



CENTRO ÁFRICA
DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

**Workshop de Desenvolvimento de
Estratégia de Segurança Nacional:
África Central e Austral**

PROGRAMA

Gaborone, Botsuana

De 8 a 12 de abril de 2019



CENTRO ÁFRICA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

WORKSHOP DE DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL: ÁFRICA CENTRAL E AUSTRAL

Gaborone, Botsuana
De 8 a 12 de abril de 2019

EMENTA DO PROGRAMA

Índice

Sobre o Centro África.....	1
Introdução	3
Mapa de África	5
Sessão 1: Evolução conceitual de segurança e estratégia na África Central e Austral	7
Sessão 2: Liderança da segurança nacional em África	9
Sessão 3: Principais elementos do processo de Desenvolvimento de estratégia de segurança nacional (NSSD, na sigla em inglês) I	11
Sessão 4: Principais elementos do processo de Desenvolvimento de estratégia de segurança nacional (NSSD, na sigla em inglês) II	13
Sessão 5: Documento de estratégia de segurança nacional	15
Sessão 6: Recursos para a estratégia de segurança nacional	17
Sessão 7: Implementação da estratégia de segurança nacional	19
Sessão 8: Mecanismos e instituições de fiscalização	21

SOBRE O CENTRO ÁFRICA

Desde a sua criação em 1999, o Centro África tem servido como um fórum de pesquisa, programas acadêmicos e intercâmbio de ideias com o objetivo de aumentar a segurança dos cidadãos por meio do aprimoramento da eficácia e da imputabilidade das instituições africanas, em apoio às políticas compartilhadas por EUA e África.

VISÃO

Segurança para todos os africanos propiciada por instituições eficazes e imputáveis perante seus cidadãos.

A força motriz do Centro África é realizar a visão de uma África livre de violência armada e organizada, assegurada por instituições africanas comprometidas com a proteção dos cidadãos africanos. Esse objetivo enfatiza o compromisso do Centro África em contribuir para impactos tangíveis ao trabalhar com nossos parceiros africanos – militares, civis, governamentais e da sociedade civil, bem como nacionais e regionais. Todos desempenham papéis importantes na atenuação dos complexos fatores causadores dos atuais conflitos no continente. A imputabilidade perante os cidadãos é um elemento importante da nossa visão, uma vez que salienta o fato de que, para serem efetivas, é preciso que as instituições de segurança, além de serem “fortes”, protejam e estejam atentas aos direitos dos cidadãos.

MISSÃO

Promover a segurança africana por meio da expansão da compreensão, disponibilização de uma plataforma confiável para o diálogo, construção de parcerias duradouras e catalisação de soluções estratégicas.

A missão do Centro África gira em torno da geração e disseminação do conhecimento por meio de nossos programas acadêmicos, pesquisas, comunicações estratégicas e polos comunitários. Com base nas experiências práticas e nas lições aprendidas com os esforços de segurança no continente, buscamos gerar insights e análises relevantes que possam informar profissionais e legisladores com respeito aos mais prementes desafios de segurança que enfrentam. Reconhecendo que o enfrentamento de sérios desafios só pode ocorrer por meio de intercâmbios francos e ponderados, o Centro África disponibiliza plataformas presenciais e virtuais, pelas quais os parceiros podem compartilhar opiniões sobre prioridades e boas práticas. Tais intercâmbios fomentam relacionamentos que, por sua vez, são administrados ao longo do tempo pelo Centro África por meio de polos comunitários, comunidades de interesse, programas de acompanhamento e diálogos continuados entre participantes e funcionários. Esse diálogo – imbuído de experiências do mundo real e análises atuais – não só oferece oportunidades de aprendizagem contínua, mas também catalisa ações concretas.

MANDATO

O Centro África é uma instituição do Departamento de Defesa dos EUA estabelecida e financiada pelo Congresso americano, a fim de possibilitar o estudo de questões de segurança relacionadas à África e servir como fórum para pesquisas bilaterais e multilaterais, comunicação, intercâmbio de ideias, e formação envolvendo participantes militares e civis. (*10 U.S.C 342*)

Introdução

Visão geral do programa

Poucos países da África Central e Austral têm uma estratégia abrangente e coordenada, por escrito, a fim de atingir seus objetivos estratégicos de segurança nacional. Mesmo onde existem estratégias por escrito, elas tendem a não estar alinhadas aos desafios de segurança atuais e emergentes em toda a sub-região. Em alguns casos, os países contam com políticas e planos setoriais, porém, nenhum documento de coordenação com abrangência global. Este workshop tem como objetivo analisar e enfatizar o valor de uma estratégia de segurança nacional orientada por uma visão que ofereça uma estrutura clara e possibilite à nação enfrentar ameaças de segurança multifacetadas e sustentar a segurança humana, social e estatal. Nesse contexto, os participantes devem considerar os mais adequados processos, definições, metodologias e mecanismos para o desenvolvimento e implementação de estratégias de segurança nacional. As perguntas orientadoras incluem:

1. Qual tipo de segurança, a segurança de quem e o que é a segurança nacional? Como identificar e priorizar ameaças e oportunidades de segurança, e dividir o trabalho entre as instituições e agências de segurança?
2. Qual é a fundamentação lógica para as estratégias de segurança nacional? Quais são as metodologias, os processos e os elementos necessários ao desenvolvimento de uma estratégia de segurança nacional?
3. Como vincular a formulação da estratégia de segurança nacional à liderança estratégica, à visão e propriedade nacionais, à gestão de recursos, à fiscalização civil, à coordenação interagência e à parceria externa?
4. Quais as lições de desenvolvimento e implementação de uma estratégia de segurança nacional que os países da África Ocidental poderiam compartilhar?

Abordagem acadêmica

Ao reconhecer a diversidade de desafios e oportunidades na governação do setor de segurança, este workshop procurará deliberadamente capturar lições importantes e boas práticas por meio de:

- a) Sessões plenárias que reforcem a aprendizagem entre pares, concentrando-se em aplicações práticas e sólidos princípios de governação do setor de segurança;
- b) Debates em pequenos grupos que reforcem os objetivos de aprendizagem e desafiem os participantes a abordar tanto questões pangovernamentais como técnicas mais específicas.

O workshop será realizado em inglês, francês e português, e sob uma rigorosa política de não imputação.

O programa

Este programa oferece uma visão geral dos objetivos acadêmicos e das principais questões sobre políticas relacionadas ao desenvolvimento de estratégia de segurança nacional na África Central e Austral. Para cada sessão, disponibilizaremos uma breve introdução e uma relação de perguntas para debate. Incluiremos também artigos selecionados cujo objetivo principal é ajudar a estruturar as questões dentro do contexto de documentos acadêmicos e de políticas disponíveis. É provável que a ementa do

programa incluía mais questões e materiais do que se poderá ser suficientemente discutido no tempo disponível. Esperamos que aproveite esses materiais como recursos, mesmo após a conclusão do programa.

Incentivamos que perguntas e sugestões sobre os materiais e sobre o curso em geral sejam trazidas à nossa atenção. A qualidade dos nossos programas e cursos foi muito beneficiada pelo entusiasmo e boa vontade de antigos participantes em oferecer críticas e sugestões construtivas. Estamos sempre dispostos a debater temas específicos com você. Incentivamos a leitura do material recomendado e sua participação ativa nos grupos de debate.

Sessão 1: Evolução conceitual de segurança e estratégia na África Central e Austral

Formato: Apresentações plenárias e sessão moderada de perguntas e respostas

Objetivos:

- Refletir sobre o caráter evolutivo da segurança e analisar/examinar suas implicações para o desenvolvimento da estratégia de segurança nacional na África Central e Austral.
- Debater a relação entre segurança, desenvolvimento e governação, e analisar/examinar as relações sinérgicas entre as seguranças humana, social e estatal.

Histórico:

Nas duas últimas décadas, a natureza da insegurança na África Central e Austral tem evoluído drasticamente. É verdade que a região alcançou progressos significativos em várias frentes. No entanto, muitas das principais causas de instabilidade persistem, incluindo agitações civis, divisões sociais e déficits de governação. Uma explosão demográfica de jovens tem o potencial de trazer dividendos económicos. Contudo, o crescimento desmedido da população pode causar desemprego crónico e desestabilizar regiões. Um crescimento económico sem precedentes deu origem a uma crescente classe média, porém, a desigualdade na distribuição da riqueza persiste. A desertificação e a escassez de água ameaçam transformar os padrões pastorais de pastagens na África Central e Austral. Além disso, a arquitetura da segurança regional também está evoluindo. A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês) tem o desafio de reforçar as normas e princípios democráticos.

Assim, há um crescente reconhecimento de que os desafios de segurança estão interligados. Na África Central e Austral, a insegurança também atinge múltiplas dimensões. Daí veio à tona a noção de “segurança humana”, a qual, em sua essência, promove a proteção do indivíduo. A segurança humana reconhece as deficiências das abordagens centradas no Estado ou no regime. O atual paradigma de segurança, portanto, engloba as perspetivas de segurança tradicionais e não tradicionais. Num ambiente com recursos limitados, cada decisão comporta um custo de oportunidade significativo. Uma definição mais ampla de segurança poderia justificar mais investimentos em programas de redução da pobreza. A segurança do Estado e do cidadão devem se complementar e se reforçar mutuamente (a relação entre segurança, desenvolvimento e governação).

A palavra “estratégia” origina-se na palavra grega *stratēgia*, que significa a “arte do líder da tropa; gabinete de General, Comando, Chefia”. Há muito tempo foi definida como um plano de alto nível para alcançar um objetivo em condições de incerteza. No entanto, dada a complexidade do panorama de segurança da África Central e Austral, uma abordagem militar já não é suficiente. Uma estratégia de segurança nacional precisa abordar os desafios de segurança multifacetados da região. O processo, e as partes interessadas, devem, portanto, refletir sobre uma abordagem da “sociedade como um todo”. Ou seja, a sociedade civil, os meios de comunicação e o setor privado também devem ser incluídos no diálogo. Uma estrutura estratégica prioriza os desafios de segurança e orienta os instrumentos do poder nacional. Na sua ausência, a segurança do Estado e dos cidadãos permanecerá elusiva.

O sucesso raramente acontece acidentalmente. As conquistas em guerras, no xadrez, na política, nos desportos ou nos negócios são resultado de uma abordagem estratégica. Num ambiente de segurança em rápida evolução, os recursos por si só não garantem o sucesso. Enfrentar os desafios de segurança em África requer uma combinação de habilidades, inteligência, recursos e criatividade.

Questões para Debate:

- Há necessidade de reformar a governação da segurança no seu país? E na sub-região?
- De que forma a definição de “segurança” evoluiu em seu país/região para refletir as mudanças

- no ambiente de segurança? Quais mudanças ocorreram em seu país e sub-região?
- Como tem aplicado os conceitos de segurança e estratégia em seu trabalho?
 - A sua compreensão de segurança e estratégia mudou ao longo do tempo em seu país/região? Por quê?
 - A sua compreensão dos conceitos de segurança e estratégia mudou após a primeira sessão? Como e por quê?

Leitura Recomendada:

Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas (DCAF, na sigla em inglês), Políticas de segurança nacional, Série de Informativos sobre a Reforma do Setor de Segurança (SSR Backgrounder Series) (Genebra: DCAF, 2015).

https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_9_National%20Security%20Policies.11.15.pdf

Aeby, M., 2018, Desafios de paz e segurança na África Austral: Déficits de governação e gestão insuficiente de conflitos regionais, Nota Política No. 4:2018, Nordiska.

<https://nai.uu.se/news/articles/2018/05/17/092409/index.xml>

Banco Mundial, 2011, Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2011: Conflito, segurança e desenvolvimento. Open Knowledge Repository. Páginas 8-15, 45-48

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>

Sessão 2: Liderança de segurança nacional em África

Formato: Apresentação plenária e sessão moderada de perguntas e respostas

Objetivos:

- Analisar o papel da liderança em África.
- Avaliar como esses padrões de mudanças podem afetar as futuras lideranças do setor de segurança.
- Debater os riscos e desafios de elaborar uma estratégia de segurança nacional dentro de um complexo ambiente de segurança.

Histórico

O desenvolvimento das capacidades de liderança é fundamental para promover a segurança na África Central e Austral. No entanto, o que constitui uma liderança “africana” ética e de qualidade ainda está sendo debatido. Liderança é a capacidade de um indivíduo ou um grupo de indivíduos de influenciar e orientar outros a contribuir para o sucesso das organizações das quais são membros. A ética, por sua vez, são os valores/princípios específicos e esperados de uma organização. Max Weber definiu a ética como “sanções psicológicas que direcionam a conduta prática e [obrigam] o indivíduo a acatá-la”. A liderança e a ética, no contexto da paz e da segurança na África Central e Austral, são processos colaborativos em busca das aspirações coletivas dos cidadãos.

A África Central e Austral está repleta de exemplos de líderes bem-sucedidos e influentes. No entanto, os desafios persistem e é inerente reexaminar os atributos comuns que se espera de “bons” e “efetivos” líderes. Líderes efetivos conquistam a confiança de seus subordinados e proporcionam as condições para que possam seguir suas orientações a fim de efetivamente completar uma missão. Eles servem como exemplos, definindo a cadência de sua unidade e orientando os membros da equipa para que tomem decisões de acordo com um mandato definido.

Os estados e organizações da África Central e Austral devem estrategicamente estimular as relevantes competências de liderança nas atuais e futuras gerações. O Dr. Salim Ahmed Salim, ex-Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana (OUA), também aponta para a importância de fomentar a “imputabilidade e transparência no exercício das funções de liderança”.

Os desafios de segurança e de desenvolvimento tendem a proliferar nos próximos anos. Os líderes africanos devem ser capazes de se adaptar às mudanças, promover a inovação, e prosperar em condições incertas e caóticas. Eles devem criar um ambiente que recompense a inovação, um ambiente onde a sabedoria convencional não é dogma e a criatividade não só é permitida, mas incentivada.

Leitura Recomendada:

Eckert, R. e Rweyongoze, S., 2015. Desenvolvimento da liderança em África: Um enfoque nos pontos fortes. Livro Branco. Centro de Liderança Criativa.

<https://www.ccl.org/wp-content/uploads/2015/04/leadershipDevelopmentAfrica.pdf>

Ouédraogo, E., 2014 Promoção do profissionalismo militar em África. No. NDU/ACSS-RP-6. National Defense Univ Fort Mcnair Dc Centro África de Estudos Estratégicos, 2014. Também disponível em francês.

<https://africacenter.org/publication/advancing-military-professionalism-in-africa/>

Detzner, S., 2017. Reforma moderna pós-conflito do setor de segurança em África: Padrões de sucesso e fracasso”. African Security Review Vol. 26(2) pp: 116-142.

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10246029.2017.1302706>

Sessão 3: Principais elementos do processo de desenvolvimento de estratégia de segurança nacional (NSSD) I

Formato: Apresentações plenárias e sessão moderada de perguntas e respostas

Objetivos:

- Compreender alguns dos principais elementos do processo de desenvolvimento de estratégia de segurança nacional.
- Debater medidas práticas para iniciar, redigir e aprovar uma estratégia de segurança nacional.

Histórico:

Uma das principais funções de um Estado-nação é garantir a segurança e proteção de seus cidadãos. Muitos estados africanos consagraram esse compromisso nas suas constituições. No entanto, muitas vezes não conseguem promovê-las na prática. Um panorama de segurança instável e uma revolução na própria definição de segurança exigem uma reformulação fundamental da maneira de pensar sobre o desenvolvimento de uma estratégia de segurança nacional. Os tomadores de decisão devem priorizar e gerenciar as ameaças de segurança dentro do contexto desse novo paradigma. Um processo de elaboração bem projetado é fundamental para cumprir esse objetivo.

Um conjunto único de interesses e valores nacionais de um Estado preencherá os contornos de sua estratégia nacional. Esses princípios, no entanto, nunca estão em estase. Conforme observado na Sessão 1, a noção de segurança nacional continua a evoluir. Porém, alguns alertam contra um conceito de segurança nacional excessivamente amplo. Por exemplo, Caudle observa que segurança pode “significar todas as coisas para todas as pessoas ou nada para ninguém” (Caudle, 2009:8). Vale também ressaltar que políticas e estratégias são elementos distintos. Enquanto as políticas de segurança nacional estabelecem amplas prioridades no contexto de uma visão nacional, a estratégia descreve como se pretende alcançá-las, inclusive com quais recursos.

Também vale salientar que o processo é no mínimo tão importante quanto o produto. Estados que terceirizaram suas estratégias de segurança nacional, frequentemente, não conseguem implementá-las. Um processo bem concebido também propicia um apoio interno e externo para o documento em si. Outros importantes elementos incluem uma compreensão clara do propósito, da abrangência e do processo de elaboração. Além de proporcionar um alicerce para os princípios compartilhados entre as instituições do setor de segurança, o processo fornece também uma estrutura para a coordenação pangovernamental. Outros desafios incluem dificuldades para alcançar um consenso e para priorizar os desafios de segurança.

Em preparação para este workshop, o Centro África encomendou uma série de estudos de caso. Esses documentos analisam/examinam os processos de desenvolvimento de estratégia de segurança nacional em vários estados africanos, e têm por objetivo aprofundar sua compreensão de abordagens eficazes para a segurança nacional e de um pensamento estratégico em África. Você perceberá que as práticas para elaborar as estratégias de segurança nacional são diferentes entre países. Todos, no entanto, compartilham características comuns que propiciam oportunidades para a aprendizagem entre pares.

Questões para Debate:

- Você participou da formulação de qualquer política nacional em seu país ou região?
- Se sim, quem iniciou o processo de elaboração dessa política e quem eram os membros do comitê de redação? Quais foram os principais passos na formulação de tal política?
- Você vê alguma justificativa para elaborar ou revisar uma estratégia de segurança nacional

para o seu país ou região? Por quê? Se sim, você acha que a elaboração do desenvolvimento de estratégia nacional de segurança deve seguir o mesmo processo de formulação de outras políticas nacionais?

- Você acha que os cidadãos devem estar envolvidos na formulação da estratégia de segurança nacional? Por que e, se sim, como?

Leituras:

Cancian, M., Schaus, J., Shah, H. e Hopkins, A., 2017 Formulação da estratégia de segurança nacional: Experiência passada e escolhas futuras. Washington: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS, na sigla em inglês).

<https://www.csis.org/analysis/formulating-national-security-strategy>

Caudle, S., 2009. Estratégias de segurança nacional: Segurança contra o quê, para quem, e por quais meios. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* Vol. 6(1): pp: 1-26).

<https://www.degruyter.com/view/j/jhsem.2009.6.1/jhsem.2009.6.1.1526/jhsem.2009.6.1.1526.xml>

Stolberg, A., 2012. Como Estados-nação criam “documentos de estratégia de segurança nacional”.

Carlisle: Instituto de Estudos Estratégicos do Exército dos EUA (SSI, na sigla em inglês). Páginas 8-17, 11-125

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1128>

Sessão 4: Principais elementos do processo de desenvolvimento de estratégia de segurança nacional (NSSD) II

Formato: Apresentações plenárias e sessão moderada de perguntas e respostas

Objetivos:

- Entender como riscos e ameaças de segurança são avaliados e priorizados.
- Analisar/Examinar como as metas e objetivos de uma estratégia de segurança nacional são formuladas e priorizadas.

Histórico:

Uma estratégia eficaz deve priorizar vulnerabilidades, riscos e ameaças ao Estado e aos seus cidadãos. Embora esses termos sejam frequentemente usados como se fossem sinónimos, existem diferenças importantes. As ameaças podem ser naturais ou provocadas pelo homem, e apresentam um potencial presente e real para causar danos. A vulnerabilidade indica fraquezas ou lacunas nos esforços de defesa ou de segurança. Elas podem ser económicas, físicas, sociais ou ambientais. O risco, por sua vez, reside na intersecção dos dois. Ou seja, um risco representa a probabilidade que um evento negativo ocorra e quais serão suas consequências. Uma possível ameaça, tal como a capacidade militar de um adversário, também deve considerar a intenção do emprego de tal capacidade. Dessa forma, as ameaças são mais bem compreendidas no contexto do seu potencial de risco. Documentos em nível estratégico especificarão os níveis aceitáveis de risco, os quais são descritos em termos dos âmbitos estatal, social e individual.

Diversos países se utilizaram de várias métricas para classificar as ameaças e riscos de segurança nacional. Estas incluem: (i) internos ou externos, (ii) mundiais, regionais e nacionais, (iii) em curto e longo prazos, (iv) interesses de segurança (vitais e estratégicos), ou (v) dimensões de segurança (estatal, social e humana). O simples mapeamento das ameaças de segurança, no entanto, não é suficiente. As ameaças precisam ser priorizadas para assegurar que os recursos e as prioridades estejam alinhados. Esse processo também serve para se proteger contra a tirania do imediato. Tal postura reativa, em que os Estados respondem às ameaças conforme elas surgem, não é efetiva nem eficiente.

Uma vez que as ameaças (militares e não militares) são relacionadas e priorizadas, a estratégia de segurança nacional determinará as instituições encarregadas de enfrentá-las. Políticas, regulamentação e legislação tipicamente estruturam a divisão do trabalho entre os órgãos do setor de segurança. Contudo, o teatro de hoje exige respostas coletivas, cooperativas e coordenadas (tal como especificado na Sessão 7, mais adiante neste documento). O próximo passo é formular os principais objetivos de segurança. Esses serão informados pela visão de segurança do país (a almejada futura situação), seus valores e seus interesses.

Questões para Debate:

- Quais são as oportunidades e ameaças de segurança (militares e não militares, reais e em potencial) que o seu país/região enfrenta?
- Como você avalia e prioriza essas ameaças? Por quê?
- Se o seu país/região fosse desenvolver a sua própria estratégia de segurança nacional, como deveriam ser formuladas as principais metas e objetivos de segurança nacional e por quem?

Leitura Recomendada:

A criação de segurança nacional, visão de justiça e políticas, ISSAT/DCAF, 2018.

<https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-Methodology-Guidance/National-SSR-Process-Guidance/Phase-B-Build-National-Security-Justice-Vision-and-Policy>

Sessão 5: Documento de estratégia de segurança nacional

Formato: Apresentações plenárias e sessão moderada de perguntas e respostas

Objetivos:

- Debater sobre como deve ser estruturado um documento de estratégia de segurança nacional.
- Demonstrar a natureza integrada/holística do documento.
- Investigar como o documento deve se relacionar com as estratégias setoriais, regionais e internacionais.
- Debater as vantagens e desvantagens de tornar o documento público ou sigiloso.

Histórico:

Uma estratégia de segurança nacional é uma poderosa ferramenta de comunicação estratégica. Ela articula a visão estratégica do país e transmite suas intenções com clareza, tanto para os aliados quanto para os inimigos. Essa visão deve proporcionar uma imagem clara dos objetivos nacionais a serem alcançados durante um determinado período de tempo. O documento deve estar embasado numa avaliação realista das ameaças internas e externas atuais e projetadas.

Na África Central e Austral, documentos de estratégia de segurança nacional formais e acessíveis publicamente são a exceção. Muitos estados contam com políticas de defesa, estratégias militares ou livros brancos de defesa. Todos são desenvolvidos pelo Ministério da Defesa e voltados para a segurança do estado. Os países também podem ter estratégias setoriais para lidar, por exemplo, com a insegurança marítima ou o terrorismo. Em muitos casos, falta coerência a essas políticas e planos setoriais, pois são desenvolvidos na ausência de uma estratégia de coordenação com abrangência global.

Muitos Estados da África Central e Austral também fazem parte da arquitetura regional de paz e segurança da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Apesar de a SADC ter gradualmente criado uma infraestrutura de paz e segurança consistente com a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA, no acrônimo em inglês), suas instituições não receberam o apoio material e político necessário. Desde a sua formação em 1992, a SADC fez algum progresso com respeito a eleições, mediação, manutenção da paz, alertas antecipados, coordenação regional de policiamento e combate ao crime. A SADC também publicou um documento de políticas sobre a paz e a segurança intitulado “Plano Indicativo Estratégico do Órgão”, o qual foi revisado e prorrogado até 2020.

Embora os documentos de estratégia de segurança nacional devam permitir estratégias regionais e setoriais, deve-se salientar que tais documentos não são setoriais. Eles devem ser abrangentes, e refletir as ameaças contra o Estado e contra o cidadão. Seu desenvolvimento segue um ciclo padronizado e quase universal que inclui as seguintes fases: iniciação, elaboração, conciliação e aprovação. A fim de atenuar as difíceis escolhas sobre a alocação de recursos, o documento deve refletir os princípios de adequação, sustentabilidade e viabilidade.

Mesmo quando uma estratégia é desenvolvida e anunciada, é comum o próprio documento receber a classificação de sigiloso. Isso implica uma série de desafios, entre os quais estão os seguintes: apropriação inadequada, má gestão e utilização dos recursos do setor da segurança, e coordenação fragmentada. Quando os objetivos estratégicos são definidos apenas pelo Estado, o produto final refletirá interesses limitados e centrados no estado. Num documento centrado no cidadão, as prioridades de segurança serão conhecidas, compartilhadas e de propriedade de todos os cidadãos.

Embora as estratégias de segurança nacional variem de estado para estado, elas compartilham os

seguintes três temas abrangentes: possíveis ameaças, desafios, e oportunidades nacionais e internacionais; funções e responsabilidades das agências implementadoras; e o papel do Estado no sistema internacional. Acima de tudo, uma estratégia de segurança nacional deve ser o produto de um processo colaborativo. Se o objetivo é realizar um documento mais inclusivo, o cidadão deve, então, estar no centro do seu desenvolvimento.

Questões para Debate:

- Como as estratégias setoriais são integradas a uma estratégia de segurança nacional? Por quê?
- Você já esteve envolvido na elaboração de qualquer aspecto da estratégia de segurança do seu país? Se sim, pode descrever os contornos do documento? A estratégia é pública ou sigilosa? Está integrada a outras estratégias setoriais e de níveis subnacionais?
- Se fosse encarregado de elaborar ou revisar a estratégia de segurança de seu país ou (sub) região, como seria esse documento? Como você integraria outras estratégias setoriais e de nível subnacional?
- Com que frequência o documento deve ser revisado? O processo de revisão deve seguir um cronograma?

Leitura Recomendada:

Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas (DCAF), Ferramenta 2: Programação da reforma do setor de segurança, Equipa Consultiva do Setor de Segurança Internacional. (Genebra: DCAF, 2015).

[https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Tools/Tool-2-Security-Sector-Reform- Programming](https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library2/Tools/Tool-2-Security-Sector-Reform-Programming)

Aeby, M., 2018, Desafios de paz e segurança na África Austral: Défis de governação e gestão insuficiente de conflitos regionais, Nota Política No. 4:2018, Nordiska.

<https://nai.uu.se/news/articles/2018/05/17/092409/index.xml>

Sessão 6: Recursos para a estratégia de segurança nacional

Formato: Apresentações plenárias e sessão moderada de perguntas e respostas

Objetivos:

- Compreender como os recursos são mobilizados e alocados para o desenvolvimento e implementação da estratégia de segurança nacional.
- Investigar como o desenvolvimento da estratégia de segurança nacional ajuda no alinhamento dos recursos (internos e externos) e na alavancagem de parcerias (regionais e internacionais) para alcançar os objetivos de segurança nacional.

Histórico:

A gestão de recursos acarreta em profundas repercussões para a segurança nacional em África. Uma estratégia de segurança nacional eficaz irá conciliar os gastos com a segurança. Quando as decisões sobre gastos e aquisições não são fundamentadas em estratégias, recursos já limitados podem ser desperdiçados em equipamentos desnecessários e empreendimentos inadequados. Considerando-se que as despesas com o setor de segurança, defesa, segurança pública e justiça geralmente incidem numa pesada carga fiscal e compõem uma parcela significativa dos orçamentos nacionais, é essencial que o setor de segurança seja integrado ao ciclo orçamentário por meio do NSSD. Tal ciclo deve ser baseado em dados e evidências gerados por ferramentas, tal como a revisão das despesas públicas, a fim de garantir que os recursos sejam alocados de acordo com políticas coerentes. Isso fará com que os serviços de segurança operem com os mesmos padrões de imputabilidade que outros elementos do setor público.

Na África Central e Austral, uma gestão eficiente dos recursos é especialmente importante. Essas regiões possuem vastas jazidas de hidrocarbonetos, recursos haliêuticos e depósitos minerais, e mesmo assim sua vasta população continua a subsistir abaixo da linha da pobreza. Esses recursos naturais têm o potencial de gerar enorme riqueza na forma de impostos, royalties e taxas corporativos. No entanto, as taxas efetivas na África Central e Austral estão abaixo da média mundial. Além disso, tal como demonstra os últimos anos, as receitas provenientes de commodities estão à mercê de choques globais. A geração de receita interna também permanece anêmica. Por conseguinte, é importante aumentar o esforço fiscal e aprimorar a gestão dos recursos internos.

Os processos de orçamentação também devem ser transparentes. O sigilo sancionado pelo Estado tem assentido a uma série de gastos acentuados e muitas vezes insustentáveis. A falta de transparência no orçamento também contribui para a ineficiência. Isso resulta em fracos sistemas de compra e desperdícios de gastos com pessoal. Esses fatores diminuíram significativamente a eficiência do setor de segurança e a eficácia operacional. A transparência também faz com que o público abrace as políticas de defesa e os objetivos de gastos. Isso permite que os constituintes moldem a trajetória da estratégia de segurança de seu Estado.

Muitos países africanos exigem algum nível de apoio para sustentar seus setores de segurança. A ajuda externa para a segurança representa, portanto, uma fonte crucial de receitas. Isso pode ocorrer por meio de subsídios, transferências de equipamentos, empréstimos com condições favoráveis ou assistência técnica. No entanto, esses fluxos de receita podem ser contraproducentes sem um processo confiável de estratégia de segurança nacional. Na verdade, vários dos estudos de caso sobre países específicos indicam que a própria estratégia de segurança nacional teria sido financiada com recursos externos. O financiamento externo ameaça minar a apropriação das políticas e a sustentabilidade.

Alguns profissionais acreditam que os objetivos de segurança devem determinar os recursos, com o ministro das finanças disponibilizando os recursos necessários para arcar com sua implementação.

Outros apoiam um modelo orientado por meios, argumentando que a estratégia de segurança deve ser adaptada à disponibilidade de recursos (nacionais e de doadores). Em última análise, o processo deve ser colaborativo e iterativo. Uma estratégia de segurança nacional sem recursos (instituições, recursos humanos, orçamentos, equipamentos) não terá valor algum a menos que seja submetida a um planeamento orçamental e fiscalização adequada.

Questões para Debate:

1. Como são mobilizados e alocados os recursos (internos e externos) para as instituições e agências de segurança em seu país/região?
2. Como uma estratégia de segurança nacional/regional ajuda a conciliar os recursos com as ameaças à segurança?
3. Quais são alguns dos desafios associados à ajuda de segurança externa? Como uma estratégia de segurança nacional facilita a conciliação da ajuda externa com as prioridades internas?
4. A disponibilidade de recursos deve conduzir os objetivos estratégicos, ou vice-versa?

Leitura Recomendada:

Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas, “Ferramenta 4: Gestão eficaz do apoio externo à reforma do setor de segurança,” Equipa Consultiva do Setor de Segurança Internacional. (Genebra: DCAF, 2015).

<https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Tools/Tool-4-Effective-Management-of-External-Support-to-Security-Sector-Reform>

Harborne, B., Dorotinsky, W. e Bisca, P., 2017. Assegurando o desenvolvimento: Um guia para as revisões de despesas públicas nos setores da segurança e da justiça penal. Washington: Grupo do Banco Mundial. Páginas: 64-69, 105-119

<http://documents.worldbank.org/curated/en/784781496312346560/Securing-development-public-finance-and-the-security-sector-a-guide-to-public-expenditure-reviews-in-the-security-and-criminal-justice-sectors>

Sessão 7: Implementação da estratégia de segurança nacional

Formato: Apresentações plenárias e sessão moderada de perguntas e respostas

Objetivos:

- Entender como a estratégia de segurança nacional define as responsabilidades para sua implementação.
- Debater os mecanismos e instituições para a colaboração, coordenação, harmonização e tomada de decisão interagência do setor de segurança.
- Reconhecer a importância da flexibilidade e capacidade de adaptação na implementação de uma estratégia de segurança nacional.

Histórico:

As sessões anteriores examinaram vários aspectos do processo de formulação de uma estratégia, desde sua elaboração até sua disseminação. Esta sessão abordará a sua implementação. Uma estratégia de segurança nacional determinará as funções e responsabilidades das instituições incumbidas da realização dos objetivos. O documento também determinará os mecanismos para coordenar suas atividades e tomadas de decisão. Como já exposto nas sessões anteriores, uma análise detalhada das ameaças de segurança nacional determinará a divisão de trabalho. Certas funções são definidas constitucionalmente ou por meio de legislação. No entanto, o processo de desenvolvimento da estratégia de segurança nacional proporciona uma oportunidade para avaliar coletivamente os pontos fortes e fracos, e as ameaças e oportunidades das instituições relevantes no enfrentamento dos desafios de segurança.

Uma vez que as funções e responsabilidades estejam claramente definidas, as incumbências de comando e de subordinados devem ser delineadas. Em vez de um plano de implementação detalhado, alguns países desenvolveram estratégias de implementação setoriais separadas, as quais contêm os principais indicadores de desempenho e métodos de verificação para as instituições e agências de segurança específicas.

Independentemente da forma do plano de implementação específico, ele deve ter flexibilidade e adaptabilidade. O documento deve reconhecer a natureza mutável do panorama de segurança da África Central e Austral, e proporcionar os devidos recursos aos ministérios e agências relevantes para que possam se adaptar e reagir de acordo.

Questões para Debate:

- Você já esteve envolvido na elaboração de estratégias de segurança para o seu país/região? Se sim, essa estratégia teve um plano de implementação e quais eram os seus principais elementos? Quais foram os principais desafios na implementação dessa estratégia?
- Como são atribuídas as funções e responsabilidades às instituições e agências de segurança em seu país/região? Essas funções e responsabilidades se sobrepõem e, se sim, como isso é abordado?
- Você acha que o desenvolvimento de uma estratégia de segurança nacional pode ajudar na atribuição de funções e responsabilidades, e aprimorar a coordenação no setor de segurança? Se sim, como?

Leitura Recomendada:

Caudle, S., 2009. “Estratégias de segurança nacional: Segurança contra o quê, para quem, e por quais meios”. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* Vol. 6(1): pp: 1-26).
<https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/jhsem.2009.6.1/jhsem.2009.6.1.1526/jhsem.2009.6.1.1526.pdf>

Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas, 2018, “Fórum de fragilidades de 2018: A reforma do setor de segurança pode impedir conflitos, Genebra: DCAF.
<https://www.dcaf.ch/fragility-forum-2018-can-security-sector-reform-prevent-conflict>

Sessão 8: Mecanismos e instituições de fiscalização

Formato: Apresentações plenárias e sessão moderada de perguntas e respostas

Objetivos:

- Analisar/Examinar como uma fiscalização efetiva do setor de segurança aumenta o controle democrático, a imputabilidade e a transparência.
- Demonstrar a necessidade de aprimorar os fluxos de informação entre as autoridades civis e os oficiais militares e, ao mesmo tempo, reforçar as capacidades de ambos.
- Desenvolver a compreensão da estrutura institucional para a fiscalização.

Histórico:

Na África Central e Austral, a governação do setor de segurança continua a ser um empenho altamente político. Por isso, os órgãos de segurança permanecem suscetíveis a uma cultura de excecionalismo militar: a noção de que a segurança nacional é uma zona proibida para as autoridades civis. O desafio, portanto, é proporcionar uma fiscalização eficaz das instituições de segurança no contexto de processos inclusivos e democráticos, um desafio que pode se tornar um delicado ato de equilíbrio. Os estabelecimentos militares profissionais devem estar dispostos a submeter-se à fiscalização civil. Ao mesmo tempo, eles devem ser fortes o suficiente para resistir um envolvimento em política. Uma estratégia de segurança nacional pode estabelecer e reforçar as normas de referência de imputabilidade e transparência.

Instituições formais de fiscalização podem ser internas ou externas. Os mecanismos externos incluem agências de vigilância, subcomissões parlamentares, auditores e contadores-gerais, e o judiciário. As agências internas consistem em ouvidorias de departamentos, assuntos internos e gabinetes internos de proteção a denunciantes. O parlamento e outras agências externas servem para gerar a vontade política para com a aplicação eficaz das determinações estratégicas. Entrementes, os mecanismos internos estão melhor posicionados para detetar infrações. Nesse sentido, os dois devem se reforçar mutuamente. As organizações informais, tais como os meios de comunicação e a sociedade civil, desempenham uma função igualmente importante ao exporem conflitos de interesse, corrupção e desperdício. Ao vigiar os guardas, elas proporcionam outra camada de redundância na arquitetura de fiscalização. Esses órgãos também facilitam os fluxos de informação, educam o público e monitorizam a eficácia do processo de fiscalização.

Uma série de desafios surgem da excessiva imposição de sigilo nas atividades de segurança. Em 2015, apenas sete estados africanos publicaram dados desagregados de defesa, com 40 % não divulgando nada. A fiscalização coordenada e as comissões parlamentares, às quais são outorgadas autoridade, poderiam fornecer uma solução para a monitorização de questões sigilosas. O Índice de corrupção de defesa da Transparência Internacional identifica cinco áreas de risco (político, financeiro, pessoal, operações e compras) e 29 subcategorias, as quais podem ser usadas como referências para a monitorização do progresso.

As comissões parlamentares desempenham uma função essencial na fiscalização do setor de segurança. No entanto, a interação entre as instituições militares e civis é frequentemente antagônica e improdutiva. Nas democracias emergentes da África Central e Austral, alguns parlamentares eleitos veem esse fórum como uma oportunidade para “controlar” as forças de segurança. Infelizmente, a maioria dos representantes eleitos entendem pouco sobre segurança ou estratégia. As forças de segurança estão igualmente mal informadas sobre questões tal como os parâmetros orçamentais nacionais. Alguns estados tomaram medidas para atribuir poderes aos comitês de auditoria e de investigação independentes para que possam fiscalizar o setor da segurança, porém, os desafios persistem.

Questões para Debate:

- Quais instituições desempenham as funções de fiscalização do setor de segurança? A sociedade civil está envolvida na fiscalização? Como? Existem mecanismos de feedback entre essas instituições de fiscalização?
- Como você descreve a relação entre os órgãos do setor de segurança, e o parlamento e a sociedade civil? Existem tensões entre a fiscalização e a sensibilidade na segurança? Como essas tensões podem ser resolvidas?
- Existem lacunas entre as capacidades, habilidades e conhecimentos dos parlamentares que fiscalizam os setores da segurança e as dos membros do setor de segurança? Como essas lacunas podem ser reduzidas?
- Como uma estratégia de segurança nacional inclusiva poderia aprimorar a fiscalização das instituições e agências do setor de segurança?

Leitura Recomendada:

Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas, 2015 “Parlamentos,” Série de Informativos sobre a Reforma do Setor de Segurança (SSR Backgrounder Series) (Genebra: DCAF, 2015). <http://ssrbackgrounders.org/fall.php?p=22&l=EN>

Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas, 2015 “Fiscalização e orientação: Parlamentos e governação do setor da segurança”, Genebra: DCAF, 2015. 125712
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Oversight%20and%20Guidance%20Parliaments%20and%20SSG_eng.pdf

Transparência Internacional, 2015 “Índice Anticorrupção de Defesa do Governo.” Transparência Internacional Defesa e Segurança.
<https://government.defenceindex.org/#close>