



RESUMO DE SEGURANÇA EM ÁFRICA

UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Governança, responsabilização e segurança na Nigéria

POR OLUWAKEMI OKENYODO

- ◆ Os baixos níveis de confiança da população nigeriana nos serviços de polícia limitam a cooperação pública essencial para combater as ameaças de segurança interna provenientes de forças irregulares como rebeldes, gangues criminosas e extremistas.
- ◆ Alegações de corrupção, mão pesada e instrumentalização política pendem há anos sobre a Força Policial da Nigéria. No entanto, a falta de vontade política tem prolongado uma cultura de impunidade, escassa supervisão e indisponibilidade para absorver os ensinamentos retirados de esforços anteriores para reformar a polícia.
- ◆ A maior eficácia da polícia nigeriana depende da realização de reformas ao nível da governação. A despoliticização dos processos de nomeação e promoção de oficiais superiores de polícia e uma genuína capacitação dos organismos de supervisão são passos essenciais para abrir um caminho sustentável para a reforma e para reconquistar a confiança das comunidades locais.

DESTAQUES

Da insurgência e extremismo violentos até à pirataria, passando por raptos para extorsão de resgate, ataques a infraestruturas petrolíferas, tráfico de drogas e crime organizado, a Nigéria está confrontada com toda uma série de desafios de segurança complexos. Estas ameaças envolvem geralmente forças irregulares e emergem na sua maioria da própria sociedade. São mais flagrantes e persistentes em zonas marginalizadas, cujas comunidades nutrem uma maior desconfiança do governo, frequentemente acumulada ao longo de muitos anos. Na raiz, estes desafios de segurança são sintomas de falhas maiores na governação.

Sendo muitos dos problemas de segurança da Nigéria de natureza interna, a Força Policial da Nigéria (FPN) é a principal fonte de contacto do sector da segurança com o público. No entanto, o baixo grau de confiança dos cidadãos na polícia inibe a cooperação necessária para dar resposta de forma eficaz a ameaças à sociedade.

Setenta e dois por cento dos nigerianos inquiridos pela Transparency International consideraram a polícia corrupta.¹ É muito frequente a polícia exigir subornos nos contactos do dia a dia com os cidadãos. Dos 11.500 inquiridos pela CLEEN Foundation num inquérito sobre crime e segurança no país, 33 por cento responderam ter subornado ou sido convidado a subornar a polícia.² O problema da corrupção assenta num longo legado. Em 2012, o então Inspector-Geral da Polícia Mohammed Abubakar reconheceu a dimensão do desafio, ao reconhecer que “A Força Policial da Nigéria desceu ao seu nível mais baixo e tornou-se mesmo um alvo de chacota, entre os serviços responsáveis pelo cumprimento da lei e entre os membros do público em geral”. Realçou ainda:

As funções da polícia tornaram-se um comércio... Os nossos homens são mobilizados para o serviço de indivíduos ricos e entidades

*empresariais, de tal forma que nos falta mão-de-obra para fornecer segurança ao homem comum. Os nossos departamentos de investigação não conseguem tratar de assuntos de forma equitativa, a menos que as pessoas envolvidas tenham dinheiro para distribuir. De um momento para o outro os queixosos convertem-se em suspeitos, devido a falsos testemunhos preenchidos ao longo da investigação com a conivência de agentes da polícia. As nossas esquadras de polícia [departamentos de investigação penal e divisões operacionais] tornaram-se centros de negócios e locais de cobrança de contrapartidas pelo fornecimento de todo o tipo de forças e equipas montadas em benefício dos oficiais superiores. As nossas forças especiais antirroubo (SARS) transformaram-se em equipas de assassinos envolvidos em negócios de especuladores de terras e cobradores de dívidas. As nossas autoestradas são adornadas por portagens designadas como postos de controlo com polícias a exigir dinheiro aos motoristas aos olhos de toda a gente.*³

Isto tem implicações mais profundas na segurança. A corrupção nos serviços responsáveis por fazer cumprir a lei influencia de forma abrangente as expectativas de uma sociedade e a sua tolerância face à corrupção.⁴ Em contextos deste tipo, os cidadãos têm maior tendência para contestar os símbolos de autoridade e existe maior probabilidade da ocorrência de crimes violentos e conflitos.

A polícia nigeriana também tem fama de usar mão pesada. As detenções arbitrárias e a ausência de processo justo geram um sentimento constante de vulnerabilidade em muitos cidadãos. Em setembro de 2007, o então Inspetor-Geral da Polícia Mike Okiro revelou que, nos seus primeiros 100 dias no cargo, a polícia abaterá 785 assaltantes no exercício das suas funções enquanto os assaltantes tinham assassinado 62 agentes. As suas palavras deram azo a muitas críticas, por o número de mortes parecer excessivo no contexto de meros actos

de delinquência e pela ausência de relatórios oficiais para corroborar denúncias de execuções extrajudiciais.⁵

A polícia nigeriana também é vista como alvo de instrumentalização política. Os chefes são frequentemente nomeados com base em considerações políticas e não na experiência ou competência pessoal no campo de aplicação da lei. Deste modo, a qualidade da liderança da FPN encontra-se prejudicada. Quem é nomeado nestas circunstâncias mostra-se leal ao seu protector político e não à sua instituição ou aos cidadãos. Não existe coerência na forma como a lei é aplicada, nem a quem é aplicada. As regras do profissionalismo e da ética encontram-se enfraquecidas.

O problema de uma liderança não assente no mérito é agravado por uma estrutura de comando e controlo que é opaca, centralizada e, muitas vezes, caótica. Os oficiais superiores da polícia que não conquistaram a sua posição por mérito acabam por perder o respeito dos colegas, que por sua vez têm mais propensão para abandonar a unidade perante uma ameaça armada. A falta de compreensão e empenhamento das cúpulas traduz-se muitas vezes por negligência ao nível da formação e vão-se perpetuando deste modo os problemas nos contactos da polícia com as comunidades.

Em suma, a cultura de corrupção e instrumentalização política criou uma força policial desmotivada, que é forte no papel mas ineficaz na prática. A qualidade das práticas de gestão interna afeta diretamente as operações da polícia no terreno.⁶ Numa disputa, por exemplo, uma parte insatisfeita pode queixar-se e provocar a transferência de um agente da polícia de uma esquadra para outra. Este mecanismo de responsabilização informal (e, possivelmente, errado) contrasta com a falta de mecanismos de responsabilização pública formais. Deste modo, os agentes estão bem cientes do risco de serem considerados culpados por algo que correu mal fora do seu controlo, e optam por uma abordagem minimalista. Os agentes preferem não atuar do que intervir sem ordens explícitas.

Tudo isto tem consequências para a defesa dos cidadãos. A corrupção e as insuficiências da liderança desviam elementos das forças policiais e recursos que lhes estavam destinados. Isto explica o paradoxo de um aumento das despesas correntes coincidir com uma diminuição dos resultados. Por exemplo, de 2011 a 2016, o orçamento da polícia do país para despesas gerais e de investimento aumentou continuamente de 11,9 mil milhões de nairas nigerianas (72,9 milhões de dólares americanos) para 25,4 mil milhões de nairas nigerianas

Oluwakemi Okenyodo é a Diretora Executiva da Partners West Africa — Nigéria: Iniciativa de Capacitação e Estado de Direito (Rule of Law and Empowerment Initiative), que se dedica à melhoria da participação dos cidadãos e da governação em matéria de segurança. Foi Diretora Executiva da CLEEN Foundation.

(127,6 milhões de dólares americanos) mas o aumento de financiamento não correspondeu a ganhos de eficácia.

DESAFIOS INSTITUCIONAIS PARA A GOVERNAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DA POLÍCIA NIGERIANA

Inúmeros fatores estão na base da incapacidade da Força Policial da Nigéria para conter eficazmente as ameaças à segurança interna e reforçar a confiança no seio da comunidade.

Alienação pública e corrupção

A FPN foi fundada nos tempos do colonialismo. Por este motivo, mantém uma tradição de ação paramilitar com escassa responsabilização da autoridade pública. Em vez de servir e proteger o povo nigeriano, a FPN da era colonial destruiu o sistema de segurança, justiça, policiamento e resolução de litígios criado pela comunidade indígena.⁷ Após a guerra civil nigeriana de 1967-1970, a responsabilização da polícia ficou ainda mais reduzida quando o serviço foi centralizado. As consequências negativas deste historial foram agravadas por anos de desgoverno militar, que atrasaram o desenvolvimento institucional da FPN e a deixaram enfraquecida no momento em que o poder democrático emergiu no final da década de 1990.

Esta tradição e a insuficiência de mecanismos de responsabilização operacionais permitiu que a corrupção persistisse dentro da FPN. A polícia tem sido posta ao serviço dos objetivos políticos de governantes, incluindo oficiais superiores da polícia. Este tipo de comportamento partidário prejudica a coesão, a eficácia e o desempenho da FPN. Os mesmos objetivos levam determinados oficiais a comprometer o profissionalismo em troca de favores políticos, de uma futura progressão na carreira ou de um apadrinhamento. Tudo isto cimentou a alienação e a desconfiança dos cidadãos.

Liderança não meritocrática e excessivamente centralizada

A estrutura de comando da Força Policial da Nigéria é altamente centralizada apesar de cobrir política federal diversa. Se por um lado permite uma cooperação inter-estados mais simples do nos serviços de polícia descentralizados, essa centralização também tende a retirar competências aos comandos de nível estadual,

bem como a prejudicar a prestação dos serviços, a criar estrangulamentos na tomada de decisões e a distanciar os cidadãos da “sua” polícia. Também pode facilitar a instrumentalização política e falta de profissionalismo. O comando centralizado filtra os recursos humanos e os ativos em direção ao centro, privando de recursos e supervisão adequada muitas unidades na linha da frente de comando ao nível estadual.

Apesar de a FPN ter uma estrutura de comando de cinco níveis, demasiadas decisões começam e acabam na secretária do responsável máximo, o Inspetor-Geral da Polícia (IGP). Isto prejudica a capacidade de resposta e enfraquece o sentido de compromisso dos polícias com a comunidade. Os vice-inspetores-gerais que deveriam trabalhar com tenentes e membros da equipa de gestão da polícia apenas nominalmente funcionam como chefes de departamento. Os gabinetes dos 12 inspetores-gerais adjuntos de zona, que deveriam exercer a liderança e dar orientação estratégica aos serviços de nível estadual, são ainda menos bem sucedidos no exercício dos seus cargos de liderança estatutários.

“Na raiz, estes desafios de segurança são sintomas de falhas maiores na governação”

A responsabilização também está centralizada e tem uma tendência marcada para “olhar para cima”. Ao contrário de acompanhar de perto os comandantes distritais, os cidadãos e os funcionários municipais, o comando da polícia presta contas em primeiro lugar à presidência (que agrega o Ministério do Interior, a Comissão do Serviço de Polícia e o Conselho da Polícia).

Procedimentos opacos de nomeação das cúpulas, que tem pouca consideração pelo desempenho, torna a tomada de decisão centralizada ainda mais problemática. Em 2012, por exemplo, a promoção ilegítima e injusta de 7 antigos inspetores-gerais e 13 inspetores-gerais adjuntos resultou na ameaça de demissão colectiva de um amplo círculo de oficiais superiores da polícia. Numa declaração, o grupo considerou que apenas dois dos sete ex-diretores tinham qualificações adequadas e classificou as restantes promoções de “estranhas, ridículas e suspeitas, visto que [os nomeados] não são os oficiais superiores mais experientes das respetivas zonas geopolíticas”.⁸ Casos como este têm privado continuamente a FPN dos seus oficiais mais competentes ao nível da liderança. O Princípio de Carácter Federal, destinado a garantir a equidade na representação dos grupos étnicos nas instituições gov-

ernamentais, tem sido explorado como instrumento de nepotismo, sendo o processo de seleção efectivamente subordinado a ligações pessoais e políticas.

Sobreposições de gestão e falta de supervisão

Os mecanismos de gestão instaurados na polícia nigeriana pecam por duplicações burocráticas e pela deficiente execução de mandatos estatutários. Três agências do poder executivo da Nigéria estão encarregues da supervisão: a Comissão dos Serviços de Polícia, o Ministério do Interior e o Conselho da Polícia. Também há organismos de supervisão liderados pelos ramos legislativo e judicial.

A Comissão dos Serviços de Polícia (CSP) da Nigéria é o principal organismo de supervisão civil da FPN. Nos termos do seu estatuto, deveria ser um dos organismos deste tipo mais poderosos do mundo. É responsável pelas nomeações, promoções e ações disciplinares na FPN. No entanto, a relevância e vitalidade da CSP foram minadas por interferências políticas, cortes orçamentais e a incapacidade de criar e manter uma unidade de investigação funcional, fatores que afetaram as suas competências disciplinares sobre a FPN. Na realidade, a CSP devolve todas as queixas de execuções extrajudiciais à FPN para investigação. Um oficial da ONU constatou: “Os relatórios trimestrais da [CSP] ao presidente não são públicos e não passam de uma crónica deprimente de decisões “carimbadas” pela polícia, associadas à falta de medidas no que toca a problemas prementes. Impõe-se uma reforma radical dos seus procedimentos e composição.”⁹

O Ministério do Interior (Mdi) tem um ministro responsável pelo IGP. O Mdi é responsável pela gestão política, administrativa, logística e financeira da Força de Polícia da Nigéria. Em 2015, uma reestruturação integrou a FPN com outras agências supervisionadas pelo Mdi, como os Serviços de Imigração, Serviços de Combate a Incêndios, Corpos de Segurança e Defesa Civil e Serviços Prisionais. Mas a supervisão do ministério sobre a polícia tem sido inconsequente. Não definiu uma visão nem o seu âmbito de responsabilidade e também não anunciou o que pretende realizar com base nos recursos e competências de que dispõe de forma a alcançar um impacto ótimo.

No topo dos mecanismos de gestão do poder executivo encontra-se o Conselho da Polícia, que age como um “conselho de administração” composto pelo Presidente, o governador de cada Estado, o presidente

da Comissão dos Serviços de Polícia e o Inspetor-Geral da Polícia. Este Conselho destina-se a organizar e administrar a FPN, a fornecer supervisão geral e a aconselhar o Presidente na nomeação do Inspetor-Geral da Polícia. No entanto, tais poderes sobrepõem-se e entram em concorrência com o mandato do Mdi. Além disso, no Conselho da Polícia, a ausência do Ministro do Interior e do Procurador-Geral fomenta estruturas de comando paralelas.

“a insuficiência de mecanismos de responsabilização operacionais permitiu que a corrupção persistisse dentro da FPN”

Além de procedimentos de gestão inconsequentes, as agências independentes de supervisão da FPN possuem geralmente poderes insuficientes e demasiado restritivos para atender aos problemas dos cidadãos. A Comissão de Reclamações Públicas, por exemplo, ou seja o provedor do país, não tem autorização para analisar queixas relacionadas com a conduta de militares, polícias e outro pessoal em uniforme.

As funções de supervisão também são prejudicadas por nomeações partidárias para cargos de gestão essenciais. Em 2015, vários altos funcionários incluindo o Ministro da Defesa e o Ministro dos Assuntos Policiais foram implicados, através de uma gravação, numa tentativa de fraude eleitoral com o partido político no poder, destinada a manipular a eleição de um governador.¹⁰ Este exemplo reflete a forma como os escolhidos para os mais altos cargos do governo são muitas vezes nomeados com base em associações políticas ou nepotismo em vez de apresentados publicamente com critérios de seleção específicos e requisitos de competências definidos. Desta forma, os escolhidos optam muitas vezes por usar os seus poderes de gestão para servir interesses partidários em detrimento de um exercício empenhado do seu mandato de supervisão.

Por fim, os principais organismos de responsabilização e supervisão não dispõem dos recursos necessários para cumprirem as suas funções. Por exemplo, em vários Estados, os organismos de supervisão não possuem instalações, enquanto a FPN possui centrais de comando estaduais e delegações nos 36 Estados, no território da capital federal e nas 774 áreas de governo local. Mesmo nos chamados gabinetes de zona, faltam equipamentos básicos de escritório a estes grupos de supervisão, inibindo assim o seu trabalho e influência.

Nos últimos anos, a FPN tomou várias medidas para melhorar a responsabilização pública. Foi criada em 2015 a Unidade de Resposta a Queixas destinada a tratar queixas de cidadãos por comportamentos incorrectos por parte de qualquer agente da polícia, incluindo da IGP. O público pode apresentar queixas através de vários canais (telemóvel, e-mail, redes sociais, plataformas tradicionais). O cidadão obtém um recibo a confirmar a sua queixa que inclui um número de acompanhamento. Esta iniciativa resultou na melhoria das relações entre polícias e civis. Outra forma de envolvimento que tem funcionado é um fórum interativo entre agentes e membros do público como os que são organizados pela CLEEN Foundation sem fins lucrativos. Estes foram realizados em cada uma das seis áreas geopolíticas do país, permitem aos cidadãos partilhar com a polícia as suas preocupações em matéria de segurança. As partes interessadas podem discutir e acordar as medidas necessárias, o que melhora o relacionamento entre polícia e cidadãos e reforça a segurança nas localidades.

Grupos voluntários de policiamento não integrado

A manifesta ineficácia da Força Policial da Nigéria deu origem a uma diversidade de grupos voluntários de policiamento comunitário—uma evolução que criou problemas específicos de segurança. Os agentes não estatais de segurança são vistos como grupos que preenchem uma lacuna em comunidades que normalmente não são patrulhadas pela FPN. Compostos de membros da comunidade, estes grupos são considerados como tendo um certo grau de legitimidade e são, por vezes, um substituto bem-vindo da postura da polícia, que é vista como corrupta e pouco digna de confiança. Alguns grupos têm sido reconhecidos pelo Estado pelo papel complementar que desempenham. Outros assumiram uma identidade sociocultural, declaram estar ao serviço de uma crença ou fé, ou mantiveram simplesmente uma postura de vigilância. No entanto, nenhum destes grupos tem formação, o que os expõe mais ao envolvimento em abusos ou ao uso de força excessiva no exercício das suas tarefas.

Alguns destes grupos voluntários de policiamento ou milícias, uma vez organizados, passaram a ditar a sua própria lei. Alguns passam para o outro lado e tornam-se autênticos grupos do crime, dedicando-se à extorsão de membros da comunidade ou utilizando a violência para conquistar o controlo de determinadas atividades

lícitas e ilícitas. Do ponto de vista político, a presença de intervenientes de segurança não estatais reflete um défice de governação, tal como a incapacidade do estado para os controlar eficazmente.

Um exemplo é o Congresso Popular de O'odua (OPC) na Zona Sudoeste. O OPC tornou-se conhecido ao contestar a polícia, o exército e o governo federal acerca da anulação das eleições de 1993. Pouco tempo depois formou uma ala vigilante para monitorizar a segurança de bairros. Criado para lidar com “a crescente instabilidade dos jovens, as dificuldades económicas, a tensão social e a insegurança”, o OPC tornou-se mais temido do que os criminosos que confrontava.¹¹ Os membros usavam “feitiços” e outros métodos não empíricos e ilegais para determinar a veracidade de acusações, o que provocou o medo e a preocupação nos cidadãos e nas forças de segurança oficiais.¹²

Outro grupo, os Bakassi Boys, foi criado no Estado de Abia na Zona Sueste para patrulhar os mercados e combater e investigar o crime na zona de Aba, um centro de comércio. A reputação do grupo devia-se às suas atividades ilícitas e afirmou-se através de rumores e pelo medo, provocando uma redução drástica do crime nas zonas urbanas. Este sucesso levou à expansão do grupo, que dos espaços de comércio transitou para comunidades no Estado de Abia e, posteriormente, nos Estados de Anambra e Imo. Os Bakassi Boys andavam armados com armas letais e atuavam sem autorização da polícia e em violação da legislação estadual. Tinham por hábito exhibir publicamente os suspeitos capturados, que eram expostos nus, frequentemente tratados de forma cruel e desumana e, muitas vezes, mortos. Tal como o OPC, os Bakassi Boys usavam métodos dúbios para determinar a culpa e recorreram por vezes à tortura e a execuções extrajudiciais em vez de entregar os suspeitos à polícia.¹³ Embora os Bakassi Boys tenham tido êxito no combate crime na região, fracassaram na criação de uma atmosfera de segurança. Os cidadãos tinham mais medo deles do que dos criminosos comuns.

Ambos estes grupos surgiram em resposta à ausência de policiamento. Tornaram-se no entanto violentos e acabou por ser necessária uma intervenção policial. Os líderes do OPC, Ganiyu Adams e Fredrick Fasheun, foram detidos e acusados em 1999.¹⁴ As queixas contra a violência dos Bakassi Boys acabaram por voltá-los contra a polícia e, em finais de 2002, o governo federal investigou as suas operações e desmembrou este prestador de segurança informal. Após a detenção dos líderes do OPC, o grupo manteve-se

como um interveniente político na região, mas deixou de estar ativo no domínio da segurança. O vazio foi preenchido pelo então denominado Grupo de Vigilância de Vizinhança, formado por outros cidadãos em cooperação com governos estaduais. Depois de serem desmantelados, os Bakassi Boys foram substituídos de forma semelhante por um grupo de segurança informal dirigido pelo estado. Estes grupos dirigidos pelo estado beneficiaram de uma supervisão oficial mais próxima e das lições aprendidas com a experiência anterior. Em comparação com os grupos de vigilância anteriores, exerceram uma melhor gestão, supervisão, liderança e relacionamento com os cidadãos.

“a presença de intervenientes de segurança não estatais reflete um défice de governação, tal como a incapacidade do estado para os controlar eficazmente”

Um terceiro exemplo das consequências da falta de presença policial foi a ascensão da Força Operacional Conjunta Civil (CJTF). Criada por membros da comunidade no Estado de Borno no início de 2013, a CJTF destinava-se a proteger os civis do Boko Haram, em apoio à Força Operacional Conjunta (JTF) oficial. A CJTF foi criada por causa da desconfiança civil nos militares, cuja campanha contra o Boko Haram deu lugar a casos bem documentados de abuso contra civis.¹⁵ Ao longo do tempo, a CJTF foi obtendo o apoio informal de importantes governos estaduais. Embora os membros estivessem equipados apenas com machados, facas, arcos e flechas, armas de fogo de fabrico local e outros meios tradicionais de defesa, o grupo conquistou reputação e êxito no combate a assaltos para roubo e no ataque a casas de membros suspeitos do Boko Haram para fazer detenções e entregar os suspeitos aos militares. Após os sucessos da CJTF, a JTF estabeleceu com esta uma relação de trabalho mais formal.

Existem outras iniciativas governamentais destinadas a mapear, formar e coordenar as atividades dos grupos voluntários de policiamento. No Estado de Enugu, os grupos foram rapidamente colocados sob a alçada do Ministério do Desenvolvimento do Capital Humano. No Estado de Lagos, o Ministério do Desenvolvimento Rural e Urbano monitoriza vários grupos. No entanto, e de um modo geral, têm sido feitos poucos progressos no sentido de enquadrar em termos

institucionais estes grupos voluntários de policiamento comunitário ou de os substituir pela polícia.

Mas mesmo os grupos voluntários de policiamento criados em colaboração com governos estaduais ficam muitas vezes aquém do resultado pretendido. Surgiu no norte da Nigéria, por exemplo, um grupo de policiamento de inspiração religiosa denominado Hisbah destinado a fazer cumprir a lei islâmica - “sharia” - reconhecida como sistema jurídico paralelo em Estados de maioria muçulmana desde o início da década de 2000. O Hisbah não é considerado um corpo estadual porque faz cumprir a lei religiosa e é distinto do policiamento convencional definido pela Constituição do país. O Hisbah está no entanto associado ao estado pelo facto de ter sido criado pelo governo estadual de Kano. Apesar do estatuto semiformal do Hisbah, as operações do grupo suscitaram a preocupação do governo federal e da FPN, que procuraram contestar e obter reparação jurídica do Hisbah e do governo estadual de Kano, acusando o novo grupo de policiamento de ser inconstitucional e de ingerência na actividade de policiamento exclusiva da FPN. A existência do Hisbah ilustra uma preocupante discrepância entre as prioridades de segurança estatais e federais e coloca questões jurídicas e de legitimidade.

Em suma, os grupos de policiamento comunitário na Nigéria surgiram em virtude da insuficiente capacidade do Estado para garantir a segurança de forma consistente em todo o país. Em resposta, os governos e comunidades locais inventaram várias soluções mas raramente foram instituídos os controlos necessários para melhorar a paz e a segurança a longo prazo.

Incapacidade de retirar lições das experiências do passado

As administrações anteriores têm apontado alguns dos problemas aqui referidos, relacionados com o desempenho da polícia, mas raramente se procurou fazer reformas. O processo começa sempre com a formação de uma comissão de alto nível, cujos membros provêm de vários sectores da sociedade. As comissões analisam problemas, identificam lacunas e recomendam estratégias. Mas, lamentavelmente, na maioria das vezes os relatórios dessas comissões (particularmente os centrados na segurança pública) não estão acessíveis ao público (consultar caixa).

RELATÓRIOS DO SETOR DA SEGURANÇA DA NIGÉRIA NÃO TORNADOS PÚBLICOS

- ◆ Relatório da Comissão Presidencial sobre a Reforma da Polícia (2006)
- ◆ Relatório da Comissão Presidencial sobre a Reforma da Força Policial da Nigéria, presidida por Alhaji M.D. Yusuf (2008)
- ◆ Relatório da Comissão Sheik Ahmed Lemu a respeito da violência eleitoral pós-2011 (2011)
- ◆ Relatório da Comissão Parry Osayande sobre a Reforma da Polícia (2012)
- ◆ Relatório da Comissão Presidencial sobre Diálogo e Resolução de Paz e Desafios de Segurança no Norte a respeito do Boko Haram, presidida por Alhaji Tanimu Turaki (2015)

É habitualmente muito difícil aceder às informações no quadro de uma investigação. Em 2011, o governo promulgou a Lei de Liberdade de Informação (FOIA) numa tentativa de reduzir o secretismo que tem rodeado a gestão financeira da Força Policial da Nigéria. Mas a FPN e outros órgãos de segurança ainda podem escudar-se na Lei dos Segredos Oficiais quando não querem divulgar informação. Com tão pouca transparência de procedimentos, incluindo os próprios relatórios destinados a identificar caminhos para a reforma, existe pouca margem para exigir da liderança a posta em prática de lições aprendidas de experiências anteriores, assim como um melhor desempenho futuro.

MELHORAR A POLÍCIA AO MELHORAR A GOVERNAÇÃO

Para melhorar o desempenho da Força Policial da Nigéria é necessário reforçar a confiança por parte das comunidades locais e dar uma resposta eficaz às necessidades dos cidadãos no âmbito da segurança. São necessárias reformas sistémicas na governação e a responsabilização dos corpos policiais da Nigéria.

Descentralizar a Força Policial da Nigéria. Para travar os poderosos esforços de instrumentalização política dirigidos às suas cúpulas, a FPN deve ser descentralizada. Isto permitiria aos agentes um envolvimento mais directo com as comunidades e flexibilidade para executar os seus deveres sem que assuntos rotineiros esbarrem constantemente na necessidade de tomadas

de decisão a níveis superiores da hierarquia. Melhoraria também a responsabilização individual perante a comunidade no seio da própria polícia, cujos agentes deixariam de responder apenas perante superiores distantes. Esta mudança deveria ser consagrada por uma alteração constitucional:

- a Secção 215(3) da Constituição e as Secções 9(4)-(5) e 10(1)-(2) da Lei da Polícia devem ser alteradas para circunscrever o papel do Presidente, que atualmente pode autorizar um ministro a dar orientações políticas à FPN. A alteração deveria indicar de forma clara e inequívoca que o controlo operacional da FPN e dos seus departamentos é da exclusiva responsabilidade do Inspetor-Geral da Polícia ou de outro comandante da polícia que o IGP possa autorizar.
- A estrutura de FPN já é composta de cinco níveis administrativos, mas a tomada de decisão mantém-se consolidada ao nível do IGP. Seria mais prático descentralizar e transferir os poderes e recursos para os comandos de zona, estaduais e locais, assim como ao nível das delegações para permitir que executem iniciativas atempadas em concertação com as comunidades locais. O IGP não deveria estar envolvido em problemas operacionais que podem ser delegados, tais como a exposição pública de suspeitos ou a concessão de entrevistas sobre assuntos de policiamento aos níveis estadual e local. Uma maior autonomia financeira também deveria ser concedida aos níveis estadual e local. Desta forma seriam reforçadas a responsabilização, a transparência, a parceria e a participação. Mais envolvimento local e capacidade de resposta também podem impedir o surgimento de agentes de segurança não estatais.

Melhorar os processos de nomeação, promoção e destituição com base no mérito. Reforçar a qualidade e o profissionalismo da liderança no setor da segurança através de um sistema assente no mérito permitiria levar a cabo a missão mais eficazmente.

O processo de nomeação do Inspetor-Geral da Polícia deve ser aberto, justo e transparente. Os critérios e competências necessários devem ser anunciados de forma clara. A Assembleia Nacional e o Conselho da Polícia também devem colaborar. A nomeação dos chefes das várias agências de segurança deve ser para um prazo não superior a 5 anos e dentro do período de serviço estatutário que é de 35 anos de serviço ou 60 anos de

idade, o que acontecer primeiro. Para prevenir decisões arbitrárias ou motivadas por objectivos políticos por parte do governo, a destituição de chefes das agências de segurança deve ser feita através de uma moção na câmara alta do parlamento e baseada em provas de infracção grave, de acordo com o disposto na Secção 143(11) da Constituição, ou devido a invalidez física ou mental.

O processo de nomeação do presidente e dos membros da Comissão do Serviço de Polícia e de todos os outros organismos de supervisão deve ser transparente (aberto à consulta e comentários do público) e objetivo (em conformidade com os requisitos de divulgação pública) para garantir que apenas as pessoas devidamente qualificadas são nomeadas para ajudar a concretizar o mandato do organismo de supervisão.

Acabar com a conflitualidade entre organismos de gestão. O número de organismos de supervisão e a sobreposição dos seus respectivos mandatos fomentam de facto cadeias paralelas de comando no seio da FPN, o que impede a adopção de uma visão estratégica clara e desvia recursos extremamente necessários para necessidades de comunicação internas e despesas correntes em detrimento do apoio ao serviço essencial.

- O Ministro do Interior e o Procurador-Geral devem passar a fazer parte do Conselho da Polícia para os organismos de supervisão poderem trabalhar melhor em colaboração e para evitar duplicações de competências.

Fortalecer os mecanismos de supervisão e encorajar a responsabilização pública. O fortalecimento das instituições de supervisão, para poderem exercer eficazmente as suas competências, é essencial para um clima de confiança entre a polícia nigeriana e os cidadãos. Uma maior cooperação dos cidadãos com o trabalho da polícia também contribuirá para que no seio da FPN a progressão na carreira dos agentes se mantenha ao abrigo da instrumentalização política e permaneça assente na meritocracia.

- A CSP e os outros organismos de supervisão devem dispor de recursos e competências adequados para sustentar a sua autonomia e prestação funcional de serviços. Deveria ser criada uma unidade de investigação independente para a CSP, que não deveria depender da FPN para a investigação de queixas contra si.
- A CSP deve poder analisar queixas de cidadãos sobre a conduta da polícia. Da mesma forma, deve ser adoptada legislação de protecção dos denun-

ciantes, para que quem preste informações sobre factos graves no seio da polícia, ao público ou a agências de supervisão relevantes, não tenha medo de retaliações.

- O envolvimento dos cidadãos e das organizações da sociedade civil deve ser encorajado em todos os níveis da administração de forma a reduzir as tensões e a fortalecer as relações entre agências de segurança e membros do público.

Regular e responsabilizar os intervenientes não estatais de segurança. Os intervenientes de segurança não estatais devem ser avaliados, formados e (novamente) certificados. Assim, criar-se-á confiança por parte dos organismos oficiais do sector de segurança e permitirá estabelecer parcerias com membros designados da comunidade, reforçando a segurança e a responsabilização. Para o fazer, os órgãos reguladores existentes vão precisar de uma revisão legislativa que reforce os seus mandatos e permita ampliar a supervisão para além das agências federais e incluir intervenientes estaduais ou comunitários. Os organismos reguladores devem utilizar esta dupla competência para garantir a formação dos intervenientes de segurança não estatais em estabelecimentos federais, com currículo aprovado de acordo com as normas.

Tomar obrigatória a publicação de futuros relatórios de comissões e fortalecer a FOIA [Freedom of Information Act]. Toda a comissão em matéria de polícia ou reforma do sector da segurança deve ser obrigada a publicar uma versão não confidencial dos relatórios que elabora. Importa reconhecer que o público é, por excelência, a principal parte interessada na segurança e precisa de ter um lugar à mesa. O acesso do público à informação fomenta o diálogo, informa o cidadão e permite um debate sobre aspectos a melhorar. As solicitações que chegam à FOIA devem ser analisadas por uma entidade independente para prevenir o arquivamento de queixas fundamentadas e o respeito por preocupações legítimas em matéria de segurança nacional.

NOTAS

¹ “People and Corruption: Africa Survey 2015 – Global Corruption Barometer”, Transparency International Web site, disponível em <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_africa_survey_2015>.

² “Public Presentation of Findings of the National Crime Victimization and Safety Survey, 2013 by CLEEN Foundation”, (Abuja, Nigéria, 21 de outubro de 2013).

³ Patrick Nanadozie Udefuna, Magnus Emeka Madu, Chiedo Akalefu e Fadila Jumare, “Effective Community Policing: A Panacea

to Inefficiency and Impunity in Nigerian Police”, *International Journal of Humanities and Social Science* 4, no. 4 (2014), 260-267.

⁴ Institute for Economics & Peace, *Peace and Corruption 2015: Lowering Corruption – A Transformative Factor for Peace* (2015).

⁵ Emeka Oraetoka, “Opinion: Allegations of Extra-Judicial Killings and the Worth of Security Agencies Personnel Lives”, *The Will*, 17 de dezembro de 2015.

⁶ Olly Owen, “The Nigeria Police Force: Predicaments and Possibilities”, NRN Working Paper N.º 15 (Oxford: Nigeria Research Network, 2014), 17.

⁷ Etannibi E.O. Alemika e Innocent C. Chukwuma, *Analysis of Police and Policing in Nigeria* (Lagos: CLEEN Foundation, 2003).

⁸ Kingsley Omonobi, “Promotion of DIG’s, AIGs: senior officers petition Presidency, NASS”, *Vanguard*, 28 de fevereiro de 2012.

⁹ *Opportunity for Justice: A Report on the Justice Olasumbo Goodluck Judicial Commission of Inquiry on the Apo Six Killings by the Police in Abuja* (Lagos: CLEEN Foundation, 2006), 150.

¹⁰ “Police Affairs Minister Adesiyun Admits That Brig. General Momoh, Obanikoro, Fayose, Omosore Colluded To Rig Ekiti Governorship Polls”, *Sahara Reporters*, 8 de fevereiro de 2015.

¹¹ Joseph Babatunde Fagoyinbo, *The Armed Forces: Instrument of Peace, Strength, Development, and Prosperity* (Bloomington: Author House, 2013), 413.

¹² Adejoh Pius Enechojo, “An Assessment of the Performance of Informal Security Structures in Community Crime Control in Metropolitan Lagos”, *British Journal of Arts and Social Sciences* 14, n.º 1 (2013), 40.

¹³ *Nigeria: The Bakassi Boys: The Legitimization of Murder and Torture* 14, n.º 5(A) (New York: Human Rights Watch, maio de 2002), 24.

¹⁴ Augustine Ikelegbe, “State, Ethnic Militias and Conflict in Nigeria”, *The Coming African Hour: Dialectics of Opportunities and Constraint*, ed. Luc Sindjoun (Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2010), 194.

¹⁵ Nina Strohlic, “Nigeria’s Do-It-Yourself Boko Haram Busters”, *The Daily Beast*, 16 de maio de 2014.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Diretor:
Kate Almquist Knopf
National Defense University
300 Fifth Avenue, Building 20
Fort McNair
Washington, D.C. 20319-5066
Phone: + 1 202-685-7300
Website: www.africacenter.org

RESUMOS DE SEGURANÇA DE ÁFRICA

Diretor de Pesquisa:
Joseph Siegle, Ph.D.
Téléphone: + 1 202 685-6808
Courriel: SiegleJ@ndu.edu

O Centro de Estudos Estratégicos de África apoia o desenvolvimento de políticas estratégicas dos EUA que visam a África, oferecendo programas académicos de alta qualidade e relevantes, fomentando a consciencialização e o diálogo sobre as prioridades estratégicas dos EUA e assuntos relacionados com segurança em África, criando redes de líderes militares e civis africanos, americanos, europeus e internacionais, assistindo as autoridades dos EUA na formulação de políticas eficazes para África e articulando as perspectivas africanas a autoridades dos EUA.



O Resumo de Segurança de África apresenta pesquisa e análise de especialistas do CEEA e eruditos, com o objectivo de avançar a compreensão das questões de segurança Africanas. As opiniões, conclusões e recomendações expressas ou implícitas são dos contribuintes e não refletem necessariamente a opinião do Departamento de Defesa dos Estados Unidos ou qualquer outro órgão do Governo Federal. Para mais informações sobre o CEEA, visite o Web site <http://www.africacenter.org>.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

<http://www.africacenter.org>
ISSN 2164-4039