcas de genocídio tornaram-se inaceitáveis. A violência étnica faz parte hoje da cultura dos conflitos em África. Se bem que esta violência possa ainda ser justificada em acções da presença colonial, a verdade é que os actuais dirigentes autocráticos africanos e a preservação centralizada dos seus estados fragilizados não têm conseguido mudar estes acontecimentos, antes incitando-os e sustentando-os em interesse próprio. Em Anexo B apresentam-se as características dos mais significativos e recentes conflitos no continente africano.

Os impactos dos conflitos manifestam-se na tragédia humana das perdas civis, dos deslocados, da violência e das crianças soldados. Sobre a economia têm o resultado devastador da destabilização da produção nacional necessária à subsistência das populações e às perdas das infra-estruturas com o conseqüente aumento da pobreza.

O custo da guerra reflecte-se nos refugiados e na mobilidade perturbadora das populações, nos efeitos perversos sobre os serviços e na qualidade da governação, bem como na incapacidade de atracção de investimentos. O aumento do peso da dívida e o impacto económico a nível regional e o conseqüente impacto internacional são também reflexos da perpetuação dos conflitos.

## **b. As causas dos conflitos**

### **(1) Causas profundas**

A resposta eficaz aos conflitos africanos obriga a compreensão comum das suas causas. Nelas é necessário incluir as profundas que provocaram os conflitos, as de situação que prolongam a sua manutenção e as de oposição que são as barreiras que impedem a sua resolução.

Nas causas profundas encontram-se a fragilidade e afundamento dos estados. Na maioria dos países africanos não se conseguiu ainda estabelecer fundamentos sólidos de boa governação. Os dirigentes governamentais, por incapacidade ou por falta de vontade não assumem os sacrifícios necessário para apoio às populações, preferindo optar por uma

<sup>10</sup> Relatório do Secretário-Geral sobre as mudanças fundamentais ocorridas no Mundo e as suas repercussões em África: Proposta de uma resposta de África (52.<sup>a</sup> Sessão Ordinária do Conselho de Ministros)



acção coerciva e corrupta do culto pessoal, perpetuando-se no poder político e usufruindo do controle dos recursos económicos que partilham com uma pequena clientela étnica que tem o poder da força para manter esta situação.

A deterioração do sector de segurança manifesta-se pela falta de controlo e uso abusivo na defesa de interesses particulares. Provoca igualmente a deterioração do sistema judiciário e penal e a derrocada das infra-estruturas. Nesta situação, a facção dominante pode permanecer por um certo período de tempo no poder e transmitir uma ilusão de estabilidade dentro de uma soberania fictícia. A democratização torna-se difícil e complexa nesta aparente legitimidade. Estas situações podem ter graves repercussões a nível internacional, pois são o terreno propício para as redes de crime organizado à escala mundial e de terrorismo, para as anarquias de branqueamento de capitais e para os cartéis de tráfico de droga, armamento e outras mercadorias ilícitas.

Ainda nas causas profundas consideram-se o declínio da economia e os choques económicos. O declínio contínuo afunda os estados e gera focos de conflito, por criar condições de vida difíceis para as populações que exteriorizam a frustração e a revolta. A precariedade tecnológica e as exigências da economia globalizada não permitem a emergência dos estados africanos, criando elevada dependência dos países desenvolvidos e aumentando a sua dívida externa. Os choques económicos que se podem manifestar em catástrofes naturais, na deterioração das trocas comerciais e na própria inflação descontrolada são causa directa de conflitos.

Os factores históricos e a riqueza dos recursos naturais são também e ainda causas profundas dos conflitos em África. A tradição da resolução violenta dos problemas e a afirmação de poder em função da etnia são razões históricas difíceis de ultrapassar, implicando uma mudança radical ao nível social e político.

A pobreza é outro factor de conflitualidade. Quanto mais pobre e menos desenvolvido, mais propenso a conflitos internos. É interessante notar, nas palavras de Denise Galvão<sup>11</sup> que *em África há um paradoxo entre a pobreza do povo e a riqueza da terra*. A apropriação de riqueza por uma pequena elite dá lugar a percepções tumultuosas de injustiça, ilegalidade e desequilíbrios nos direitos humanos.

África conhece dois tipos de conflitos baseados nos recursos: as guerras da precariedade e as guerras da abundância sobre os designados “recursos de conflito” (Le

---

<sup>11</sup> Denise Galvão é mestra em Relações internacionais pela Universidade de Brasília e integrante do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais da Universidade Cândido Mendes. A citação foi extraída do site <http://www.superinteressante.com.br/revista/> de 28/11/2007.



Billion: 2000). Nos casos de precariedade, os conflitos desenvolvem-se pelo controlo das terras e pelo direito de acesso à água. No caso de recursos abundantes, tais como petróleo e minerais, as partes do conflito lutam pelo controlo desses recursos. Em ambos os casos é importante saber gerir os interesses divergentes. Nas situações de recursos abundantes é dificuldade acrescida a apetência dos interesses de actores exteriores. A exploração destes recursos é importante porque normalmente os beligerantes que dominam os recursos assumem o seu controlo para enriquecimento próprio exclusivo e para suportar os custos da guerra que conduzem.

## **(2) Causas de situação**

As causas de situação, aquelas que podem eternizar os conflitos, situam-se no desemprego e baixo nível de formação e pressão demográfica da região, criando uma população potencial para recrutamento e instigação no recurso às armas; no abuso dos aspectos étnicos acicatando-se o ódio e a divisão pelas diferenças tribais; na disponibilidade de armas que mantêm preços baixos e canais rentáveis de tráficos ilegais, fornecendo meios para o prolongamento dos conflitos; e a ausência duma sociedade civil independente e bem informada, que gera a incapacidade de se constituir como a consciência cívica, moral e estabilizadora da má governação, do mal-estar das populações e da injustiça dos conflitos.

## **(3) Causas de oposição**

As causas de oposição residem na multiplicidade dos conflitos regionais, por vezes induzidas por alastramento e interligação, no falhanço da consolidação da paz, da falta de garantias, na mediação inadequada e inapropriada e, finalmente na assistência humanitária e ao desenvolvimento mal aplicado.

Os Estados e as Organizações Africanas têm vindo a assumir grande parte das operações de manutenção da paz e de gestão de crises no continente. Este protagonismo decorre dos insucessos da comunidade internacional em actuar em África.

As instituições e os mecanismos criados para estas missões vivem ainda alguma fase de insipiência e de obstáculos maiores de natureza financeira, operacional e de certo modo também política.

A comunidade internacional, num misto de afastamento, mas também de preocupação pela gravidade das ocorrências, lançou várias iniciativas bi e multilaterais para reforçar as capacidades em África para prevenir, controlar e regular os conflitos na região. As políticas de desenvolvimento planeadas para África não deram os resultados



esperados e a proliferação de conflitos violentos na região, essencialmente de carácter interno, continuaram a acentuar-se.

A preocupação da comunidade internacional está também associada à possibilidade de que as situações de instabilidade e insegurança possam degenerar em fluxos migratórios incontroláveis, em desenvolvimento da criminalidade organizada e na potenciação de nichos para as organizações terroristas.

É necessário a implementação de uma política internacional activa com acções imediatas capazes de suster e regular os conflitos violentos que entram o desenvolvimento da região. É necessário olhar para África de forma a se poder perceber os desafios daquela região e solucioná-los com a participação de todos os actores e no respeito dos princípios fundamentais da segurança humana e neste quadro surge a RSS como modelo de edificar a esperança.

### **c. Síntese conclusiva**

O continente Africano demora a encontrar o seu caminho da paz, da estabilidade, da segurança e do desenvolvimento e, por conseguinte, a sua afirmação internacional. As causas remotas de um domínio colonial que preparou mal o caminho para a independência e do desaparecimento dos apoios resultantes dos alinhamentos de conveniência com a situação da guerra-fria não podem continuar a justificar o nível de conflitualidade que persiste no continente.

Os processos de independência, naturais ou conquistados, tiveram início há mais de quarenta anos e a guerra-fria terminou há cerca de dez. Os graves conflitos que actualmente ainda se vivem em África, quer sejam de natureza inter-estados quer intra-estatais, evidenciam a crise do Estado africano nas suas vertentes de falta de responsabilidade e transparência, corrupção, má gestão dos assuntos públicos, centralização e burocracia, más escolhas económicas e incapacidade dos governos para responderem às necessidades básicas das populações e espelham a falta de capacidade em aproveitar as oportunidades de democratização e desenvolvimento. Este facto valida a primeira hipótese formulada na introdução, projectando a necessidade de encontrar a solução através dos próprios estados africanos com auxílio aceite, não impositivo, pela comunidade internacional, visando soluções abrangentes no domínio da segurança como preconizam os modelos de RSS.



### 3. Organizações Internacionais

#### a. Enquadramento

As Organizações Internacionais (OI) desempenham um papel fundamental nos processos de RSS, quer liderando programas próprios, quer em apoio à liderança de outros actores. Contudo, este novo conceito de RSS, que aborda a segurança numa dimensão abrangente e integrada, associando segurança e desenvolvimento, encontra-se ainda pouco percebida, sobretudo fora dos círculos de especialistas, no que se refere a harmonização e coerência de perspectivas institucionais<sup>12</sup>.

As incursões no domínio da RSS têm sido efectuadas a nível da implementação no terreno, mas maioritariamente a nível de desenvolvimento e reflexão conceptual e normativa. Muitas são as instituições académicas e redes de informação que têm centrado as suas investigações neste domínio<sup>13</sup>, começando só agora as organizações operacionais a desenvolverem o seu enquadramento no domínio da RSS.

Ganha-se actualmente a percepção de que a aplicação dos programas RSS nos diversos países exige o envolvimento dos próprios países, para apropriação e durabilidade das acções, evoluindo da tradicional aplicação impositiva de modelos dos países doadores.

No continente africano estão alguns programas de RSS em curso que procuram uma centralidade africana com apoio das Nações Unidas (NU), mas que também merecem a concorrência de outras organizações internacionais não africanas de que se destacam, a Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE), com o seu Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) e a União Europeia (UE) a que se junta as NU. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) procura também ganhar o seu lugar de relevo no desenvolvimento de programas de RSS em África.

#### b. Aproximações das OI à RSS

A RSS começa a ocupar actualmente as agendas de todas as organizações internacionais. No passado, estas mesmas organizações já tinham registos de envolvimento em actividades relacionadas com a RSS, mas tratavam-se de actividades isoladas e desintegradas dum programa global. A visão e abordagem holística da RSS começaram a dar os primeiros passos com a OCDE e a UE e mais recentemente com as Nações Unidas.

<sup>12</sup> O *Geneve Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF)* tem produzido, desde a sua fundação pelo Governo Suíço, em Outubro de 2000, diversos documentos de normas e orientação para os processos de reforma e governação do Sector de Segurança. Esta documentação encontra-se disponível no website da DCAF em <http://www.dcaf.ch>.

<sup>13</sup> As mais pesquisadas no âmbito deste trabalho foram a DCAF, o *Department for International Development (DIFD)* e a *Global Facilitation Network for Security Sector Reform (gfn-ssr)*.



As organizações internacionais focam normalmente as suas funções nos aspectos do desenvolvimento ou da segurança, havendo poucas que abordam ambos.

Nos meados da década de 90, as OI compreenderam que as suas missões de desenvolvimento, em particular nos países em conflito ou em situações de pós-conflito, não poderiam ter sucesso se não existisse um ambiente de segurança. É esta relação de segurança e desenvolvimento a que acresce o bem-estar das populações, na afirmação da segurança humana, que abre espaço e actualidade à RSS e à governação deste sector.

A tipologia do envolvimento das OI nos processos de RSS (LAW: 2006), apresentada na tabela 3.1, considera a diferenciação de abordagem, da geografia, dos instrumentos e dos contextos nacionais para domínio de aplicação.

Tabela 3.1 – Tipologia do envolvimento das OI na RSS

Abordagem temática	Desenvolvimento	Segurança	Governação
Abrangência geográfica	Global	Regional	Sub-regional
Instrumentos	Orientação política, assistência técnica, implementação de programas	Aplicação de normativos	Geral (tudo)
Contexto nacional	Desenvolvimento	Transição	Desenvolvido
	Pós-conflito		

### (1) OCDE-CAD

A OCDE foi criada em 1961 com o mandato de apoiar a democracia e a economia de mercado. Executa investigação, compila dados estatísticos e desenvolve linhas de orientação e normativos com vista a coordenar políticas gerais coerentes e identificar boas práticas. O Comité de Assistência ao Desenvolvimento compreende 22 dos maiores doadores bilaterais para o desenvolvimento nesta área, incluindo a Comissão Europeia.

Como parte do seu trabalho de redução da pobreza e de impulso aos bons resultados de apoio ao desenvolvimento, os doadores apostaram na década de 90 na recuperação dos países em conflito e em situação de pós-conflito. A OCDE-CAD assumiu então enorme importância como fórum de discussão e interface entre o desenvolvimento e a segurança, bem como na identificação das melhores práticas para as actividades dos doadores na área da RSS. A OCDE usa preferencialmente o termo sistema em vez de sector para abordar a segurança, descomprometendo-se da carga militar que este último termo encerra.



Em 2004, a OCDE produz o documento “DAC Guidelines on Security System Reform and Governance” que serviu de base ao Manual OCDE DAC (2007) única referência estruturada, até ao momento, que estabelece um conjunto de linhas de acção operacionais<sup>14</sup> visando a aplicação eficaz e eficiente das medidas de RSS.

## (2) União Europeia

A UE tem o estatuto do mais importante doador para o desenvolvimento e posiciona-se como um actor relevante na segurança mundial. A sua política externa confere-lhe um papel de protagonista na senda internacional na defesa dos seus valores comuns, designadamente o respeito pelos direitos humanos, as liberdades fundamentais, a paz, a democracia, a boa governação, a igualdade entre homens e mulheres, o estado de direito e a solidariedade e a justiça, incluídos na área da RSS<sup>15</sup>.

Embora nos critérios de adesão de novos membros a UE tenha estabelecido normas exigentes em termos de governação do sector de segurança<sup>16</sup>, elaborada, em 1993, em Copenhaga, só no início da corrente década emerge como actor chave no domínio da RSS. Em 2003, a UE elaborou a primeira Estratégia de Segurança Europeia que observa a inclusão de missões de RSS nas suas actividades de construção institucional<sup>17</sup>. Em 2005-2006, o Conselho e a Comissão adoptaram os seus conceitos de RSS, afirmando o papel da UE neste domínio e especificando as várias modalidades que podem contribuir para a sua implementação. Ambos os conceitos assumem as definições e os princípios estabelecidos no Manual da OCDE. Porém, Conselho e Comissão têm abordagens diferentes à RSS: a primeira envolve-se principalmente através das actividades da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), enquanto a segunda se exerce no domínio do

<sup>14</sup> Ao nível das normas, dos princípios e das orientações operacionais destacam-se: (i) Desenvolver processos para reforçar a boa governação, as normas democráticas, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos, em conformidade com as normas internacionais; (ii) responder aos requisitos fundamentais de um sistema de segurança que funcione, garantindo a criação de forças de segurança profissionais seja acompanhada de uma obrigação de prestar contas às autoridades civis e da capacidade de realizar as tarefas operacionais que lhe são confiadas; (iii) enfrentar os diferentes desafios numa abordagem multi-sectorial, incluindo a tomada em consideração do papel que a sociedade civil e outras estruturas de governação não públicas na execução da RSS; (iv) assentar nos princípios de responsabilização e transparência com maior vigilância dos processos de segurança pelos organismos civis e parlamentares; (v) basear-se no diálogo político sobre os direitos humanos, as questões de desenvolvimento e de segurança

<sup>15</sup> De acordo com documentos de estratégia política importantes, como a Declaração Conjunta da União Europeia sobre o Desenvolvimento, “O Consenso Europeu”, adoptada pelo Conselho de 22 de Novembro de 2005, publicada no Jornal Oficial C46 de 24.2.2006 e a Estratégia em matéria Europeia de Segurança adoptada pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2003.

<sup>16</sup> European Commission, “Enlargement – Accession criteria” disponível em [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/criteria/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm).

<sup>17</sup> European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy” (Brussels, 12 December 2003). Esta estratégia identifica as ameaças principais e a forma de as abordar, bem como discute as suas implicações para a Europa e as suas política externa.



desenvolvimento.

Em 2006, procurando estabelecer normas de acção conjunta da Comissão e do Conselho a UE definiu um quadro legal abrangente para as acções de RSS.

As principais áreas de apoio à RSS pela UE encontram-se na formação de corpos civis para gestão das forças armadas e policiais, na implementação de mecanismos de supervisão democrática deste órgãos, na reforma da justiça, na aplicação transparente da lei, na democratização das Forças Armadas, no apoio ao Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) dos ex-combatentes, bem como no controlo da proliferação de armas ligeiras e de pequeno calibre e na capacidade regional de reconstrução. As experiências vividas no terreno pela CE encontram-se identificadas no anexo II do relatório CE (2006)<sup>18</sup>, inseridas na área ACP (África, Caraíbas e Pacífico).

Nos avanços normativos mais recentes regista-se o documento de parceria estratégica África-UE, estratégia conjunta África -UE<sup>19</sup>, produzido durante a presidência portuguesa<sup>20</sup>, que faz ressaltar a importância da RSS no capítulo das prioridades estratégicas relativa à promoção da paz, segurança e estabilidade em África e na Europa. No âmbito da paz e segurança refere a necessidade de cooperação com as organizações regionais africanas apropriadas para tornarem a Arquitectura Africana de Paz e Segurança mais operacional, mas é na acção prioritária sobre governação democrática e direitos humanos que releva a RSS.

Mas como pode a UE apoiar melhor a RSS?

No relatório publicado pela *Saferworld*<sup>21</sup> e resumido no site da *global facilitation network for security sector reform*<sup>22</sup> são apontadas como pré-condições para uma implementação efectiva dum processo de RSS a apropriação local (*african ownership*), a compreensão e avaliação holísticas, uma abordagem adaptada ao contexto local e o acesso a financiamentos adequados.

Dentro da própria UE é preciso coerência na aplicação dos processos de RSS. Exige-se um conceito comum que assegure maior coordenação e uniformidade. O

<sup>18</sup> Inclui acções de RSS em Angola, Guiné Bissau e Moçambique.

<sup>19</sup> <http://www.eu.2007.pt/NR/rdonlyres/4A20D946-682...>

<sup>20</sup> O programa da presidência portuguesa do Conselho da EU na área PESD menciona na cooperação com África a procura de contributos para a promoção das capacidades africanas na prevenção, gestão e resolução de conflitos, assim como a Reforma do Sector de Segurança, incluindo abordagens específicas por região/país e desenvolver uma aproximação da EU que possa contribuir para o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR).

<sup>21</sup> Organização independente não-governamental que trabalha para impedir violência armada e criar comunidades seguras nas quais as pessoas possam viver em paz e bem-estar. Site: <http://www.saferworld.org.uk>.

<sup>22</sup> [http://www.ssrnetwork.net/doc\\_library/document\\_detail.php?id=3718](http://www.ssrnetwork.net/doc_library/document_detail.php?id=3718) [Em linha] Consultado em 02-03-08.



Conselho e a Comissão devem apresentar um quadro de aplicação da RSS com linhas de acção aplicáveis às políticas gerais, ao treino e aos programas com base nas lições aprendidas, congregando os esforços de todos os actores intervindo de forma bi-lateral.

A UE necessita, pois, de melhorar a coordenação dos diferentes actores, melhorar a coerência na implementação e de criar e racionalizar os financiamentos adequados. Para isso, deve apoiar-se nos princípios básicos da RSS que são o respeito pela apropriação local, a supervisão eficiente e democrática dos processos e efectuar um abordagem holística e multi-funcional adaptada aos diferentes contextos dos conflitos. Deve ainda perspectivar escalas temporais de continuidade a longo termo para as políticas de desenvolvimento, garantir a coordenação institucional de todos os actores e valorizar a credibilidade internacional da EU, bem como avaliar e planear metas futuras com base nas lições aprendidas.

### **(3) Nações Unidas**

As NU, como no caso da UE, têm estado tradicionalmente envolvidas em actividades nos campos da segurança e do desenvolvimento, mas só recentemente começaram a desenvolver ligações entre ambas. As missões mais significativas de RSS estão apresentadas em Anexo C, a partir da fonte (SHINODA:2006).

O campo do desenvolvimento é assegurado pelo *UN Development Programme* (UNDP) que conduz programas relacionados com a RSS em países em desenvolvimento e em transição como é o caso da prevenção e recuperação de crises, governação democrática e redução da pobreza. Correspondem a presenças no terreno de longo termo, podendo os programas operacionais instalarem-se antes e depois do conflito. O campo da segurança é assegurado pelo *UN Department of Peacekeeping Operations* (UNDPKO) que conduz, como o nome indica, operações de manutenção e apoio à paz. Correspondem a presenças de mais curta duração, enquanto o conflito ou a situação de pós-conflito durar.

A possibilidade destes departamentos poderem estar simultaneamente no mesmo cenário de operações suscitou desafios de coordenação e coerência que encontram eco no conceito de RSS.

Em 2006, o secretário-geral das NU criou um Grupo de Trabalho sobre RSS com representantes dos dois departamentos. No mesmo ano a presidência eslovaca do Conselho de Segurança da NU organizou uma série de encontros sobre esta temática, para após debate em 2007 ser apresentado o relatório final (UNSC, 2007), procurando-se o desenvolvimento de um conceito próprio das NU para os programas de RSS.



NA continuidade deste processo, o seminário internacional sobre “ *Enhancing UN support for SSR in Africa: Towards an African Perspective*<sup>23</sup>” veio mostrar a necessidade de estabelecer doutrina coerente sobre a aplicação da RSS pelas Nações Unidas, que ainda não existe. Foram reforçadas as ideias-chave de que o primeiro objectivo da RSS é induzir a segurança dos cidadãos e que a RSS necessita de uma perspectiva a longo prazo holística, contextual, de pertença nacional e aplicável dentro dum quadro de governação da mais ampla democracia política.

As experiências mais notáveis de acções de desafio e oportunidade de implementação da RSS em África, pelas Nações Unidas, passam pelos casos de estudo da África do Sul, do Sudão, da Serra Leoa, da República Democrática do Congo e mais recentemente da Guiné-Bissau. O caso da África do Sul ilustra a importância dum processo de RSS consultivo, inclusivo, mobilizado localmente e localmente financiado. O caso do Sudão demonstra os desafios e complexidades de conduzir os assuntos de RSS dentro do contexto de um acordo de paz. O caso da Serra Leoa destaca a importância dum compromisso político claro com a RSS e duma liderança determinada dentro do país, bem como do apoio crucial de longo prazo e os benefícios dum vasto processo consultivo. O caso da RDC salientou as complexidades das dinâmicas regionais, os problemas que decorrem do apoio externo descoordenado à RSS, particularmente no que respeita aos desafios contínuos de reinserção dos ex-combatentes, fazendo as ligações entre DDR e RSS. O caso da Guiné-Bissau mostra os desafios associados com a implementação dum processo duma RSS num ambiente frágil com restrições severas de recursos.

Em complemento destas acções, apresenta-se em Anexo D uma lista de países africanos que receberam processos de RSS, catalogando as diversas vertentes de aplicação e resultados.

O papel das NU para apoiar a RSS em África procura estabelecer um fórum dos estados africanos para identificar e estimular uma perspectiva comum africana das necessidades do sector de segurança e governação em todos os aspectos; proporcionar um fórum para os povos africanos darem contribuições políticas e conceptuais aos esforços em curso para articular um conceito comum das Nações Unidas sobre a RSS; fazer

---

<sup>23</sup> O relatório do seminário, realizado na Cidade do Cabo, na África do Sul, nos dias 7 e 8 de Novembro de 2007, ainda não foi publicado, mas a comunicação final do Chairman foi cedida pela secretária da reunião W. Alohe, via Internet:  
[http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/23551C897DCE1942C1257398004EE3CF/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/23551C897DCE1942C1257398004EE3CF/$FILE/Zdroj.html)  
[em linha] [disponível 02-03-2008]



recomendações de política para melhorar a coerência, a coordenação e o âmbito compreensivo das Nações Unidas e dos outros doadores de apoio à RSS em África.

Os principais temas de investimento das NU no desenvolvimento do conceito de RSS aplicado ao contexto Africano são a pertença nacional e local (*african ownership*), a capacidade de construção nacional, o papel dos actores regionais e sub regionais nas diversas dimensões da RSS e o papel da assistência externa na RSS.

#### (4) Outras Organizações

A Organização de Segurança e Cooperação para a Europa (OSCE) desenvolve desde longa data acções no domínio da RSS, tendo apresentado, em 1994, o Código de Conduta sobre os Aspectos Político-Militares da Segurança, instrumento que apela ao controlo democrático dos militares, mas também dos paramilitares, das forças de segurança interna, dos serviços de informações e da polícia..

O Conselho da Europa (CoE) incorporou o conceito de RSS, em 1993, na versão “segurança democrática”.O normativo mais importante do CoE data de 2005 com a recomendação da “ Supervisão Democrática do Sector de Segurança nos Estados-Membros<sup>24</sup>”.

A área de actuação da OSCE e do COE tem sido os países da Europa Oriental, mas a sua experiência de casos reais pode ser de grande utilidade para os desenvolvimentos futuros sobre a RSS no seio da EU e das NU e na sua aplicação ao continente africano.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) tem uma vasta experiência de relevância na área da RSS e que poderá contribuir para a expansão do conceito no futuro<sup>25</sup>. A OTAN tem desempenhado uma persistente actividade de instigador e facilitador das reformas da defesa dos seus estados-membros, assumindo-se como líder multilateral nesta área<sup>26</sup>. Só recentemente começou a compreender que os esforços de reconstrução no sector de segurança são essenciais ao sucesso das missões. A OTAN não tem tido grande oportunidade de intervenção em África no domínio da RSS.

O Banco Mundial (BM) tem-se dedicado às componentes sociais, económicas e institucionais do desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional tem-se centrado nos

<sup>24</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, “ Democratic oversight of the security sector “ in member states” Recommendation 1713 (2005).

<sup>25</sup> A OTAN, actuando no domínio das operações de manutenção da paz, não tem um conceito oficial de RSS. Contudo, desenvolveu uma percepção operacional da RSS que é usada nos seus programas de parceria. Estas normas constam no Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB). <http://www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm>.

<sup>26</sup> As potencialidades e as vulnerabilidades da OTAN no domínio da RSS encontram-se explicadas por David Law, no documento “Security Sector Reform in the North Atlantic Área: unfinished business” in Reform and Reconstruction of the Security Sector, eds. Alan Bryden and Heiner Hanggi (Geneve: DCAF, 2004).



aspectos fiscais e monetários. Como as outras organizações focadas no desenvolvimento, começaram, na última década dos anos 90, a marcar prioridades na redução da pobreza e na boa governação. Ao serem chamadas a intervirem crescentemente em países em conflito ou em situações de pós-conflito foram levadas a dar atenções às questões securitárias, destacando-se especialmente o Banco Mundial na área de consultadoria a domínios como desminagem e desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes.

As restrições estatutárias das duas organizações ao envolvimento em actividades de RSS são fortes. Contudo, a comunidade dos doadores internacionais tem pressionado para a revisão desta posição, no sentido duma maior abertura e compreensão ao que pode ser incluído na assistência oficial ao desenvolvimento.

#### (5) CPLP

A democratização institucional não conduz necessariamente à governação democrática do sector de segurança. A transformação da cultura política não se substitui aos processos sistemáticos da RSS.

Os desafios que se apresentam às OI são: a necessidade de incentivar uma cultura de aproveitamento positivo da RSS; a importância de estimular a participação da sociedade civil na gestão e controlo dos assuntos de segurança; a garantia do respeito das tradições e interesses locais, evitando a imposição de modelos não adaptados à realidade africana; a preocupação de procurar soluções regionais quando as vontades nacionais não evidenciam querer iniciar as reformas; e a adopção pelos doadores do princípio da segurança como bem público.

A CPLP parece integrar-se bem neste quadro. Esta Comunidade, não tendo uma política definida para a RSS, tem a vantagem do conhecimento do terreno e a percepção do respeito do procurado *african ownership* e dos mecanismos necessários de apoio externo. Moçambique surge como um exemplo de sucesso na aplicação dos processos de RSS e Angola cresce como uma referência regional nas acções de estabilização do continente africano.

No caso de Portugal, a dimensão africana da sua política externa, constitui um elo fundamental de ligação entre a Europa onde está inserida e o continente africano em que entra pela sua história e pela integração na CPLP, onde se afirma no apoio a vários pilares de construção do Estado, nomeadamente no sector da Defesa<sup>27</sup>. Neste contexto, Portugal

<sup>27</sup> Desde a sua criação, em 17 de Julho de 1996, que a CPLP vem actuando em África, intervindo essencialmente através da diplomacia preventiva, nos conflitos internos dos seus Estados-membros, mais ao nível da prevenção e mediação, granjeando por isso o respeito dos agentes do desenvolvimento e da segurança no continente africano.



“visa na vertente exclusiva da segurança, entre outras, reforçar as capacidades das Forças Armadas dos PALOP, colaborar na Reforma do Sector de Segurança e na Reforma do Sector da Defesa e ainda apoiar a formação e treino de militares dos países africanos amigos” (BERNARDINO, 2007 a):56).

### c. Síntese Conclusiva

A novidade do conceito de RSS e a diversidade das abordagens pelas diferentes OI estudadas acarretam implicações complexas no domínio da coerência e rentabilização da sua aplicação em cenários reais.

Há uma diversidade enorme de aproximações que se evidenciam na própria terminologia que varia de sector a sistema e de segurança a justiça. Dentro da mesma organização existem por vezes também diversidade. Nenhuma das OI estudadas apresenta capacidades para abordar simultaneamente todas as componentes da RSS, estabelecendo, por isso, na maioria das vezes, programas fragmentados e desequilibrados. As OI actuam geralmente como actores externos não integrando o espírito da RSS. Faltam-lhes ainda instrumentos políticos para implementação efectiva das actividades de RSS que devem ser materializados em normativos claros para cada situação e contexto.

A novidade do conceito de RSS também não permite a disponibilização de recursos materiais e humanos preparados e desenvolvidos para a panóplia de acções que os programas exigem. E, os próprios recursos disponíveis nem sempre estão organizados e interrelacionados para a desejada abordagem holística.

Por último, a falta de pontos comuns de referência dentro e entre as instituições complica a comunicação e a cooperação das suas actividades no domínio da RSS. Afigura-se necessário desenvolver uma cultura de cooperação com todos os actores doadores e receptores. Mas o maior desafio será no domínio da governação do sector de segurança onde se exige supervisão democrática e transparência, visando a legitimidade e credibilidade das actividades de RSS. A CPLP parece ter estrutura organizacional e doutrina para desenvolver profundos contributos neste domínio.

Face ao estado de ainda insipiência do conceito de RSS, as OI procuram parcerias estratégicas com os países carenciados desta reforma, respeitando o princípios de *ownership*, como lógica de continuidade e durabilidade para a paz e segurança em África.

Estes factos vêm validar a segunda hipótese, formulada na sequência da correspondente questão derivada sobre o contributo das OI para a RSS em África.



#### 4. Organizações Africanas

##### a. Enquadramento

As Organizações Regionais Africanas (ORA) perceberam a urgência de terem um papel mais activo na cooperação para a paz e segurança regional. Os conflitos extravasam frequentemente as fronteiras dentro das quais se iniciam, para ganharem impacto regional. Os mecanismos de segurança sub-regional constituem, deste modo, uma importante componente do sistema de segurança (EBO, 2004:1).

As ORA desenvolveram já mecanismos e normativos que se inserem numa óptica de segurança colectiva. Na urgência de harmonização regional de políticas, a RSS aparece como um desafio e uma oportunidade para o reforço da cooperação no continente e com as outras organizações internacionais. *Não há desenvolvimento sem paz e estabilidade, mas acreditamos igualmente que a paz e a estabilidade são valores cuja sustentação tem de ser necessariamente plural no que diz respeito aos sujeitos envolvidos e às parcerias mobilizadas* (NEVES, 2006: 273).

Os mecanismos de segurança colectiva criados mobilizam reformas profundas nos sistemas de segurança nos países membros e afirmam a vontade de África assumir protagonismo e liderança nos processos de estabilidade e paz no continente.

Nas palavras de Oliveira Cardoso: *A UA claramente afirma a sua visão de que os problemas africanos devem ter soluções africanas (...) e as crises serão preferencialmente resolvidas por Organizações Regionais* (IESM, 2006:2).

Até ao presente momento, a Nova Parceria para o Desenvolvimento em África (NEPAD)<sup>28</sup>, apresentada como um novo modelo para a interacção com o resto do mundo, constitui o principal quadro de referência para o desenvolvimento africano a longo prazo. Estruturada em torno de objectivos ligados à promoção da paz e da segurança e nos princípios da boa governação, este programa *apoia-se na vontade dos próprios africanos em criarem condições para atingir esses objectivos, através do reforço das suas próprias capacidades* (Bernardino, 2006 b):141).

O programa NEPAD adoptou oito áreas prioritárias de intervenção, entre as quais, o desenvolvimento dos recursos humanos, infra-estruturas, agricultura, saúde, ciência e tecnologia, bem como o acesso aos mercados dos países desenvolvidos (NEPAD, 2006).

As ORA carecem, no entanto e ainda, de harmonizar políticas e orientações, adquirir coerência e uniformidade para as diferentes percepções de segurança e encontrar

<sup>28</sup> O NEPAD nasceu em Julho de 2001, na 37ª Cimeira dos Chefes de Estado Africanos, tendo sido designada inicialmente por “New Africa Initiative”, vindo a chamar-se NEPAD em Outubro do mesmo ano.



valores comuns de vivência democrática e de paz. Estes valores comuns podem ser assumidos a partir dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio<sup>29</sup> inseridos em oito objectivos (pobreza e fome, ensino primário, igualdade de género, mortalidade infantil, saúde materna, doenças graves, ambiente e parceria global), ajustados a 18 áreas de intervenção e com 48 indicadores associados, permitindo uma avaliação permanente e um acompanhamento constante da sua evolução (Objectivos Milénio, 2005: pp.43-45).

#### **b. Aproximações das ORA à RSS**

As organizações oficiais africanas, ligadas ao Sector da Defesa, não têm uma política coerente e estruturada para aplicação dos programas de RSS em África. Por limitações financeiras, mas também por falta de organização e capacidade, bem como por falta ainda de apreensão dos princípios e objectivos do conceito de RSS, aguardam orientações mais claras das NU que, por sua vez, também não têm uma abordagem holística e coerente sobre a RSS para África.

A RSS é um elemento essencial para qualquer processo de estabilização e, por isso, se tem tornado um ponto importante das agendas internacionais.

No campo dos conceitos, importa definir a extensão e ambição do princípio do *african ownership*; a capacidade nacional de reconstrução; os actores regionais e sub-regionais e o papel e extensão da assistência externa. A *Peacebuilding Commission* das NU solicitou à África do Sul o seu contributo sobre esta matéria para em 2008 poder estabelecer um quadro de referência (DCAF, 2007:2).

África não tem uma capacidade de RSS coerente e definida, como não tem sido ouvida no corrente diálogo sobre esta matéria, deixando que os conceitos reflectam apenas a visão dos doadores. Enquanto todos os doadores referem na sua retórica “apropriação local”, na prática, torna-se extremamente difícil fazer com que os modelos impositivos, visando resultados de visibilidade rápida se centrem nesse objectivo. Os resultados das operações de manutenção da paz (e por paralelismo dos processos de RSS) devem ser medidos em décadas ou mesmo em gerações, não em anos (FIEDRICH-EBERT-STIFUNG, 2006:3). Poucos doadores têm esse tempo de paciência.

Para a eficácia dos programas de RSS emergem quatro assuntos primordiais: percepção do contexto do país; a qualidade do programa e a sua implementação; contribuições claras para os objectivos; monitorização e avaliação; e colaboração com outros actores internacionais. No impacto das acções é importante valorizar as avaliações a

<sup>29</sup> Estes objectivos decorreram da reunião realizada em Nova Iorque, na sede da ONU, em 2000, designada “Cimeira do Milénio”.



longo prazo, salientando-se os seguintes factores: abordagem estratégica que reflecta as prioridades locais; a sustentabilidade do financiamento; os recursos humanos adequados e capazes.

O pedido frequente e actual de intervenções de RSS em África obriga ao esclarecimento dos reais papéis da UA e da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) que se apresentam como as organizações mais capazes para executarem acções desse âmbito. A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) são também duas organizações sub-regionais com importância neste domínio, mas as divergências internas, latentes aos protagonismos e interesses concorrenciais dos estados-membros, colocam-nas em nível de envolvimento inferior à CEDEAO.

A União Africana (UA) e a (CEDEAO) têm um longo registo de missões de segurança em apoio de estados membros e parceiros, mas sem uma estrutura de RSS coerente e estruturada (ver em Anexo D a classificação de alguns estados africanos segundo a forma como se posicionam relativamente aos processos de RSS).

Contudo, as duas organizações já adoptaram um conjunto de mecanismos e instrumentos que procuram promover a governação democrática do sector de segurança e começaram a envolver-se em actividades que se encontram no âmbito da RSS. O mecanismo para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, bem como o protocolo suplementar sobre democracia e boa governação no processo de segurança e manutenção da paz são dois instrumentos chave do CEDEAO que podem ser úteis na elaboração dum conceito de RSS sub-regional. A Política Africana Comum de Defesa e Segurança da UA fornece o quadro abrangente para uma doutrina continental africana de RSS que derivaria do conceito a desenvolver pelas NU.

É necessário aprender das experiências regionais.

### **(1) União Africana**

A UA, com os seus 53 estados-membros, tem o objectivo de ajudar a estabelecer a democracia, os direitos humanos e uma economia sustentável, procurando eliminar os conflitos intra-africanos e criar um mercado comum efectivo.

A União Africana não tem um conceito de RSS definido, mas a sua aproximação multidisciplinar à resolução dos conflitos em África pode facilmente evoluir para uma agenda própria dedicada à RSS.



A compreensão do conceito de RSS na UA faz-se através da Declaração sobre o Quadro para a Organização da Unidade Africana que herdou e que inclui os elementos seguintes de importância para aqueles processos: (i) Rejeição de mudanças inconstitucionais de governos; (ii) Acordo sobre os elementos do Quadro de Acção para a UA, em resposta às mudanças inconstitucionais de governo<sup>30</sup>; e (iii) Aceitação de um Quadro de Acção que fornece um conjunto de princípios para a governação democrática, definição das mudanças inconstitucionais, medidas de acção para serem tomadas em resposta a tais mudanças assim como mecanismos de implementação.

Reforçando estes elementos, o Acto Constitutivo da UA estipula que os governos que chegarem ao poder através de meios inconstitucionais não serão permitidos participar nas actividades da UA.

## **(2) CEDEAO**

A CEDEAO congrega na África Ocidental o conjunto dos países mais pobres no continente e por, isso, é mais receptor de programas de RSS que seu iniciador.

Foi fundada em 1975 primariamente para impulsionar a integração económica e o desenvolvimento das sociedades e economias dos seus estados-membros. No final dos anos 70 e na década de 80 os assuntos da segurança começaram a surgir na sua agenda. Desenvolveu protocolos gerais no âmbito dos assuntos de defesa apelando para o respeito mútuo e para a não interferência nos assuntos internos, criando um mecanismo regional de assistência mútua em matéria de segurança e defesa.

A sucessão de conflitos inter-estáticos, na segunda década dos anos 80, com alastramento regional conduziu a CEDEAO a um papel mais firme no domínio da segurança, acordando em 1986 um pacto de não-agressão, passando em 1991 a uma declaração de princípios políticos em que os estados-membros se comprometiam a dar sustentabilidade à democracia e ao estado de direito. Nestes documentos a CEDEAO assumiu uma particularidade especial entre as outras organizações regionais, colocando igual ênfase nas ameaças internas e externas e permitindo a ingerência nos assuntos internos de outros estados, quando a sua segurança e a segurança das pessoas estivesse em risco. Aliás, esta posição veio posteriormente a ser assumida no Acto Constitutivo da UA.

Esta decisão foi de primordial importância, sobretudo após o fim da Guerra-fria, conferindo autorização a uma intervenção operacional para o caso dos conflitos armados

---

<sup>30</sup> O Acto Constitutivo da UA veio permitir a esta organização o “poder de ingerência” tão contestado e impedido no passado. Este poder é agora possível em casos excepcionais de casos de crime de guerra, de genocídio e de crime contra a humanidade.



na região. É então constituído o ECOMOG , grupo de monitorização, como força multilateral de manutenção e imposição da paz com intervenções significativas na Libéria, Guiné-Bissau, Serra Leoa e Costa do Marfim. Não é propriamente uma força permanente, mas uma iniciativa formal para que exércitos diferentes possam operar em conjunto. O CEDEAO tem também uma Comissão de Segurança e Defesa que compreende todos os chefes de defesa e um comité de chefes da polícia.

Em 1999, a experiência de segurança regional foi consolidada com o estabelecimento do Mecanismo de Prevenção, Gestão, Resolução e Manutenção de Conflitos e Segurança.

A CEDEAO para preparar e treinar os participantes para esta missões envolveu-se noutros domínios do sector de segurança. Desenvolveu capacidade na recuperação de armas ligeiras e de pequeno calibre (SLAW); o parlamento regional edificou capacidades para monitorizar os sectores de segurança,; assumiu um papel emergente na componente de supervisão judicial e de monitorização dos direitos humanos e incentivou a participação da sociedade civil nestes domínios.

Em 2006, os Chefes das Forças Armadas dos países da CEDEAO acordaram um Código de Conduta para as Forças Armadas com base no documento sobre o mesmo tema desenvolvido pela OSCE.

As várias actividades da CEDEAO na área da prevenção e gestão de conflitos pode eventualmente servir de base para uma abordagem compreensiva de RSS.

### **(3) Outras organizações**

No domínio da RSS há um conjunto significativo de instituições académicas e centros de reflexão com trabalho sólido e diversificado sobre esta problemática. Falta-lhes ainda o envolvimento das organizações operacionais.

No site da gfn-ssr, na secção dos casos de estudo de RSS em África, podemos identificar a multiplicidade das organizações que abordam este assunto (ver Tabela 4.1). Estas organizações têm abrangência local e regional, mas também continental. Muitas delegações de âmbito internacionais estão também instaladas no terreno, para estudarem de perto esta nova realidade.

É notória a necessidade de uma estratégia de RSS dos africanos para África. Em resposta aos desenvolvimentos recentes de vários doadores externos que estabelecem quadros de acção com poucos contributos africanos. A African Security Sector Network



(ASSN) realizou uma conferência<sup>31</sup> sob os auspícios da UA, em que apontou a necessidade de afirmar e aumentar o “african ownership” . É relevado que a UA, como organização envolvida em prevenção e gestão de conflitos deveria assumir perfil mais destacado nas actividades de construção da paz e da RSS em particular.

Tabela 4.1 – Organizações de Estudo da RSS em África

Tipo	Organizações
Locais e Regionais	SaferAfrica Pax Africa SADSEM SRIC CDD ACCORD West Africa Network for Peacebuilding CEEA CPRD EIIPD RECSA
Continentais	ASSN/ASDR African Union Department of Peace and Security Institute for Security Studies
Internacionais	UN Agencies on Africa EU@UN –Partnership in Africa
Fonte: <a href="http://www.ssrbulletin.net/ssrbulletin/ssr_in_afr.php">http://www.ssrbulletin.net/ssrbulletin/ssr_in_afr.php</a> consultado em 27-02-2008	

Devem ser incluídas todas as componentes da RSS como a transformação da defesa, informações, reforma da polícia e sistemas penais, sustentadas nas lições aprendidas dos diversos países e das experiências e desenvolvimentos das organizações sub-regionais africanas.

### c. Síntese conclusiva

A UA surge como uma organização política de nível continental que referencia um quadro geo-estratégico único na governação pan-africana. Torna-se o interlocutor primordial da cooperação para o continente africano.

Conjuntamente com as organizações sub-regionais integraram recentemente o vector da segurança nas suas atribuições, institucionalizando ou melhorando os seus mecanismos para fazerem face aos conflitos. Assumem como programa quadro de apoio ao

<sup>31</sup> Conferência “Towards an African SSR Strategy”, realizada nos dias 2 e 3 de Outubro de 2007, em Addis Ababa.



desenvolvimento o NEPAD e procuram consolidar a coerência nos seus programas, tendo como referência os valores comuns dos Objectivos do Milénio.

UA e ORA perceberam a importância do novo conceito de RSS na sua versão abrangente de todos os sectores do Estado e procuram firmar um conceito próprio e uma operacionalização, seguindo os desenvolvimentos das NU neste domínio. Procuram, pese embora com o apoio externo, encontrar a solução dos problemas africanos com soluções africanas.

Existem ainda alguns obstáculos associados a rivalidades regionais, à parca disponibilidade financeira e à falta de gente especializada. Combatem também a multiplicidade de acções, por vezes sobrepostas e concorrenciais, tentando racionalizarem os recursos, evitarem a dispersão e focarem-se na eficácia e eficiência dos programas.

Apontam como temas chave no domínio da RSS com relevo para o contexto africano a apropriação local ou nacional (*african ownership*), a edificação de capacidades nacionais, a dimensão do envolvimento dos actores regionais e sub-regionais e o papel da assistência externa e a relação com os doadores multinacionais e bi-laterais. Conhecendo, de realidade vivida, os problemas da conflitualidade e precariedade do Continente querem assumir a liderança da sua resolução, abandonando o papel de meros receptores de apoio ao desenvolvimento, mas posicionando-se como actores activos, buscando parcerias estratégicas com as principais OI para a paz e segurança na região e consequentemente para o seu desenvolvimento e bem-estar das populações.

A terceira hipótese fica assim validada e abre caminho para que a problemática da paz e segurança, tendo em vista o desenvolvimento, se possa fazer com o envolvimento de todos os actores, incluindo militares e sociedade civil.

## 5. Arquitectura de Segurança e Defesa da UA

Após a análise das organizações internacionais não-africanas e das organizações sub-regionais africanas nas suas relações com a reforma do sector de segurança, importa, nesta fase do estudo, perceber a Arquitectura de Segurança instituída em África, suas potencialidades e limitações, na implementação e aplicação dessa reforma.

África pretende assumir ela própria a condução dos seus desígnios na instauração da paz no continente. A arquitectura de segurança e defesa africana (ASDA) foi lançada pela UA em 2002. As organizações sub-regionais, parte integrante da ASDA, fazem acreditar a sua colaboração com a UA e reforçam as suas capacidades nos domínios da prevenção, da mediação e regularização de conflitos. Várias operações de manutenção da



paz foram, assim, conduzidas recentemente pela UA e pelas organizações regionais. Neste âmbito, pode-se citar as missões africanas no Burundi e no Sudão, o envio de forças de manutenção da paz da CEDEAO à Libéria e à Costa do Marfim.

**a. Estrutura actual**

**(1) A União Africana**

A Assembleia da UA adoptou em Durban (2002) o Protocolo relativo à criação do Conselho de Paz e Segurança (CPS) da União Africana. O CPS tem por objectivo a promoção da paz, da segurança e da estabilidade em África, a antecipação e a prevenção dos conflitos, bem como a promoção da consolidação da paz e reconstrução pós-conflito. O Protocolo entrou em vigor em Dezembro de 2003. Os órgãos e instrumentos principais que o constituem são os seguintes: (i) O Conselho de Sábios<sup>32</sup> que tem por fim reforçar a capacidade de mediação da UA, pondo em prática a diplomacia preventiva antes de qualquer conflito potencial tomar proporções críticas. Os membros do conselho tomaram posse em Janeiro de 2007 e procuram ainda os termos de referência para cumprimento eficaz do mandato; (ii) um Sistema de Alerta Prévio<sup>33</sup> à escala do continente visando harmonizar e coordenar os sistemas regionais de alerta rápido. A UA aprovou recentemente o quadro de operacionalização deste sistema na cimeira de Addis-Abeba, em Janeiro de 2007; (iii) uma Força Africana de Alerta (FAA)<sup>34</sup> com base de nível regional, compreendendo cinco brigadas de intervenção, observadores militares e uma polícia civil. (Terá uma capacidade de 15000 a 20000 elementos de pessoal experimentado em operações de manutenção da paz. Ao nível da Comissão da UA a Força procura actualmente reforçar a sua capacidade de gerar operações de manutenção da paz complexas, sobretudo na vertente civil-militar); (iv) um mecanismo de financiamento sob a forma de Fundo para a Paz; e (v) uma Política de Reconstrução e de Desenvolvimento pós-conflito .

**(2) Organizações sub-regionais**

A UA reconhece oito organizações sub-regionais que constituem a sua fundação (ver descrição sucinta no Anexo E das seis mais significativas nos campos da segurança e defesa): (i) a CEEAC (Comunidade económica dos Estados da África Central); (ii) a CEDEAO (Comunidade económica dos Estados da África do Ocidental); (iii) o IGAD (Autoridade intergovernamental para o desenvolvimento); (iv) a SADC (Comunidade para

<sup>32</sup> Também designado Grupo dos Eruditos ou Painel de Sábios.

<sup>33</sup> Em inglês CEWS (*Continental Early Warning*).

<sup>34</sup> Também designado de Força Africana de Intervenção ou *African Standby Force*.



o desenvolvimento da África Austral); (v) a CEN-SAD (Comunidade dos Estados sahélo-saharianos); (vi) a UMA (União do Maghrebe árabe); (vii) o COMESA (Mercado comum da África Austral e oriental); e (viii) a CAE (Comunidade da África de Leste).

As organizações sub-regionais reforçam as suas capacidades no domínio da prevenção e da resolução dos conflitos e colaboram estreitamente com a UA, sendo as suas actividades harmonizadas e coordenadas pela Comissões da UA. O artigo 16 do Protocolo relativo à criação do CPS define claramente o papel das Comunidades dos Estados Regionais e prevê a assinatura dum protocolo de acordo que regulará o relacionamento entre estes e a UA na base do princípio da subsidiariedade.

#### **b. Operações recentes de apoio à paz**

Diversas operações de apoio à paz têm sido conduzidas pela UA ou pelas organizações sub-regionais. No Burundi, a missão africana no Burundi (MIAB) foi a primeira operação de manutenção da paz ordenada e dirigida pela UA. Na Libéria e na Costa do Marfim, a CEDEAO empregou forças de manutenção da paz, respectivamente a ECOMIL e a ECOMICII, em perfeita conformidade com as decisões da UA. Várias outras missões estão actualmente em funcionamento (FPA, 2007:9): FOMUC, força multinacional da Comunidade Económica e Monetária da África Central, desde 2002; a missão africana no Sudão (AMIS), operação de apoio à paz no Darfur; a missão africana na Somália (AMISOM) em preparação; observadores da UA destacados no Burundi e na fronteira entre a RDC e o Ruanda; oficiais de ligação da UA a participarem no controlo da zona de segurança temporária entre a Eritreia e a Etiópia; e o envio duma força de segurança para as ilhas Comores. Releva-se ainda que em 2005, o CPS decidiu impor o desarmamento e a neutralização das FAR e outros grupos armados da República Democrática do Congo.

Estas operações dirigidas pela UA têm integrado sempre elementos civis importantes para ajudar a restabelecer a paz e a segurança, mas também a consolidar essa paz, designadamente ao assegurar o processo DDR dos antigos combatentes, bem como a reconstrução e o desenvolvimento pós-conflito. Estes objectivos encontram-se no protocolo do CPS e são precisados no documento quadro adoptado em 2003 para a criação das FAA. A dimensão civil desta Força continua em análise, mas espera-se vir a ser considerada pela UA, associando também o elemento policial.



### c. Potencialidades e limitações

As relações entre Segurança, Governação e Desenvolvimento são hoje reconhecidas e julgadas muito importantes. A ausência de segurança hipoteca o desenvolvimento e reciprocamente a fragilidade económica favorece os conflitos e a insegurança.

A par da segurança dos Estados e da protecção da soberania surge a exigência da segurança humana, isto é a segurança das pessoas e das populações e neste quadro se desenvolve a base da Arquitectura de Segurança e Defesa em África.

Existe hoje uma dinâmica de nível regional para as saídas das crises. Apesar da fragilidade da maioria das situações, registam-se progressos na diminuição dos conflitos, sendo determinante a abordagem integrada regional. A título de exemplo na África Ocidental (DIALLO, 2007, 3-4) 13 dos 18 países encontram-se em estado de paz relativa, dois estão confrontados com rebeliões locais activas e três vivem conflitos violentos episodicamente hibernados<sup>35</sup>. A arquitectura do sistema regional de segurança encontra-se, pois, estruturado, na prevenção, gestão e regulação dos conflitos internos com cooperação no domínio do alerta precoce e na intervenção autorizada.

A segurança humana vem contribuir para o desenvolvimento de uma nova abordagem que liga a luta contra a extrema pobreza e o desenvolvimento da segurança, através de uma política coerente que abarca a promoção e respeito dos direitos do homem, a protecção sanitária, a segurança pública, a protecção do ambiente e a defesa nacional

A adopção de tal abordagem pela UA e pelas ORA abre a possibilidade e a necessidade da sua disseminação e sua apropriação pelos Estados membros e pelos outros actores que devem ser comprometidos na governação democrática do sector de segurança.

Os desafios que se colocam em matéria de segurança são as fragilidades estatais e sociais, com a desorganização institucional e a falta de recursos, as tendências pesadas de certos factores de insegurança, como a proliferação duma multiplicidade de actores incontroláveis e a proliferação e tráfico ilícito de armamento ligeiro<sup>36</sup> e de pequeno calibre; as questões de segurança humana, como são o caso das crianças soldado, das pândemias, os refugiados e as calamidades naturais e desastres ambientais, e a fragilidade e eventual reversibilidade das saídas das crises.

<sup>35</sup> Sete países (Camarões, Cabo Verde, Benin, Burkina Faso, Gambia, Gana e Mauritània) vivem situações de paz e estabilidade, pese embora em alguns casos com relativa fragilidade; quatro países (Guiné-Bissau, Libéria, Serra Leoa e Togo) encontram-se numa dinâmica de saída de crise; quatro países (Mali, Níger, Senegal e Nigéria) permanecem mais ou menos confrontados com um conflito residual ou local; e três (Costa do Marfim, Guiné Conacri e Chade) estão em situações de conflito pela disputa do poder político.

<sup>36</sup> Do estudo de Pascale Boniface, Director do IRIS, realizado pela UNOWA, em 2006, estimava-se na África Ocidental, cerca de 8 milhões de armas ligeiras, das quais metade em posse de privados.



A UA e as ORA estão em sintonia para uma abordagem global e regional da segurança. Todas as ORA assumem a prefiguração da arquitectura de segurança apresentada pela UA (Figura 1).

Fonte: (BERNARDINO, 2007 b): 136)

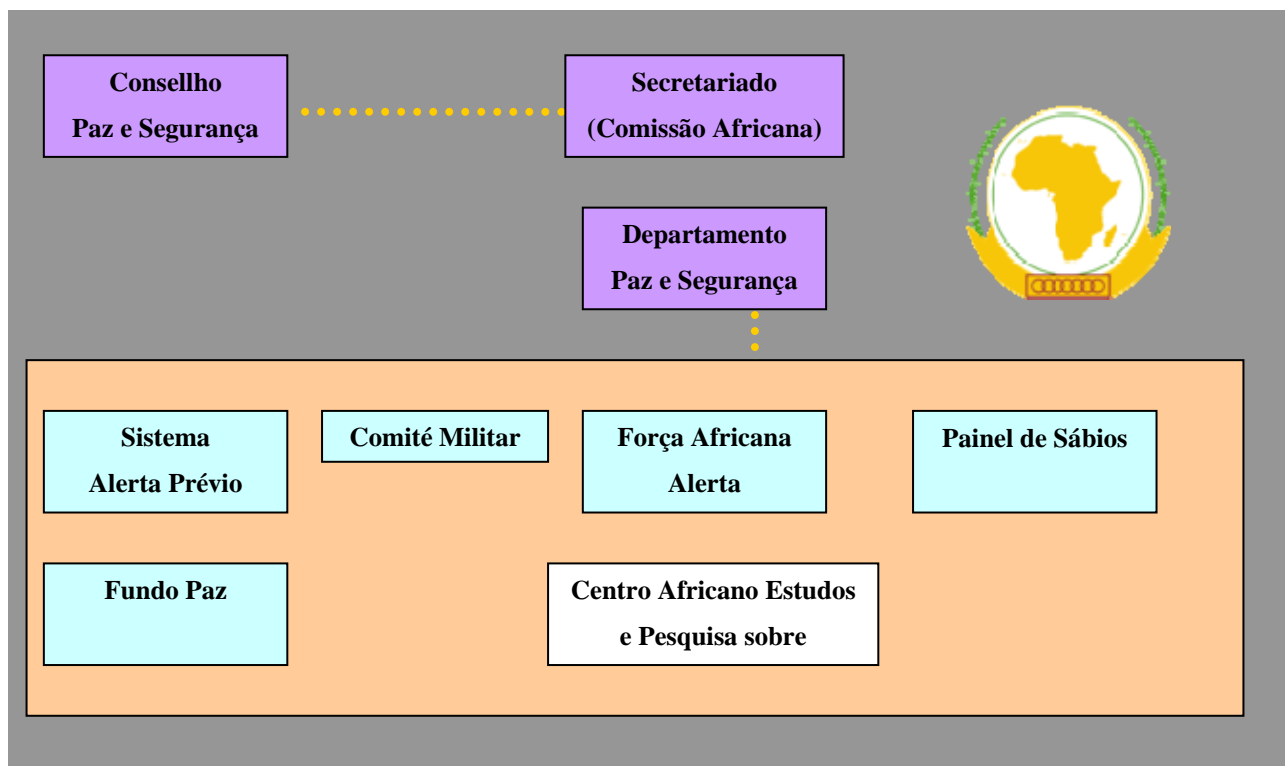


Figura 5.1 – Arquitectura de Segurança e Defesa Africana

Falta agora dar coerência e operacionalizar estes dispositivos em complementaridade com o apoio da comunidade internacional. Afigura-se importante edificar o sistema de forças de alerta com uma brigada por região, num total de cinco, com capacidades operacionais para a prevenção de crises e operações de manutenção da paz. Será determinante a aposta no reforço das capacidades técnicas e logísticas, bem como financeiras para a operacionalização efectiva desta força.

A UA tem já no quadro do NEPAD uma determinação política na situação pós-conflito, apostando no desenvolvimento como solução durável para os problemas da paz e segurança que importa passar e dar apropriação a todos os actores regionais.

No domínio das limitações é determinante a incerteza e a insuficiência dos financiamentos postos à disposição das missões de paz nos países da UA. Sendo este o principal obstáculo ao sucesso das missões, não são despiciendas as dificuldades no entendimento do novo conceito de segurança, por todos, bem como na aceitação das



cedências de soberania a favor da segurança colectiva. A nova mensagem da UA que vem permitir acções de ingerência quando justificadas por razões humanitárias e de bem-estar público começa a agora a ser aceite regionalmente. Por último é preciso ainda ultrapassar as desconfianças relativamente às potências hegemónicas sub-regionais e assimilar na esfera africana o conjunto de valores comuns como a pluralidade, democracia, direitos humanos e respeito por minorias.

#### **d. Activação das missões de RSS**

Os países em conflito, por serem na sua maioria considerados estados frágeis, apresentam normalmente forças de segurança que não podem actuar com eficiência no seu papel de protecção da soberania, do território e das pessoas e populações. Em certos contextos aparecem mesmo como causa da insegurança pela democracia, pelo estado de direito e pela segurança humana.

A RSS torna-se pois imperativa e os mecanismos de segurança e paz regional podem ter um papel mobilizador nesta acção. Poderão servir como catalizadores de todos os actores envolvidos na democratização das forças armadas, na instauração do seu controlo e no desenvolvimento duma abordagem da segurança humana que respeite a lógica do desenvolvimento humano sustentável.

#### **e. Síntese conclusiva**

A Arquitectura de Segurança e Defesa Africana funciona como um sistema continental de segurança, apresentando dois níveis articulados. O nível regional que é assumido pela UA, surgindo de topo e interdependente um segundo nível, sub-regional, onde se inserem as cinco principais organizações sub-regionais da África sub-sahariana.

Neste contexto, a UA tomou uma postura activa e operacional, criando estruturas e mecanismos que visam garantir um nível aceitável de sucesso na gestão de conflitos regionais e tornando-se o ponto de apoio preferencial para as estratégias de cooperação no âmbito da segurança e defesa para África. Assim, o CPS estabeleceu um sistema de alerta continental (CEWS), ligado a unidades implantadas no terreno que acompanham e monitorizam determinada situação de tensão numa região, estando em comunicação com outros mecanismos complementares ao nível sub-regional. Este mecanismo permite prever e accionar medidas com vista a alertar e a prevenir conflitos militares regionais em África, ainda na sua fase ascendente, quando é possível e desejável uma intervenção precoce em ordem a prevenir a sua evolução disruptiva. Este sistema que funciona como uma rede de alerta permanente, pretende ser o indicador mais fiável da UA e da Comunidade



Internacional para avaliar o nível de ameaças e a eclosão dos conflitos internos nos Estados africanos, bem como acompanhar o desenvolvimento de uma determinada crise emergente. Os outros órgãos, como o Comité Militar, o Painel de Sábios, o Fundo Especial para a Paz, a criação do Centro Africano de Estudos e Pesquisas sobre o Terrorismo e principalmente a Força de Alerta dão a robustez necessária à Arquitectura de Segurança e Defesa Africana para o século XXI.

Se bem que esta arquitectura, por englobar uma vertente exclusivamente militar, não satisfaça todos os requisitos para uma efectiva RSS, a sua existência estruturada e operacional será já um garante do caminho a seguir para esse desiderato. Paz e estabilidade consegue-se com segurança e as Organizações Africanas têm, como provado, os órgãos e os mecanismos adequados para que essa segurança seja alcançada. Se o fizerem no respeito do Estado de Direito, no espírito democrático e se se focalizarem na segurança das pessoas, proporcionarão o instrumento de excelência para que os programas de RSS, ou melhor dizendo, de Governação Democrática do Sector de Segurança tenha sucesso e permita o desenvolvimento do continente africano.

## **6. Forças Armadas**

### **a. Desafios e problemas**

Nas sociedades que se ajustam às situações de pós-conflito, os remanescentes dos sistemas militares e securitários, que se encontravam instalados, colocam grandes riscos à segurança interna dessas sociedades: exércitos inflamados com pouco ou nenhum controlo civil, forças irregulares e paramilitares, abundância de armas e munições nas mãos governamentais e de privados, forças de segurança internas fracas e a falta de confiança e de legitimidade do controlo do governo sobre a polícia e forças militares (Newman, 2002:1-6).

A transição política, económica e social deve ser efectuada num ambiente de segurança. Sem segurança e sem um sistema securitário que prevaleça para além da presença das operações internacionais de paz, torna-se impossível manter e dar continuidade à reconstrução do país. Por isso, é necessário evitar a destruição das forças militares e de segurança existentes, envolvendo-as, com as suas experiências, de forma construtiva, na estabilização do país, submetendo-se com naturalidade a um rigoroso processo de democratização e colocando-as ao serviço da segurança das populações. É este



um dos principais desafios da Reforma do Sector de Segurança<sup>37</sup> (RSS) nas sociedades pós-conflito, conjugando o papel dos actores locais e externos ao procurar condições de estabilidade e paz duradoura.

É aos povos directamente envolvidos nos conflitos que compete o assumir das consequências e a responsabilidade da reconstrução. Contudo, por razões estratégicas e de segurança, mas também morais, a comunidade internacional tem percebido a necessidade de não se alhear das questões humanitárias associadas a este conflitos.

O objectivo a longo termo dos actores internacionais é preparar a saída, criando condições para que os actores locais assumam as responsabilidades da reconstrução da sua própria sociedade e desenvolvam padrões de cooperação entre os grupos antagónicos. Será o processo de transferência de pertença<sup>38</sup> para os actores locais exercitando a evolução da paz negativa para a mais durável paz positiva.

As forças securitárias – externas e internas – e o processo da RSS são os ingredientes chave para a agenda da construção da paz nas situações pós-conflito.

O ponto de partida é criar um ambiente de segurança, cabendo neste domínio a instalação da ordem, o apoio às forças de segurança locais, desarmamento dos combatentes, criar condições para a RSS, protecção de eleições, desminagem, segurança e repatriamento dos refugiados e protecção dos direitos humanos.

As forças militares, mesmo as das mais avançadas democracias, estão no processo de uma ampla mudança. Assiste-se à emergência de uma modernidade militar caracterizada por seis desafios (Shnabel, 2005: pp3-4): (i) Os valores tradicionais da honra e pátria estão a ser postos em causa pelos valores universais da liberdade, democracia e justiça; (ii) embora a missão seja combater, surgem outras tarefas de relevância, designadas de não combatentes - o soldado moderno deve ser não só combatente, como um garante da paz, policia, diplomata, agente social e operário construtor da paz; (iii) pressão crescente para a necessidade de legitimação internacional para as intervenções externas;(iv) as intervenções militares tornam-se cada vez mais de carácter internacional – as intervenções fazem através de forças multinacionais;(v) a revolução dos assuntos militares, em curso, está a mudar o modo de fazer a guerra e de intervenção;(vi) surgimento e confronto dos militares tradicionais com forças privadas de violência.

As forças militares africanas procuram também adaptarem-se a estes desafios.

<sup>37</sup> O termo RSS é por vezes substituído por Transformação do Sector de Segurança, pois significa uma abordagem mais holística, envolvendo sociedade e governos, libertando a carga top-down dada pelo termo Reforma.

<sup>38</sup> Corresponde ao mais vulgar termo inglês local ownership.



O ambiente de segurança está a mudar, verificando-se que as ameaças internacionais à segurança estão a surgir mais intra-estados do que inter-estados. Os conflitos internos podem destabilizar uma região completa. Nalgumas regiões de África, tais conflitos ganham uma característica permanente. As consequências desastrosas destes conflitos incluem as catástrofes humanitárias, os movimentos massivos de refugiados, destabilização regional, crime organizado e terrorismo, suscitando respostas não só políticas como militares pela comunidade internacional.

As Nações Unidas preparam-se para este desafio procurando maior eficácia nas operações em apoio da paz negativa (ausência de violência) e da paz positiva (criação de condições políticas, económicas e sociais para apoiar uma segurança e justiça sustentável) (Guéhenno, 2002: pp.69-80).

O objectivo principal das actividades militares deixou de ser a derrota ou eliminação do adversário para passar a ser a criação de um ambiente de segurança preparando uma ordem social e política de forma compreensiva e inclusiva no pós-conflito.

Os militares passaram a estar preocupados com a sua conduta e nas consequências políticas dos seus actos, investindo em agir como mediadores e negociadores.

Os actores externos e os regionais ou locais devem cooperar no esforço de transformar o ambiente frágil e delicado numa paz sustentável. A criação gradual de instituições democráticas e legítimas e a mobilização de uma sociedade civil operante é o caminho para a estabilidade. De igual modo são importantes os esforços para assegurar que as relações civil-militar sejam reestruturadas e baseadas nos princípios democráticos, de modo a que forças militares e civis induzam e não ameacem a segurança do estado e da sociedade.

#### **b. Papel dos militares na RSS**

O papel dos militares na RSS é determinante. A sua presença tem uma acção dissuasora no retomar da violência e pode contribuir para a transformação pacífica da sociedade em todos as suas vertentes de desenvolvimento. Contudo, devem preparar a transferência de responsabilidades para as forças locais, antecipando a sua saída do teatro das operações. A aposta na RSS deve ser sólida e com garantia de continuidade no futuro, tornando o processo de paz irreversível.

A construção da paz efectiva requer uma decidida acção na sociedade para a reforma do sector de segurança, envolvendo activamente os militares e os actores políticos e económicos.



“O Sector de Segurança inclui todas as organizações que têm autoridade para usar, ou ordenar o uso da força ou ameaça de força, para proteger o estado e os seus cidadãos, assim como as estruturas civis que são responsáveis pela sua gestão e supervisão (CHALMERS, M., 2000:p.6). Inclui forças militares e paramilitares, serviços de informações, forças policiais, guardas de fronteira e serviços aduaneiros, sistemas penais e judiciários e as estruturas civis respectivas que são responsáveis pela sua gestão e supervisão.

Nas situações de pós-conflito, os actores internos e externos devem cooperar reforçando mutuamente as dimensões sócio-económica, de governação e segurança dum ambiente altamente frágil. O resultado deve ser uma abordagem integrada ao desenvolvimento, ao fortalecimento das estruturas que permitam a resolução pacífica das disputas e à prevenção dos conflitos violentos. A Reforma do Sector de Segurança tem de ser vista dentro do mais largo quadro da construção da paz pós-conflito multidimensional, político, económico e social.

Neste quadro surgem tarefas chave para o sucesso dos processos de RSS, centradas no papel dos militares. A capacidade das forças militares em tempo de paz deve ser reforçada. Devem ter mecanismos de responsabilização claros e perceberem o seu papel mais de garante de segurança do que ameaça às populações. O financiamento previsto deve ser balanceado com os outros sectores da sociedade dedicados à RSS. Devem manter-se afastados da actividade politico-partidária e ultrapassarem todas as divisões internas especialmente as de carácter étnico. Os militares devem focar-se na tarefa principal da segurança, não se envolvendo no processo político da governação. Devem, também, fazerem esforços e apostas sólidas na educação e treino.

Ainda no campo militar é urgente e prioritário, sendo um processo sensível, a desmobilização e reintegração a longo termo dos ex-combatentes e a recuperação das crianças soldado. É necessário criar programas de treino de emprego ou de reforma para assegurar a sobrevivência aos ex-combatentes e às suas famílias.

A abordagem do flagelo das minas pessoais e dos programas de desminagem tem de ser enfrentada com determinação e eficácia, devendo-se também limitar a proliferação de armas ligeiras.

Paralelamente a estas tarefas militares torna-se necessário reforçar as capacidades das forças policiais e do sistema penal e judicial num ambiente de transparência, respeito pelos direitos humanos e confiança regional.



O papel da sociedade civil também se torna fundamental, sendo necessário prepará-la com competências na defesa, justiça e administração interna, guarnecendo os comités parlamentares nestes domínios. Importa conferir-lhe capacidades de auditoria e controlo independente das instituições militares, judiciárias e penais e das forças policiais. Há a necessidade de uma sociedade civil bem informada e actuante para que a monitorização da política do sector de segurança seja efectiva.

Finalmente, a RSS deve ser integrada e alinhada no diálogo e cooperação política, enfrentando os obstáculos que normalmente surgem, pois as elites internas não estão frequentemente interessadas na transparência, responsabilização e legitimidade, enquanto que os actores externos não estão frequentemente interessados nos compromentimentos a longo termo.

RSS com sucesso garante que estados fracos e frágeis não voltarão à violência nem desordem., mas é evidente que extravasa o campo exclusivamente militar, embora seja este o seu domínio fundamental.

### **c. Acção das Forças Armadas**

A reestruturação das Forças Armadas nos países africanos será dependente do contexto específico em que vierem a ocorrer. Cada país é um caso e, por isso, torna-se difícil estabelecer para cada governo africano uma estratégia geral para a reestruturação do relacionamento civil-militar.

Contudo, é possível apontar um conjunto de princípios, critérios e metodologias que podem ser aplicados nestes processos de reforma ou transformação, independentemente das particularidades históricas, políticas e culturais desses países.

Face à diversidade dos sistemas políticos que se pode encontrar em África e aos diferentes níveis do relacionamento civil-militar para cada sub região do continente, os princípios gerais da reestruturação das Forças Armadas no âmbito da Reforma do Sector de Segurança devem ser claramente explicitados e reflectidos nas provisões constitucionais, nos quadros legislativos, nos procedimentos operativos padrão e na própria cultura institucional das Forças Armadas.

O princípio da supremacia civil deve permitir às autoridades civis e às forças armadas executarem as suas responsabilidades respectivas no respeito pela separação dos poderes, da legalidade, da imputação de responsabilidade e da transparência.



A transformação das forças securitárias deve atender à dificuldade e morosidade do processo, bem como, ser realista e exequível face à limitação de recursos e às outras prioridades normalmente existentes para este tipo de sociedade em reconstrução.

Todos estes princípios organizativos devem ser ancoradas em objectivos constitucionais de respeito pelos direitos humanos e em aplicação de processos democráticos no interesse das pessoas e do próprio país. As Forças Armadas devem envolver-se na aplicação das políticas de desenvolvimento, mas devem permanecer apartidárias, procurando actuar em quadros legais e legítimos na defesa das populações, submetendo-se à gestão e controlo das autoridades civis, democraticamente autorizadas.

As autoridades políticas e as chefias das forças armadas devem manter um permanente diálogo e cooperação. A sua interacção deve ser explorada a todos os níveis hierárquicos de acordo com o estabelecido para o interesse e preocupações do país<sup>39</sup>.

Mais do que estabelecer documentação dos princípios, é fulcral instituir esses mesmos princípios na cultura e na prática do relacionamento civil-militar dos próprios países em transformação. África encontra-se bem estudada e com bem intencionadas constituições e procedimentos legislativos na gestão e controlo do sector de Segurança, mas que se têm verificadas ineficazes face ao carácter pretoriano das Forças Armadas.

A transformação do sector de segurança não tem existência por si só, pois deve ser enquadrado em objectivos políticos e de desenvolvimento mais abrangentes. O envolvimento simultâneo do pessoal civil e do pessoal militar no processo da gestão da defesa confere maior legitimidade e proporciona um melhor diálogo para o seu sucesso. As opções por forças menos dispendiosas, mas mais eficazes, por eliminação de duplicações absurdas de estruturas armadas e por racionalização das estruturas existentes são necessárias, mas não devem por em causa os níveis de prontidão e capacidades das Forças Armadas. A par do processo de reforma do sector de segurança, as Forças Armadas devem continuar a serem capazes de fazer face às potenciais ameaças que continuam a existir aos seus interesses nacionais, à sua soberania e à sua estabilidade interna.

O sucesso da RSS depende da coerência política, das competências, das habilidades de gestão e das qualidades de liderança dos actores institucionais. Estas são qualidades ainda pouco desenvolvidas pelos governos e igualmente pelas Forças Armadas africanas, para as quais é necessário dar prioridade no sentido de garantir bons resultados.

<sup>39</sup> Os interesses e preocupações do país podem ser expressos nos termos dos processos de integração, em Livros Brancos ou em Directivas de Defesa.



## 7. Conclusões

O estudo apresentado abordou várias áreas e vários actores parcelares como eventuais contribuintes para a RSS em África. Em termos conclusivos, as várias parcelas permitem identificar que: (i) A RSS é um conceito relativamente recente no quadro da transformação dos Estados Africanos, na afirmação do desenvolvimento e na construção da paz pós-conflito. Estimula múltiplas e diversificadas abordagens académicas, mas formulou a sua génese na vivência prática daqueles que no terreno sentiam o insucesso dos programas isolados na área exclusiva do apoio ao desenvolvimento. O conceito de segurança humana completa idealmente, mas na realidade contrasta e concorre muitas vezes com a noção tradicional de segurança do Estado e das elites políticas; (ii) As causas profundas dos conflitos em África são actualmente, sobretudo, de carácter regional ou intra-estatal. A sua resolução passa pelo envolvimento com determinação e vontade dos próprios países africanos em crise, com o apoio da Comunidade Internacional. Atingida a situação de pós conflito, os modelos de RSS, adaptados ao contexto de cada caso, mobilizam os processos essenciais para a reconstrução e procura do desenvolvimento político, económico e social; (iii) As principais OI procuram ainda definir com clareza um conceito de RSS, pese embora a estruturação efectuada pela OCDE-CAD, e harmonizá-lo entre todos os actores externos. Como certo, impõe-se a necessidade de envolver os africanos nesta definição e assumir parcerias estratégicas na sua aplicação, em contraste com a tradicional imposição de modelos centrados no interesse dos próprios doadores; (iv) As Organizações Regionais e Sub-Regionais pretendem assumir a resolução das crises africanas com soluções africanas e procuram assimilar os princípios e os valores dos processos de RSS, visando garantir a segurança no continente e proporcionar o desenvolvimento necessário à paz, estabilidade e prosperidade. Neste domínio apostam numa estrutura de paz e segurança endógena para prevenir e resolver as eventuais crises no continente que, embora carenciada de estruturas e financiamento, perspectiva uma evolução positiva; (v) Por último, o papel das Forças Armadas nos processos de RSS é determinante, pois sendo sobre elas que incidirá a principal reforma, são elas também pela sua experiência e conhecimento das causas dos conflitos a maior garantia de uma paz duradoura e, por isso deverão ser controladas com parcimónia e respeito, dentro dos princípios democráticos, dos direitos humanos e da subordinação aos poderes instituídos e representativos das populações. Mas a RSS é um processo holístico que deve incluir todos os sectores da governação democrática da segurança que envolve os actores da defesa, da justiça e penais, dos parlamentos e governantes e da sociedade civil.



A RSS não é independente do regime e a democratização não é ela mesma uma garantia de reforma. A realidade da maioria dos países africanos mostra que não poderá ser possível a paz sem uma **Reforma do Sector de Segurança**.

Os processos de RSS ao associarem segurança e desenvolvimento e investindo no seu interrelacionamento aparecem como a luz de esperança capaz de mobilizar os actores africanos e as organizações internacionais na reconstrução desses países.

Estas reformas são morosas e complexas, esbarrando nas carências estruturais e resistências dos poderes instalados. Há, contudo, países africanos exemplo de sucesso neste percurso e estes devem ser estudados e seguidos. Os programas tradicionais de apoio às forças militares adaptam-se hoje à exigências destas reformas securitárias.

A resposta à questão central, formulada na introdução, decorre da validação das hipóteses apresentadas por capítulo. Assim, a RSS em África pode contribuir para a construção da paz, estabilidade e desenvolvimento do continente africano do modo seguinte: (i) ao operacionalizar um processo de RSS, que reflecta as aspirações e potencialidades africanas, adaptado ao contexto de cada caso e em coerência e com os doadores internacionais, centrado nas políticas das Nações Unidas; (ii) ao envolver governantes e dirigentes mostrando a sua vontade e determinação em edificar as capacidades locais e regionais de reconstrução do país; (iii) ao articular os actores internos num ambiente democrático de respeito pelos direitos dos homens e pela condição humana estimulando a boa governação do sector da segurança, numa relação positiva civil-militar; (iv) ao garantir o *african ownership* como forma de apropriação do processo pelos actores locais e regionais, garantindo a sua sustentabilidade e continuidade; (v) ao proceder à democratização das forças securitárias (todos os corpos com direito ao uso da força), submetendo-as com transparência e racionalidade aos processos de DDR, mas preservando a dimensão e as capacidades adequadas para realizarem as suas funções num ambiente de exemplo e confiança para as populações; (vi) ao controlar e eliminar a proliferação de armamento entre actores que não estejam autorizados ao seu uso por subordinação ao poder legalmente instituído; e (vii) ao aproveitar a experiência das organizações não governamentais e das organizações em redes de conhecimento, implantadas regionalmente, com prática nos processos de RSS.

As iniciativas de RSS quase sempre partem dos actores externos e por isso devem ser desenvolvidas com base numa avaliação antecipada das necessidades elaborada conjuntamente pelos doadores internacionais e pelos actores locais. Devem ser definidos quadros temporais e normativos claros para a RSS de modo a exigir a adaptação dos



actores locais aos padrões internacionais estabelecidos, no sentido da boa governação e permitir avaliações graduais com responsabilização pelos resultados. Deve-se definir as melhores estratégias com base nas lições aprendidas dos casos práticos de implementação da RSS, balanceando entre os modelos externos de RSS e os interesses e capacidade locais.

Deve-se ainda partir de um acordo de paz aceitável para as partes beligerantes.

As forças securitárias devem ser não partidárias e não interferir nos interesses das actividades políticas, acatando a subordinação ao poder civil, no respeito pela separação dos poderes, da legalidade, da responsabilização e da transparência. Estes princípios devem estar consignados nas provisões constitucionais, nos quadros legislativos, na doutrina e nos procedimentos operacionais e na cultura institucional.

A segurança nacional deve ser alcançada primordialmente através dos esforços para satisfazer os direitos políticos, económicos, sociais e culturais da população e as actividades do sector de segurança devem ser subordinados e apoiantes destes esforços;

As autoridades políticas e a liderança das forças armadas e os outros actores de segurança devem envidar todas as acções para manter altos níveis de diálogo e parceria no seu relacionamento, propagando-se no mesmo espírito a todos os níveis hierárquicos.

Finalmente, entende-se que a aplicação e o sucesso da RSS no Continente Africano passa, sobretudo, pelo que se ousa designar de “gestão das contradições” entre as vontades e a execução dos doadores internacionais e dos actores locais: (i) não se pode querer erradicar os conflitos, mas proliferarem as armas; (ii) não se pode querer estimular o desenvolvimento, mas olhar à extracção imediatista de recursos; (iii) não se pode exigir democracia, mas investir e treinar Forças Armadas que suportam regimes ilícitos e autocráticos; (iv) não se pode apelar ao *african ownership* e impor modelos do exterior; e (v) não se pode reclamar a liderança dos processos e depender de financiamentos de terceiros.

África terá paz e prosseguirá o desenvolvimento se aplicar uma política de verdade e de exigência, paradigmas que deverão também prevalecer na Comunidade Internacional.



## BIBLIOGRAFIA

### Legislação e Documentos Oficiais

EC (2003) – European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World (ESS), December
EC (2005) – Council of the European Union, EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR), November.
EC (2000) – Resolution on the Communication from the Commission Agenda 2000: For a stronger and wider Union.
United Nations, (2000). Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, 21 August. New York: IN General Assembly/Security Council.
UNSC (2007) –“Security Sector Reform In Post-Conflict States Critical to Consolidating Peace: Report Needed Aimed at Improving UN Effectiveness, Security Council Says”.
United Nations (1998). <i>The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa</i> , Report of the UN Secretary-General, A/52/871-S/1998/318. New York: United Nations.

### Bibliografia não activa

BERNARDINO (2007) – <i>A nova estratégia americana para África</i> . [Em linha], [consultado em 02-12-07]. Disponível em <a href="http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/print.php?id=195">http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/print.php?id=195</a> .
BERNARDINO (2008). <i>A importância do AFRICOM no contexto actual da segurança e defesa Africana</i> . Lisboa.
BICC (2000) <i>Brief 15 -Security Sector Reform</i> . Bonn International Centre for Conversion: Herber Wulf editor.
CEEA (2007) – <i>Seminário de Líderes de Alto Nível</i> . Addis Ababa, Etiópia: Centro de Estudos Estratégicos de África.
DCAF (2006) –Developing a Security Sector Reform (SSR) Concept for the United Nations. <i>Proceedings of the Expert workshop held in Bratislava, Slovakia on July 2006</i> .
DFID (2005) – <i>Understanding and Supporting Security Sector Reform</i> . London: Department for International Development.
GOERENS, Charles (2007). <i>Sécurité et développement de l’Afrique: une nouvelle approche pour l’UE</i> . Cahier de Chaillot n° 99. Paris : Union Européenne – Institut d’Etudes de Sécurité.
IPAD (2006). <i>Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa</i> . Lisboa: MNE – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.



MDN (2006) – *Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA)*. [Em linha], [consultado em 15/09/2007]. Disponível na Internet em: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7B10D7B9AD-5313-4BC3-8C8> ..

ORTEGA, Martin (2007). *Building the future – the EU's contribution to global governance*. Chaillot Paper n° 100. Paris: European Union – Institute for Security Studies.

RECAMP – Le programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix : Acteur du maintien de la paix. [Em linha], [consultado em: 20-22-2007]. Disponível na Internet em: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/rubrique-imprim.php3?id\\_rubrique=12534](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/rubrique-imprim.php3?id_rubrique=12534) ..

THOMSON, Alex (2006). *An Introduction to African Politics*. 2<sup>nd</sup> ed. Abingdon, Great Britain: Routledge.

Vanessa A, (2004) – “Voices from the margins”, in Clem McCartney, Martina Fischer, and Oliver Wils (eds) *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berghof Handbook Dialogue Series No. 2. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

WULF, Herbert (2005) *Réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement et les pays en transition*. Washington DC : Translation commissioned by the Africa Center for Strategic Studies. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Disponível na Internet em : <http://www.berghof-handbook.net> .

Guéhenno, Jean-Marie (2002). “On the challenges and achievements of reforming UN peace operations”, *International Peacekeeping*, Vol.9, No. 2.

### Livros e Monografias

BALL, Nicole, et al. (2005). *Security Sector Governance in Africa: A Handbook*. Centre for Security Sector Management, Cranfield University. Shrivenham – United Kingdom..

BERNARDINO, Luís (2007 a)) – Uma Reflexão sobre a problemática de Segurança em África. *Jornal do Exército*, n° 567, p. 52-58.

BERNARDINO, Luís (2007 b)) – A evolução da componente de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a sua intervenção no espaço africano. Lisboa: Tese de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.

DFID (2001) – *Les Causes des Conflits en Afrique Sub-Saharienne*. Document Cadre. Department for International Development. United Kingdom.

FARIA, F. (2004) – *La gestion des crises en Afrique subsaharienne – Le rôle de l'Union*



<p>européenne. Paris : Institute d'Études de Sécurité. Occasional Paper n.º 55.</p>
<p>GFN-SSR (2007) – <i>A Beginners's Guide to Security Sector Reform (SSR)</i>. Global Facilitation Network for Security Sector Reform. International Development Department, University of Birmingham. Birmingham – United Kingdom.</p>
<p>IAEM (2005) – <i>Metodologia da Investigação Científica</i>. NS 04P58. Lisboa: Aprovado em Fevereiro 2005.</p>
<p>Le Billion, P: (2000). La Politique Economique des Guerres sur les Ressources, In « <i>La Guerre Economique En Angola</i>», Ed. Cilliers J Et Dietrich C., Institut des Études sur la Sécurité, Afrique du Sud .</p>
<p>Diallo, M. (2007) – <i>La Sécurité en Afrique de l'ouest : enjeu de gouvernance et de développement</i>. Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest (CSAO). GTZ, Berlin.</p>
<p>OCDE (2004). Security Sector Reform and Governance: Policy and Good Practice, A DAC Reference Document. Paris: OCDE.</p>
<p>CE (2006) – Reflexão sobre o Apoio da Comunidade Europeia à RSS. <i>Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu</i>. COM(2006) 253 final – SEC(2006) 658. Bruxelas: 24.5.2006.</p>

### Artigos e Publicações em série

<p>LAW, David (2006) – <i>Intergovernmental Approaches to Security Reform (SSR)</i>, Background paper for the workshop on “Developing a SSR Concept for the United Nations”, Bratislava, 7 July 2006 (Geneva:DCAF, 2006).</p>
<p>FPA (2007) – <i>Paix et Sécurité en Afrique</i>. 8.ème Réunion du Forum pour le Partenariat avec Afrique. Berlin.</p>
<p>UNSC (2007) – Security Sector Reform in Post Conflict States Critical to Consolidating Peace. UN Doc. SC/8958 (20 February 2007).</p>
<p>Boutros (1992), Boutros-Ghali. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, A/47/277-S/24111. New York: United Nations.</p>
<p>Newman, Edward and Albrecht Schanabel. (2002).”Introduction: Recovering from civil conflict”, in Edward Newman and Albrecht Schnabel (eds) <i>Recovering from Civil Conflict: Reconciliation, Peace and Development</i>. London: Frank Cass.</p>
<p>Norrie Macqueen, “A Intervenção das NU e a crise do Estado Africano”, <i>Relações Internacionais</i> N.º 4 Dez 2004, Pag.127-140.</p>
<p>NEVES, J. (2006) – Fortalecer o estado democrático em África. <i>Portugal os EUA e a África</i></p>



Austral.Lisboa: FLAD e IPRI, p. 273.

IESM (2006) – Súmula dos contributos do seminário internacional para uma estratégia de cooperação com África nos domínios da segurança e defesa. *Boletim IESM n.º1*.

### Monografias, publicações e artigos em série electrónica

OCDE (2007), “The OECD Handbook on SSR: Supporting Security and Justice”. Paris: OECD. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr>.

Chalmers, M. (2000). *Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective*. London/Ebenhausen: Safeworld and Conflict Prevention Network, January. Available at [www.saferworld.co.uk/publications/Secform.html](http://www.saferworld.co.uk/publications/Secform.html).

NEPAD(2006) – *The New Partnership for Africa’Development*, [Em linha]. [Consultado em 13 de Janeiro de 2008]. Disponível em: <http://www.nepad.org/>.

EBO, A (2004) –*Security sector reform as an instrument of sub-regional transformation in west Africa*. [Em linha]. Consultado em 15 de Dezembro de 2007. Disponível em [http://www.dcaf.ch/docs/bm\\_ssr\\_yearbook2004\\_4.pdf](http://www.dcaf.ch/docs/bm_ssr_yearbook2004_4.pdf).

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (2006) –*The UN peacebuilding commission: benefits and challenges*. [Em linha]. Consultado em 17 de Dezembro de 2007. Disponível em: [http://www.fes-globalization.org/publicationsNY/FES\\_background\\_paper\\_PBC\\_Regional\\_Conferences.pdf](http://www.fes-globalization.org/publicationsNY/FES_background_paper_PBC_Regional_Conferences.pdf).

Parceria UE-Africa. [Em linha], [consultado em 12-01-08].Disponível na Internet em: <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r12106.htm>.

SHINODA (2006) .Security Srector Reform and Peacebuilding in Africa with special reference to the case of the Democratic Republic of the Congo. Institute for Peace Science, Hiroshima University. [Em linha], [consultado em 15-01-2008]. Disponível na Internet em : <http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/JNL/28/Shinoda>.

