



**AFRICA CENTER  
FOR STRATEGIC STUDIES**

**DESENVOLVIMENTO DE  
ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA  
NACIONAL**

**Estudo de Caso do Sudão do Sul**

**Documento de Trabalho  
(Anteprojeto)**

**Dr. Luka Kuol**

**Julho de 2018**

## **1. Introdução<sup>1</sup>:**

Depois de quase meio século de conflitos e um período de onze (11) anos de relativa paz, o Sudão do Sul tornou-se o mais jovem país da África em 2011. Essa história de violência continuará a moldar a direção da política estratégica da jovem nação. O Acordo Global de Paz (CPA, na sigla em inglês) de 2005, o qual encerrou 21 anos de guerra civil, serviu de base para o povo do Sudão do Sul articular sua visão, valores fundamentais e interesses estratégicos, tal como enunciado em sua Constituição de Transição de 2011 e principalmente representado em seu preâmbulo e no capítulo sobre objetivos e princípios. A Constituição afirma claramente que a segurança e o bem-estar do povo do Sudão do Sul são os principais deveres do governo. Além de sua Constituição, o Sudão do Sul conta com sua “Visão 2040”, intitulada “Rumo à liberdade, igualdade, justiça, paz e prosperidade para todos”, e, imediatamente após sua independência, a adoção de seu Plano de Desenvolvimento, o qual identificou a boa governação, a transparência, o equilíbrio de poder e uma política de tolerância zero contra a corrupção como seu primeiro pilar.

Embora o Sudão do Sul ainda não conte com uma Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês), em outubro de 2013, elaborou sua Política de Segurança Nacional, a qual não foi aprovada pelo Conselho de Ministros nem adotada pelo Legislativo Nacional devido à eclosão de violentos conflitos em dezembro de 2013. Na ausência de uma NSS, o Livro Branco de Defesa do Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLA, na sigla em inglês; o Exército Nacional), e as leis referentes ao SPLA, à Polícia, às Prisões, ao Serviço de Segurança Nacional e à Justiça, juntos atuam como os principais documentos estratégicos para a governação de segurança.

## **2. Processo (Desenvolvimento e implementação):**

### *Ponto de partida, iniciação, e a base jurídica e institucional*

Após lançar sua Visão 2040 para orientar o pensamento estratégico e o processo de elaboração de políticas, a Assembleia Legislativa do Sudão do Sul aprovou, em março de 2011 (antes de sua independência), uma resolução para que se desenvolvesse uma abrangente estratégia de segurança nacional para o novo estado até o final de 2012. Após a sua independência, a urgência da necessidade de se desenvolver uma segurança nacional foi incluída no artigo 160 da Constituição de Transição de 2011 do novo estado; artigo esse que propôs a criação de um Conselho de Segurança Nacional, o qual definiria a Estratégia de Segurança Nacional.

O cargo de Ministro da Segurança Nacional, subordinado ao Gabinete da Presidência, e a

---

<sup>1</sup> Este estudo de caso é informado pelo meu envolvimento pessoal nos acontecimentos no Sudão do Sul e por entrevistas com o ex-ministro da segurança nacional e ex-chefe do Departamento Geral do Estado-maior, o antigo vice-ministro da defesa e alguns membros da comissão de redação, além das Observações sobre a Reforma do Setor de Segurança do Sudão do Sul feitas pelo Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas (DCAF) (2016).

Secretaria Executiva do Conselho de Segurança Nacional foram criados imediatamente após a independência e incumbidos de desenvolver a arquitetura de segurança nacional, incluindo a política, estratégia e plano de desenvolvimento da segurança nacional em todos os níveis do governo. A criação dessas pastas ajudou a dar início ao Desenvolvimento da Estratégia de Segurança Nacional (NSSD), sendo que o recém-nomeado Ministro da Segurança Nacional formou, em 2012, um Comité de Redação para desenvolver a primeira Política de Segurança Nacional. Assim, o desenvolvimento da política de segurança nacional foi iniciado primeiro pelo Parlamento e, em seguida, consagrado na Constituição e executado pelo Ministro da Segurança Nacional.

#### *Elaboração, processo de consulta e partes interessadas*

O Comité de Redação consistia em 11 membros, incluindo duas mulheres, provenientes de instituições e agências do setor de segurança, tais como o exército nacional, a polícia, o serviço de segurança nacional, o Parlamento e a sociedade civil. Em junho de 2012, o Comité de Redação, em colaboração com a União Africana, realizou uma reunião de planeamento em Juba, a fim de identificar um roteiro para o desenvolvimento da política e uma subsequente estratégia de implementação. O Comité iniciou seus trabalhos em setembro de 2012, também na capital, Juba, e contou com a participação de várias partes interessadas, e académicos nacionais e internacionais.

No lançamento do trabalho do Comité, o professor *Eboe Hutchfal*, presidente da Rede de Segurança de África, elogiou a iniciativa ao discursar na reunião, dizendo: “*ao dar início o desenvolvimento de uma política de segurança nacional, o Sudão do Sul estava avançando numa direção que outros países africanos estavam apenas começando a entender*”. Também durante a reunião, o representante do presidente e assessor jurídico presidencial proporcionou mais detalhes sobre o processo e finalidade do primeiro documento da Política de Segurança Nacional, enfatizando que o processo deve ser inclusivo, ao consultar as pessoas que a política busca proteger, e que o documento deve ser um documento público não devendo ser divorciado de políticas estrangeiras, económicas e regionais.

Em março de 2013, a versão inicial (zero) estava pronta. Entre março e maio de 2013, com o apoio da ONU, o Comité de Redação e as principais instituições e agências do setor de segurança iniciaram um processo de consulta nacional em todos os níveis do governo (nacional, estadual e municipal) com o objetivo de:

- conscientizar a população sobre a versão inicial (zero);
- envolver as partes interessadas nos debates sobre o seu conteúdo;
- chegar a um acordo sobre o documento; e
- elaborar a versão final para ser submetida ao Conselho de Ministros e ao Parlamento.

Em cada um dos dez estados, realizou-se três dias de consultas, visando: o governo estadual, o legislativo estadual, o judiciário estadual, autoridades tradicionais, líderes religiosos, mulheres, jovens e organizações da sociedade civil. Estima-se que mais de 4 mil pessoas estiveram envolvidas nesse processo de consulta. Entre julho e agosto de 2013, uma série de consultas nacionais com duração de um dia foram realizadas com: o Legislativo Nacional, o Judiciário, o Ministério da Defesa, Ministério do Interior, Serviços de Segurança Nacional, o conjunto de ministérios de governação, o conjunto de ministérios de desenvolvimento e as organizações da sociedade civil.

Imediatamente após a conclusão do processo de consulta nacional, o qual durou seis meses, o Comité de Redação preparou a versão final do projeto de política de segurança nacional, alinhando o *feedback* nacional com a versão do documento inicial (zero). No entanto, a luta pelo poder dentro do SPLM, o partido político dominante, criou atritos entre o Ministro da Segurança Nacional e outros membros seniores do SPLM, e o Presidente, o qual, no final de julho de 2013, exonerou-os. O ministro e os membros seniores foram, em seguida, detidos e acusados de participar de uma tentativa do golpe de estado, resultando na eclosão de uma guerra civil em dezembro de 2013. Em outubro de 2013, a versão final da Política de Segurança Nacional ficou pronta e foi apresentada ao novo Ministro da Segurança Nacional. Em dezembro de 2013, com a eclosão de violentos conflitos em Juba, a Comité de Redação não pôde apresentar o projeto final ao Conselho de Ministros para a aprovação nem ao Parlamento para a adoção.

#### *Envolvimento de especialização estrangeira*

O programa de reforma do setor de segurança, com o apoio de doadores internacionais (EUA, Noruega e Reino Unido) e da ONU, antes e depois da independência do Sudão do Sul, desempenhou um importante papel não apenas ajudando a dar início ao desenvolvimento da política de segurança nacional, mas também apoiando todo o processo de elaboração e consulta em nível nacional. A missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), em especial, com seu mandato nos termos do Capítulo VII, colocou a ONU em posição estratégica para apoiar e reforçar o setor de segurança, incluindo por meio de seu programa de reforço de capacidades do Sudão do Sul para a elaboração da política/estratégia de segurança nacional e para a monitorização, fiscalização e imputação. A bem-sucedida consulta realizada em todo o país para construir um consenso e uma visão sobre o projeto da política de segurança nacional foi facilitada pela UNMISS. Ainda que o governo do Sudão do Sul já tivesse se conscientizado da necessidade de formular uma política de segurança nacional, os especialistas em segurança da ONU, sem dúvida, influenciaram a iniciativa. Iniciativa tal como o Livro Branco de Defesa do SPLA de 2008 cuja produção foi patrocinada e orientada com apoio internacional, em especial do Reino Unido e da ONU, com a ONU financiando grande parte da produção do projeto de política de segurança nacional.

#### *Divisão do trabalho e agência responsável*

A proposta da Política de Segurança Nacional mapeia muito bem as ameaças de segurança, ligando-as com as principais agências e instituições de coordenação. Antes da política de segurança nacional, as várias leis promulgadas para a criação de instituições e agências do setor de segurança ajudaram muito na divisão do trabalho para enfrentar as ameaças à segurança nacional. No entanto, ter boas leis e políticas é uma coisa, implementá-las é outra. Esse parece ser um fenômeno dominante em África, sendo que essas leis e políticas são prescritas como melhores práticas para o sucesso de qualquer estado, porém, sem serem orientadas por questões definidas e conduzidas nacionalmente.

No Sudão do Sul, o papel da polícia continua a sofrer interferências do Exército e do Serviço de Segurança Nacional. A Lei de Serviços de Segurança Nacional de 2014 confunde e sobrepõe as divisões, duplicando os trabalhos no setor da segurança. A lei outorgou ao Serviço de Segurança Nacional os poderes constitucionais da polícia para prender, deter e realizar buscas e apreensões, em vez de se limitarem ao seu mandato constitucional que seria de coletar e analisar informações e aconselhar as autoridades competentes. Além disso, os serviços de inteligência do Exército, responsáveis por todas as informações coletadas em missões militares, também usurpa a autoridade civil da polícia para prender, deter e realizar buscas e apreensões.

#### *Mecanismos de coordenação e colaboração interagência*

O Sudão do Sul tem as instituições e mecanismos necessários para a coordenação e colaboração interagência do setor de segurança previstos nas leis e na constituição. Como mencionado anteriormente, a Constituição de 2011 estipula a criação de organismos de coordenação de segurança em nível nacional (Conselho de Segurança Nacional) e comitês de segurança em níveis estadual e municipal. A Lei de Serviços de Segurança Nacional de 2014 estabelece a composição do conselho com o presidente e vice-presidente do país como presidente e vice-presidente do conselho, respectivamente, e os ministros da defesa, das relações exteriores, da justiça, da fazenda e do interior como membros, e o ministro da segurança nacional como secretário.

A lei também estabelece os poderes e as funções do Conselho, o qual se reúne uma vez por semana para definir as políticas de segurança nacional, coordenar entre os órgãos de segurança, e acompanhar a implementação de programas, planos e políticas de segurança. Embora, por lei, a Constituição preveja a criação do Conselho, paradoxalmente, a Lei de Serviços de Segurança Nacional (Inteligência) de 2014 torna o Conselho um dos seus órgãos e define a sua composição, poderes e funções. Essa Lei de 2014 também prevê a criação do Comitê de Segurança Técnica, a ser copresidido pelo Ministro da Segurança Nacional e integrado pelo Chefe do Departamento Geral do Estado-maior do SPLA, Inspetor Geral da Polícia, Diretor da Inteligência Militar, Diretor de Inteligência Geral, além dos subsecretários dos Ministérios de Relações Exteriores, da Justiça e da Fazenda como membros, e o Diretor de Segurança Interna ocupando o cargo de secretário.

Todos esses conselhos e comités de coordenação de segurança foram criados, mas estão operando como braço do Serviço de Segurança Nacional (Inteligência), o qual usurpa todos os poderes e funções das agências e instituições do setor da segurança. Em vez de realizar as funções regulares de coleta e análise de inteligência e assessoramento das autoridades relevantes, como previsto na Constituição, a lei outorga ao Serviço de Segurança Nacional (Inteligência) o poder de manter a segurança e proteger a Constituição, o tecido social nacional e a segurança do Sudão do Sul contra qualquer perigo interno ou externo. Além desses mecanismos verticais de coordenação de segurança, o governo estabeleceu mecanismos de coordenação horizontal, tal como o grupo de trabalho de orçamentação do setor da segurança que atua como o principal órgão de segurança para a coordenação, planejamento e implementação das questões relacionadas à segurança. Esse grupo é constituído por instituições e agências do governo, do setor de segurança e parceiros de desenvolvimento.

### *Alocação de recursos e plano de implementação*

O Grupo de Trabalho do Setor de Segurança produz um plano orçamental anual para o setor de segurança, o qual estabelece as prioridades de segurança do governo e as dotações para os próximos três anos, também mapeando o apoio de doadores no setor da segurança. Esse é o principal fórum de planejamento e orçamentação do setor da segurança, também definindo seus objetivos, metas e gastos. No entanto, sua função tem sido limitada à preparação anual dos planos orçamentais do setor da segurança. Além do Grupo de Trabalho do Setor de Segurança, o Conselho de Segurança Nacional é o órgão responsável pelo acompanhamento da implementação de programas, planos e políticas do setor de segurança, mas sem uma política/estratégia de segurança nacional. Apesar da criação do Conselho, o setor de segurança continua a receber a maior parte do orçamento global, criando desequilíbrios entre as necessidades de segurança e desenvolvimento. Além disso, os planos orçamentais do setor de segurança são preparados sem uma política/estratégia nacional abrangente, o que resulta na duplicação de recursos alocados, negligência de outras agências do setor de segurança, tal como a polícia, e a concentração de recursos de segurança no Exército e na inteligência.

### *Parcerias externas*

Em 2006, antes de sua independência, o Sudão do Sul desenvolveu uma abrangente estratégia de coordenação de assistência para alavancar parcerias e melhorar a eficácia da ajuda para o desenvolvimento. A estratégia foi revisada imediatamente após a independência, em 2011, passando a concentrar-se no alinhamento, coordenação, previsibilidade, harmonização, desenvolvimento institucional e imputabilidade mútua. Como já mencionado, o Grupo de Trabalho de Orçamentação do setor de segurança inclui parceiros de desenvolvimento com uma agência de assistência responsável. Além disso, a estratégia de assistência prevê a formação de um Comité de Avaliação Interministerial para avaliar e aprovar todos os projetos financiados por

doadores, garantindo a apropriação do governo pelo financiamento do desenvolvimento e o alinhamento dos projetos de doadores com as prioridades do governo, evitando assim a duplicação, concentração ou negligência. Além desse fórum de parceria, o apoio de doadores ao desenvolvimento e fortalecimento do setor de segurança era coordenado pelo Gabinete Conjunto de Doadores, até seu fechamento em setembro de 2013. No entanto, como tais parcerias externas não foram orientadas por uma política/estratégia de segurança nacional, os objetivos previstos na Estratégia de Assistência eram dificilmente empreendidos.

### **3. Documento de estratégia de segurança nacional ou setorial**

#### *Finalidade, objetivos e cobertura*

O projeto de Política de Segurança Nacional oferece uma base lógica, um propósito e objetivos tangíveis, abrangendo ameaças internas e externas à segurança nacional.

#### *Definição de segurança, e Identificação e priorização das ameaças à segurança*

A Constituição de Transição de 2011 estabelece a segurança dos cidadãos como o dever principal de todos os níveis de governo, porém, sem defini-la explicitamente. A resolução do Parlamento para desenvolver uma política de segurança nacional específica como seu principal objetivo proporcionar segurança aos cidadãos e suas propriedades, bem como a proteção do Estado. O projeto de Política de Segurança Nacional adota essa disposição na Constituição e na resolução do Parlamento.

A Lei de Serviços de Segurança Nacional de 2014 não define “segurança nacional” ou mesmo a “segurança”, mas define “inimigo” como uma pessoa natural ou não natural que está (a) em estado de guerra com a República, (b) ameaçando a segurança da República, (c) realizando um ato de sabotagem ou terrorismo contra a República, e (d) está colaborando com o inimigo em a, b e/ou c. A Lei define segurança nacional não apenas como “centrada no Estado”, mas também sob a lente da “inteligência”. Isso não é surpreendente, uma vez que a Lei foi promulgada durante a guerra civil que eclodiu em 2013.

Em seu artigo 160, a Constituição de Transição de 2011 claramente define que o Conselho de Segurança Nacional definirá a estratégia de segurança nacional com base na análise de todas as ameaças à segurança nacional do Sudão do Sul. Sem a Política de Segurança Nacional, cada instituição e agência de segurança deve identificar e priorizar suas próprias ameaças de segurança.

#### *Articulação com outras estratégias de segurança setoriais e níveis subnacionais*

O projeto de Política de Segurança Nacional mapeia as ameaças de segurança nacionais e formula metas e objetivos de segurança nacionais orientados pelos valores e interesses fundamentalmente

nacionais e pela divisão de trabalho. Esperava-se que esse documento fosse adotado por cada agência/instituição do setor da segurança para desenvolver suas detalhadas estratégias de segurança, a fim de implementar o projeto de Política de Segurança Nacional. Na verdade, idealmente, o Livro Branco de Defesa do SPLA de 2008 deveria ter sido elaborado após o desenvolvimento da Política de Segurança Nacional como um documento orientador para as políticas e estratégias setoriais de segurança.

A Constituição de Transição de 2011 e a Lei de Serviços de Segurança Nacional de 2014 preveem a criação de comitês de segurança em níveis subnacionais (estaduais e municipais). No entanto, esses comitês de segurança estão, como mencionado anteriormente, tornando-se parte do Serviço de Segurança Nacional (Inteligência) e operando sem uma política/estratégia de segurança nacional.

### *Sigilo*

A Política de Segurança Nacional foi concebida e destinada a ser um documento público, uma vez que se trata da segurança dos cidadãos, tal como articulado, em setembro de 2012, pelo Assessor Jurídico da Presidência e representante do presidente durante o lançamento dos trabalhos do Comitê de Redação. O único sigilo deveria ter-se dado durante a implementação de cada estratégia em cada instituição incumbida pelas políticas.

## **4. Fiscalização da Segurança**

### *Instituições e mecanismos de fiscalização*

O projeto de política prevê mecanismos nacionais e subnacionais para a coordenação da segurança e fiscalização parlamentar, tal como previsto na Constituição, na condução dos negócios do Parlamento e na Lei de Serviços de Segurança Nacional de 2014. Sem a Política de Segurança Nacional, o Parlamento nacional e as assembleias estaduais estabeleceram um comitê permanente especializado para assuntos de defesa, segurança e ordem pública. Além disso, o Conselho de Segurança Nacional fiscaliza todas as agências e instituições do setor da segurança, e diversas organizações da sociedade civil têm se mostrado bastante ativas em manter o equilíbrio de poderes das instituições e agências do setor de segurança, incluindo no que se refere ao processo de reforma do setor da segurança.

### *Reavaliação periódica das ameaças de segurança*

A Constituição e o projeto de Política de Segurança Nacional preveem uma reavaliação periódica das ameaças de segurança como base para a revisão e atualização da Política/Estratégia de Segurança Nacional. Sem uma orientação política nacional para a reavaliação e análise das ameaças à segurança nacional, uma cultura reativa a ameaças de segurança torna-se dominante no setor da segurança.



## **5. Conclusão**

O processo de Desenvolvimento da Política de Segurança Nacional no Sudão do Sul representa um bom exemplo de um país que assumiu uma posição de liderança no desenvolvimento de sua política de segurança nacional num ambiente político estruturalmente frágil, resultando na cessação do processo em vez de produzir uma política nacional para lidar com a fragilidade do ambiente. A formulação de políticas nacionais exige um diagnóstico preciso da verdadeira política de transição, um ambiente político conducente a mudanças, vontade e liderança política, e um genuíno eleitorado nacional para efetuar as mudanças. Quando a política de segurança nacional finalmente foi desenvolvida, com a consulta nacional, a recém-elaborada e promulgada Constituição de Transição de 2011 previu a criação de um sistema autocrático, o qual prejudica os mecanismos de equilíbrio de poderes, o estado de direito e a separação dos poderes. Apesar de o governo do Sudão do Sul ter tomado a iniciativa de desenvolver a sua própria política de segurança nacional, todo o processo e seu financiamento foi amplamente influenciado e conduzido por doadores internacionais como parte do programa de reforma do setor de segurança. O caso do Sudão do Sul frisa um fato extremamente importante: em vez de precipitar-se com a elaboração e implementação de políticas e estratégias bem articuladas num ambiente pós-conflito, deve-se primeiro forçar no fortalecimento das instituições e mecanismos de equilíbrio de poderes, e na promoção da coesão social como base para a formulação de políticas e estratégias.