



**AFRICA CENTER
FOR STRATEGIC STUDIES**

DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

Estudo de Caso do Madagáscar

Documento de Trabalho (Anteprojeto)

Dr. Émile Ouédraogo

Introdução

Desde a sua independência, Madagáscar tem sido abalada por crises políticas e militares cíclicas e recorrentes. O país sofreu quatro clássicos golpes militares antes de sofrer um outro golpe militar-civil em 2009. Esta última mudança inconstitucional levou à sua suspensão da União Africana e de todos os organismos internacionais. Tal situação enfraqueceu tanto o tecido social e económico quanto as instituições, incluindo os sistemas judiciário e de segurança, agravados pela corrupção e pelo colapso do estado de direito. A volta à ordem constitucional, em janeiro de 2014, seguida do levantamento das sanções pela União Africana (UA) e pela comunidade internacional, ofereceu a Madagáscar a oportunidade de voltar à cena internacional e de capacitar-se para corrigir as disfunções sistémicas do Estado, principalmente no setor de segurança. Decidiu, então, adotar reformas estruturais abrangentes que colocariam o país no caminho da paz e do desenvolvimento, comprometendo-se a reformar o setor de segurança. O processo de Reforma do Setor de Segurança (SSR, na sigla em inglês), iniciado em Madagáscar desde 2014, beneficiou-se do pleno apoio da União Africana e dos parceiros internacionais desde a primeira missão de avaliação até à fase de implementação. É nessa fase de implementação da SSR que o governo malgaxe soberanamente decidiu desenvolver uma Política e uma Estratégia de Segurança Nacional (NSS).

1. Reforma do Setor de Segurança: O ponto de partida de uma NSS em Madagáscar

Avaliação inicial: A vontade política do governo malgaxe para reformar o setor de segurança resultou num pedido formal para que houvesse uma avaliação das necessidades da reforma do setor de segurança. De 4 a 13 de outubro de 2014, uma missão conjunta de avaliação, liderada pela UA e com parceiros tais como as Nações Unidas, a União Europeia, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês), a Organisation Internationale de la Francophonie e a Rede Africana do Setor de Segurança (ASSN, na sigla em inglês), estabeleceu as bases para “apoiar o Estado malgaxe no desenvolvimento de um entendimento comum do contexto e do escopo da SSR, a fim de melhor refletir suas principais necessidades da SSR e identificar áreas prioritárias para o apoio dos parceiros internacionais, incluindo a UA”.¹ Após uma análise do contexto das ameaças e da dimensão transversal do género, foram feitas recomendações sobre os desafios da SSR e os mecanismos de controlo democrático, segurança interna e serviços de informação, defesa nacional, proteção dos recursos naturais e estratégicos, justiça e sistema prisional e, finalmente, atores não estatais.² Esse estudo inicial abriu caminho para o estabelecimento do Comité Organizador Técnico do Seminário de SSR (CTO/SSR, nas siglas em inglês).

Comité Organizador Técnico do Seminário de Reforma do Setor de Segurança (CTO/SSR)
Estabelecido pelo Decreto n.º 2015-144 de maio de 2015, sob a autoridade do Primeiro-Ministro, chefe do governo, sua missão principal era de realizar um seminário nacional sobre a SSR. Visando o desenvolvimento da apropriação nacional em torno dos ideais da SSR, o comité deveria primeiro apropriar-se dos resultados do Relatório da Missão Conjunta de Avaliação, a fim de melhor planejar e conduzir as consultas de SSR em todas as regiões do país, em preparação para o seminário nacional. As consultas de base foram de fato bem conduzidas e permitiram que o seminário nacional fosse realizado. Isso levou ao

¹ Relatório, Missão Conjunta de Avaliação das Necessidades da Reforma do Setor de Segurança (SSR) da República do Madagáscar, 2014.

² Ibid.

desenvolvimento da Carta de Política Geral da SSR (LPG/SSR, nas siglas em inglês).

Carta de Política Geral da SSR

Como referência fundamental para a SSR de Madagascar, a Carta de Política Geral da SSR (LPG/SSR) de janeiro de 2016 proporciona uma visão política bastante clara da SSR e os objetivos a serem alcançados. A carta também identificou os seguintes oito (8) pilares nos quais a SSR se baseia: o Exército, a Polícia Nacional, a Gendarmaria Nacional, o Judiciário, a Administração Territorial e outras forças paramilitares, os serviços de inteligência, o Parlamento e as partes não estatais interessadas.³ Além disso, a GPL/SSR propõe um anteprojeto da Estratégia de Segurança Nacional e da Estratégia de Comunicação. Em setembro de 2017, esse documento fundamental serviu de base para o desenvolvimento do Plano de Reforma do Setor de Segurança.

Documento do Plano de Reforma do Setor de Segurança

Sendo que este documento delinea a implementação da Carta de Política Geral da Reforma do Setor de Segurança de Madagascar, o Plano de Reforma do Setor de Segurança de setembro de 2017 inspirou-se em grande parte na Estrutura de Políticas de SSR da União Africana. Esta apresenta-se como “uma estrutura de desenvolvimento integrado, identificando os problemas e objetivos de todas as partes interessadas e envolvidas com a defesa, a justiça e a gestão da segurança, assim como uma estrutura de coordenação e referência para as ações a serem tomadas nesse setor, servindo também como orientação para a intervenção do governo na SSR”.⁴ O plano nacional inclui um plano estratégico que define o objetivo global, os objetivos específicos e as estimativas orçamentais para cada pilar, além de ser um plano operacional para revisar a atual situação de cada pilar, objetivo e resultado esperado. Por fim, é importante observar que o plano nacional, em sua conclusão, afirma que “a criação de um mecanismo de coordenação de processos continua a ser uma prioridade”.⁵ De fato, a criação de uma estrutura de coordenação foi essencial para a implementação da reforma do setor de segurança em Madagascar.

Gabinete Nacional de Coordenação da SSR (BNC/SSR, siglas em francês e inglês, respetivamente)

O Gabinete Nacional de Coordenação da Reforma do Setor de Segurança foi fundado em 27 de setembro de 2017 pelo Decreto Presidencial nº. 2017-859, o qual estabeleceu e determinou sua organização e seus poderes. O Gabinete Nacional de Coordenação da SSR é uma entidade administrativa da Secretaria Permanente de Defesa e Segurança Nacional.

Suas missões incluem:

- Coordenar e harmonizar todas as atividades relacionadas à SSR em nível nacional, de acordo com as decisões e diretrizes estabelecidas pelo Alto Conselho de Defesa Nacional desse setor;
- Assegurar a implementação do Plano Nacional de SSR constituído pelo Plano Estratégico e pelos Planos Operacionais correspondentes aos oito (8) pilares da SSR,

³ Carta de Política Geral da SSR, Madagascar, 2016.

⁴ Plano de Reforma do Setor de Segurança Nacional, 2017.

⁵ Ibid.

incluindo o Exército malgaxe, a Gendarmaria Nacional, a Polícia Nacional, o Judiciário, a Administração Territorial, a Inteligência, o Parlamento e as partes não estatais interessadas;

- Prestar apoio em termos de captação de recursos para as atividades pilares da SSR.⁶

2. Estrutura e processo de desenvolvimento da NSS em Madagascar

A Secretaria Permanente de Defesa e Segurança Nacional (SP/DSN), criada pelo Decreto nº. 2017-242, de 13 de abril de 2017, é encarregada de auxiliar o Alto Conselho de Defesa Nacional (HCDN, na sigla em francês) em todas as tarefas relacionadas à investigação de casos que remetem ao seu âmbito de competências.⁷ O artigo 4º do Decreto que o institui estipula que a SP/DSN, sob a égide do Presidente da República e em cooperação com os departamentos e agências envolvidos, analisará todos os arquivos relativos à preparação e validação do anteprojeto de conceito de defesa e do documento da Estratégia de Segurança Nacional, assim como os arquivos relativos ao bom funcionamento das disposições dos sistemas de segurança e de defesa.⁸

É, portanto, a partir dessa perspectiva soberana que a SP/DSN assumiu a responsabilidade pela elaboração da Política e Estratégia de Segurança Nacional de Madagascar. Um comitê multidisciplinar foi criado para a elaboração do documento. Vale ressaltar que a Estrutura de Políticas sobre a Reforma do Setor de Segurança da União Africana estipula tal comitê como um ponto importante na programação e implementação da SSR para os países perpassando por esse processo.⁹ O desenvolvimento da Política e da Estratégia de Segurança Nacional de Madagascar é um processo que foi desenvolvido com base nas realizações da SSR. Os documentos ainda estão em fase de elaboração e medidas foram tomadas para que a consulta, conciliação e validação das minutas dos dois textos, nomeadamente a Política de Segurança Nacional e a Estratégia de Segurança Nacional, aconteça antes do final do primeiro semestre de 2018.

3. Principais características da NSS em Madagascar

Para salvaguardar seus interesses nacionais, a Política e Estratégia de Segurança Nacional de Madagascar será baseada nos seguintes pilares estratégicos:

Revisão do funcionamento do sistema judiciário

- Um sistema de justiça independente, imparcial, eficiente e acessível.
- A volta da confiança pública no seu sistema de justiça.

Reforma do Sistema de Segurança

- Bom emprego das partes interessadas do sistema de segurança para a salvaguarda dos interesses nacionais.
- Coordenação harmoniosa entre as agências das partes interessadas no sistema de segurança.

⁶ Decreto nº. 2017-859, criando o BNC/SSR e sua organização e poderes.

⁷ Decreto nº. 2017-242 sobre a organização e o funcionamento da Secretaria Permanente de Defesa e Segurança Nacional sob o Alto Conselho de Defesa Nacional.

⁸ Ibid.

⁹ Estrutura de Políticas sobre a Reforma do Setor de Segurança da União Africana (janeiro de 2013).

- Adequação das capacidades do sistema de segurança.

Reorganização do sistema administrativo

- Adequação do sistema administrativo às realidades da sociedade.
- Harmonização do sistema administrativo.

Fortalecimento da eficácia dos mecanismos anticorrupção

- Total transparência dos mecanismos anticorrupção.
- Motivação da boa conduta por meio de incentivos e castigos.
- Melhorar a qualidade da cidadania.

Recuperação de valores malgaxe

- Promoção e fiscalização da “Fihavanana”, por meio das leis.
- Preservação dos valores tradicionais compatíveis com um país moderno.
- Desenvolvimento humano.¹⁰

4. Desafios e perspectivas

Implementação da NSS num contexto de instabilidade política

O contexto político em Madagáscar permanece instável. As eleições de 2018 estão reavivando os velhos demônios políticos que levaram o país a uma crise política e de segurança sem precedentes. As mesmas causas produzindo os mesmos efeitos, ou seja, líderes políticos malgaxes, obcecados pela conquista do poder, estão se preparando para um confronto eleitoral cujo resultado é difícil de prever. Essa cristalização política no contexto das próximas eleições, se não for bem administrada, terá um efeito inverso sobre o processo da SSR e, conseqüentemente, um impacto negativo na futura política e estratégia de segurança nacional.

Fortalecimento dos mecanismos de monitorização e fiscalização

O fortalecimento do controlo democrático pelo Parlamento e o papel que as partes interessadas não estatais devem desempenhar na SSR, e no processo decisório e de implementação da Estratégia de Segurança Nacional foram bem diagnosticados no estudo inicial e na Carta de Política Geral da SSR. No entanto, eles foram conseqüentes em sua inatividade durante toda a implementação da SSR em Madagáscar. Se o Parlamento tivesse apenas de desempenhar o seu papel no que diz respeito às disposições constitucionais que lhe confiam as tarefas de legislar, monitorizar e avaliar as políticas públicas, o processo de implementação da SSR teria tomado um caminho bastante diferente, aprofundando a apropriação local. Além disso, a fragilidade estrutural das organizações da sociedade civil e a falta de conhecimento pelos meios de comunicação sobre questões de segurança não lhes permitiram desempenhar suas funções de interlocutores entre o governo e a população. O fortalecimento de suas funções ajudará a reforçar o processo de implementação da SSR, o qual, no momento, não só se encontra em profunda letargia, mas também enfrenta um clima político muito venenoso. Além do mais, tal fortalecimento também ajudará a abrir o caminho para o desenvolvimento e implementação da futura Estratégia de Segurança Nacional.

¹⁰ Anteprojeto da Estratégia de Segurança Nacional, março de 2018.

Conclusão

Madagáscar permanece politicamente instável. Houve, sim, um progresso na fase de planeamento; progresso esse que ajudará a garantir o êxito do processo de SSR e do desenvolvimento da Estratégia de Segurança Nacional, ambos em andamento. O país passou por um processo de SSR que durou quatro (4) anos, com o apoio financeiro da comunidade internacional. Isso criou uma base favorável para o estabelecimento de mecanismos flexíveis que garantam a sustentabilidade e resiliência do processo em caso de retrocesso democrático ou deterioração dos contextos político e social. O desenvolvimento da Política e da Estratégia de Segurança Nacional pela SP/DSN durante a fase de implementação do processo de Reforma do Setor de Segurança é visto pelo atual governo como uma iniciativa que recai sob a soberania nacional do país e pela continuidade do Estado em sua busca para salvaguardar os interesses do país, independentemente da obediência política das pessoas no poder.