



**AFRICA CENTER
FOR STRATEGIC STUDIES**

**DESENVOLVIMENTO DE
ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA
NACIONAL**

Estudo de Caso de Botswana

**Documento de Trabalho
(Anteprojeto)**

**General de Brigada (Reformado)
Gaseikanngwe Peke**

1. Introdução

Botswana tornou-se independente em 1966 e, desde então, tem crescido significativamente de um típico e desolado protetorado britânico para a condição de um país de renda média, segundo as classificações económicas do Banco Mundial. Alguns estudiosos e comentaristas políticos atribuíram isso a uma liderança estruturada, prudente e cautelosa, a qual reconheceu que a adesão a fortes princípios nacionais e uma sólida base económica são necessários para o desenvolvimento nacional. Os seguintes são esses princípios em ordem de prioridade: democracia, desenvolvimento, autossuficiência, unidade e Botho (humanidade).²

Não se pode negar que esses princípios nacionais e seus fundamentais valores constitucionais têm sustentado o país até hoje, embora não sem alguns obstáculos ao longo do caminho. O respeito pelos imperativos constitucionais, tais como os direitos humanos e o estado de direito, juntamente com a prudência económica é o que tem feito de Botswana um país efetivamente exemplar em vários aspetos. Ao longo dos anos, o país tem desfrutado de relativa paz e prosperidade, consequentemente rendendo-lhe elogios internacionais com superlativos tais como “um exemplo brilhante de democracia” e “o milagre de África”. Se esses elogios permanecem ou não relevantes atualmente é um assunto para debate noutra oportunidade.

Em meados da década de 1990, a dinâmica das perspetivas económicas do país bem como a conjuntura e os valores sociais foram fundamentais para que o país percebesse a necessidade de mudanças por meio de um documento orientador estratégico – especificamente, o documento intitulado Visão 2016: “Rumo à prosperidade para todos”. Os sete pilares dessa visão, juntamente com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (NDPs, na sigla em inglês), podem ser vistos como a planta (*blue print*) para o projeto de criação de qualquer política estratégica do país. Os sete pilares incluem: uma nação educada e informada; uma nação próspera, produtiva e inovadora; uma nação compassiva e solidária; uma nação protegida e segura; uma nação aberta, democrática e imputável; uma nação moral e tolerante; uma nação unida da qual se possa orgulhar.

No sentido estrito de definições, Botswana não possui uma estratégia de segurança nacional, mas, sim, depende fortemente de instrumentos legislativos na forma de respetivos atos do Parlamento relativos à defesa, segurança pública, justiça, inteligência, etc. A Visão 2016 e esses instrumentos legislativos formaram, desde então, os principais pontos de partida nacionais para quaisquer considerações estratégicas. É natural que, com o passar do tempo, esses textos legislativos ficassem defasados. Consequentemente, ante a busca por uma estrutura de segurança eficaz e imputável, tornou-se evidente a necessidade de uma estratégia de segurança nacional abrangente.

O país também teve que considerar suas obrigações internacionais para reconhecer algumas diretrizes estratégicas, tais como:

- os “Objetivos de Desenvolvimento do Milénio” da ONU⁴ (MDGs, na sigla em inglês), os quais complementam a Visão 2016;
- também bastante esclarecedor foi estar ciente da génese da estrutura de políticas de segurança da União Africana (UA), desde a “Cabaça/Agrupamento de Segurança” [*Security Calabash*] da OAU (sigla em inglês para Organização da Unidade Africana) de 1991³ – um dos primeiros documentos a considerar a segurança humana – até a Proposta da Estrutura de Políticas de Segurança da UA de 2007, a qual, em 2011, foi

adotada como a Estrutura de Políticas da UA sobre a Reforma do Setor de Segurança, estabelecendo certas recomendações que viabilizavam as reformas; e,

- regionalmente, uma avaliação ambiental estratégica registou as diretrizes da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês), conforme consagradas no “Plano Indicativo Estratégico para o Órgão (SIPO, na sigla em inglês).⁵

Este trabalho propõe-se a dar uma narrativa do que transcorreu durante o processo de Desenvolvimento de Estratégia de Segurança Nacional (NSSD, na sigla em inglês), apresentando as linhas gerais do conceito de estratégia de segurança nacional concebido, seus processos, os desafios inerentes associados a uma mudança tão profunda, e os ensinamentos retirados.

2. Processo (Desenvolvimento e implementação)

Ponto de partida, iniciação e a base jurídica e institucional

Entre o final de 2002 e o início de 2003, o então comandante da Força de Defesa de Botswana (BDF, na sigla em inglês) sentiu que sua visão de desenvolver uma pequena força de defesa que fosse profissional, eficaz e imputável estaria altamente limitada por um panorama de escassez contínua de recursos nacionais. Ao solicitar uma revisão do setor de defesa, ele tomou uma enérgica iniciativa de buscar uma solução para o problema da falta de estratégias que até então existia no domínio da segurança de Botswana. Essa sua iniciativa foi essencial para determinar o tom para a tentativa de desenvolver uma estratégia de segurança nacional no país.

O comandante partiu do princípio de que deveria haver uma orientação específica de seus mestres políticos com respeito a interesses nacionais e ameaças existenciais do país para que ele pudesse adequadamente planejar suas capacidades de defesa. Para esse fim, montou uma força-tarefa com dois oficiais de alta patente do Estado-Maior para elaborar uma proposta de revisão do setor de defesa, a ser apresentada ao Conselho de Defesa – um órgão de superintendência de assuntos gerais da BDF.

Desde meados de março de 2003, o Conselho de Defesa aceitou, em princípio, que deveria haver uma Comissão de Revisão das Políticas de Defesa e que o Ministro de Assuntos Presidenciais e Administração Pública deveria motivar uma minuta de Memorando de Gabinete para a consideração do Gabinete. Não foi até o final de maio de 2005 (6 meses após as eleições gerais) que o Secretário Permanente do Presidente (PSP, na sigla em inglês) circulou uma minuta de Memorando de Gabinete para esse efeito. O longo período entre a motivação, em 2003, e o plano de ação, em 2006, poderia ser atribuído à prioridade que foi dada aos preparativos para as eleições gerais de 2004 na agenda do executivo, e às subsequentes nomeações ministeriais pós-eleições que poderiam ter atrasado a motivação. Aparentemente, o Ministério de Assuntos Presidenciais e Administração Pública não contava com recursos humanos suficientes para realizar a revisão da política de defesa (vale ressaltar que, na época, não havia um Ministério da Defesa).

Ainda outra variável muito importante foi a transição da presidência em 2008. Não era dado como certo que o novo presidente iria assumir o projeto; portanto, foi com muita cautela que o projeto lhe foi apresentado. Felizmente, um ministro da defesa, justiça e segurança foi nomeado pelo gabinete do presidente e, coincidentemente, era um general de brigada

reformado que se tornara político. Era também um dos poucos ministros do gabinete que entendia completamente as complexidades e os benefícios do NSSD para a nação, tornando-se, assim, seu “operador e embaixador” durante todo o seu mandato.

Aparentemente, a reforma do comandante da BDF, em 2004, também teve um impacto adverso na continuidade do expediente. Entre 2004 e 2007, o ambiente de segurança quanto à esperada Revisão de Defesa passou por muitas mudanças e a subsequente deriva estratégica teria de ser abordada na primeira oportunidade.

Elaboração, processo de consulta e partes interessadas

No início de setembro de 2007, foi decidido que o processo de reforma da estratégia de segurança nacional seria conduzido por três componentes integrados pelas partes interessadas, a saber: o Grupo de Estudo/Orientador (SG, na sigla em inglês) constituído por alguns chefes do departamento de segurança, no nível de Secretário Permanente, e presidido pelo Ministro da Defesa, Justiça e Segurança (MDJS); o Grupo de Trabalho (WG, na sigla em inglês) dos mesmos departamentos das partes interessadas e presidido pelo Secretário Permanente (MDJS); e o Secretariado (uma equipa de seis), formado por representantes das partes interessadas, em nível mínimo de Diretor Adjunto, e chefiado por um Coordenador da Reforma da Estratégia de Segurança Nacional (um general brigadeiro da BDF). Os principais departamentos das partes interessadas eram os de defesa, inteligência nacional, polícia, prisões, relações exteriores, imigração e finanças. Com relação à burocracia estatal, um ponto muito importante a ser salientado é que, embora o processo tenha sido iniciado em setembro de 2007, só obteve aprovação formal do Gabinete no fim de junho de 2008, por meio da Ordem Presidencial CAB (Gabinete) 19 (B)/2008.

Em setembro de 2007, os grupos supracitados realizaram uma reunião inaugural e resolveram que o processo seria realizado em sete estágios: avaliação do ambiente estratégico, avaliação das ameaças, estrutura institucional, análise de lacunas, estrutura de políticas institucionais, implementação, e monitorização e avaliação. Embora esses grupos tenham sido formados a partir dos departamentos do setor da segurança, isso não significa necessariamente que todos estavam familiarizados com a natureza do trabalho a ser realizado. Isso, portanto, exigiu que o chefe do secretariado proporcionasse treinamento durante os trabalhos a fim de dar aos membros do secretariado um certo grau de compreensão em termos do conceito, da pesquisa e da elaboração dos documentos para a posterior apresentação ao Grupo de Trabalho, o qual, por sua vez, os enviaria, antes da aprovação, ao Grupo de Estudo/Orientador para um exame minucioso.

Vários desafios, tanto administrativos como técnicos, foram enfrentados ao longo desses estágios de formulação, fazendo com que o processo demorasse muito mais tempo do que foi inicialmente previsto – de dezoito meses passou a quase três anos! Deve-se observar que, com exceção do secretariado, os outros dois grupos só podiam se reunir em intervalos programados, afastando-os de suas rotinas diárias de trabalho. Infelizmente, essas reuniões enfrentaram algumas interrupções, pois o trabalho dos membros exigia que estivessem em outros lugares. Os estágios de formulação do processo de NSSD foram aprovados da seguinte forma: Estágio 1, aprovado em dezembro de 2007; Estágios 2 e 3, aprovados em setembro de 2008; e Estágios 4 e 5, aprovados em agosto de 2009.

O processo consultivo inicial só pôde ser organizado após a sua aprovação formal pelo poder executivo do governo. Mesmo assim, foi apenas um limitado acordo consultivo realizado por

meio de um seminário com um amplo espectro de participantes vindos de vários departamentos do governo, partidos políticos, assembleia de chefes, organizações não governamentais, acadêmicos e meios de comunicação. O objetivo desse seminário foi principalmente o de conscientizar o público e trazer à tona o que o público em geral pensava ou percebia que eram os interesses nacionais e suas ameaças associadas. É certo que o seminário não foi uma amostra suficientemente representativa para garantir a apropriação nacional, porém, sua contribuição foi fundamental para a subsequente validação analítica que identificaria e priorizaria os interesses nacionais e ameaças associadas. O procedimento geral para o processo consultivo do governo de Botswana é o seguinte: o executivo se reúne para debater o assunto em questão e, em seguida, apresenta seu parecer ao legislativo, o qual, por sua vez, após a aceitação, apresenta a seus respectivos constituintes. No caso em questão, uma ordem presidencial foi emitida, invariavelmente minimizando a vontade dos beneficiários do processo consultivo.

Envolvimento de especialização estrangeira

Aparentemente, o gabinete recomendou que fosse solicitada alguma assistência externa para a revisão do setor de defesa, fato evidenciado por um pedido diplomático ao Alto Comissariado Britânico, em outubro 2006. O governo britânico, por meio de sua Equipe Consultiva de Desenvolvimento do Setor de Segurança (SSDAT, no acrônimo em inglês), versadamente exortou o governo de Botswana que não seria de seu melhor interesse realizar uma revisão de defesa sem primeiro concluir uma estratégia de segurança nacional. Essa recomendação foi informada por um estudo prospetivo de Reforma de Estratégia de Segurança Nacional (NSSR, na sigla em inglês) realizado pela SSDAT entre março e maio de 2007. Foi muito importante compreender que a NSSR seria uma estratégia nacional abrangente que informaria todas as outras políticas institucionais específicas, tal como a política de defesa.

A SSDAT concordou em participar das reuniões agendadas do WG, como e quando necessário. Tais reuniões ocorreram, em média, a cada três meses, entre 2007 e 2009. No entanto, o envolvimento da SSDAT foi subitamente abreviado durante as etapas de análise de lacunas/estrutura institucional, quando se tornou evidente que o processo encontrava alguma resistência institucional de um dos principais departamentos do Diretório de Serviços de Inteligência e Segurança (DISS, no acrônimo em inglês). Isso levou à retirada informal da SSDAT de qualquer participação adicional no projeto. Para todos os efeitos e fins, a função da SSDAT era apenas a de assessorar o processo, seguindo as melhores práticas internacionais, o que foi alcançado durante as etapas de formulação do processo.

Divisão do trabalho e agência responsável

O fato de que o MDJS assumiu a função de agência responsável denotou um voto de confiança por parte do executivo, principalmente considerando-se a enorme responsabilidade setorial sob sua jurisdição. Isso transformou o MDJS, involuntariamente e por padrão, no fiel depositário do NSSD. As outras agências setoriais das partes interessadas realizaram seus trabalhos de forma independente, mas participavam das reuniões agendadas conforme eram convocadas. Normalmente, a agência responsável estaria subordinada ao Gabinete do Presidente, porém, devido a deficiências da estrutura organizacional, isso não ocorreu. Por exemplo, se um Conselho de Segurança Nacional formalmente constituído pela legislação existisse, esse seria o órgão designado para assumir a custódia do NSSD derivado e da política de segurança nacional resultante, a qual teria informado todas as subseqüentes reformas de agências e políticas estratégicas.

Mecanismos de coordenação e colaboração interagência

O NSSD não se destinava a reinventar a roda. No entanto, a “reengenharia” da estrutura institucional vis-à-vis às funções e reformas reestruturais era um ponto de discórdia, pois poderiam resultar na criação de novas agências, na combinação de agências, ou tornar outros órgãos redundantes e/ou obsoletos. Infelizmente, essas nobres observações se assemelhavam a afrontas, gerando indiferença e sutis disputas "territoriais" entre algumas das principais partes interessadas.

O advento da formulação do NSSD encontrou um inerente *statu quo* de formação de silos institucionais com suas bases de poder e culturas organizacionais. Em particular, as disposições legislativas da Lei DIS, com uma concentração de poder distorcida reservada ao diretor-geral e ao presidente, fizeram com que os mecanismos interagência e de colaboração se tornassem difíceis de ser adotados. O DISS foi criado em abril de 2008 encoberto por uma "nuvem escura". Sua criação foi sempre polêmica, até mesmo quando seu projeto de lei foi debatido no Parlamento.

De qualquer forma, o processo de formulação progrediu sem a participação do DISS até que as recomendações para a estrutura das políticas e reforma institucionais fossem elaboradas e adotadas. Consequentemente, a arrogância, a falta de cooperação e a disposição para a prevaricação do diretor-geral do DISS prejudicou o NSSD num estágio em que as recomendações para as reformas institucionais estavam prontas para serem apresentadas ao presidente e enviadas ao Gabinete.

A situação agravou-se ainda mais com o término do contrato do coordenador do NSSD (apenas dois dias após o *briefing* ao presidente), sem disposições administrativas para sua prorrogação. Pouco tempo antes, o Ministro da Defesa, Justiça e Segurança, o qual detinha completo controle sobre o processo, também havia renunciado devido a um processo judicial por corrupção. Posteriormente, foi inocentado de todas as acusações de corrupção, retornando ao cargo, porém, tornando-se a voz solitária da razão num deserto. Esses dois eventos só podem ser descritos como infortúnios, pois, ao que tudo indica, não havia mais ninguém para desafiar o sistema estabelecido a fim de continuar com o projeto.

Alocação de recursos e plano de implementação

As respectivas agências teriam de usar suas alocações orçamentais já existentes no NDP Nove para o NSSD. Também estava previsto que estariam bem posicionados para elaborar e apresentar as estimativas de seus planos de implementação para consolidação no NDP Dez.

O governo britânico ajudou ao patrocinar o seminário inaugural de NSSD e o treinamento de dois membros do Secretariado, os quais participaram de dois cursos de curta duração para profissionais de segurança no Reino Unido (um curso da Rede de Facilitação Global da NSSR e um curso de Planejamento Estratégico para a Segurança Nacional).

Parcerias externas

As agências individuais ficaram, então, responsáveis por iniciarem quaisquer outras parceiras externas ou darem continuidade àquelas com acordos já existentes. Um caso em questão foi a

colaboração entre a BDF e o Escritório do Secretário de Defesa (OSD, na sigla em inglês) dos EUA com respeito a seu Programa de Estudos de Gestão de Recursos de Defesa, o qual reforçaria seu plano de implementação do NSSD.

3. Documento de Estratégia de Segurança Nacional

Finalidade, objetivos e abrangência

Os elementos supracitados foram articulados para não deixar margem a ambiguidades, de modo que todas as agências (partes interessadas) pudessem desenvolver as estratégias necessárias para enfrentar as respectivas ameaças de forma eficaz, financeiramente viável e imputável.

Definição de segurança, e identificação e priorização das ameaças à segurança

A definição de segurança foi extraída dos imperativos constitucionais e do reconhecimento da visão contemporânea com base na relação entre segurança, desenvolvimento, governação e fiscalização. Esse conceito não é totalmente entendido nem bem compreendido em todos os níveis do governo, na medida em que a maioria dos membros do executivo e altos funcionários do serviço público o relegou à tradicional segurança estatal. Os parlamentares também eram limitados em termos de seus argumentos durante os debates sobre a segurança nacional. O NSSD era visto como uma “coisa da BDF”.

Pela primeira vez, o NSSD foi capaz de identificar e priorizar as ameaças à segurança nacional e incumbir as agências de segurança apropriadas do desenvolvimento de políticas específicas.

Articulação com outras estratégias de segurança setoriais e níveis subnacionais

Durante os estágios de desenvolvimento da estrutura institucional e das políticas, ficou evidente que a maioria das agências já contava com certas políticas ou que algumas políticas já estavam em processo de elaboração. A única coisa a fazer foi assegurar que as respectivas agências alinhassem suas políticas às metas e objetivos da segurança nacional, a fim de lidar com as ameaças correspondentes de forma adequada. A coordenação foi altamente recomendada onde a duplicação de esforços parecia predominante.

Sigilo

O processo de formulação, em si, não era sigiloso, mas o conteúdo era tratado com sigilo e os canais de comunicação seguiam os procedimentos normais de classificação de confidencialidade do governo. Quaisquer informações sigilosas consideradas necessárias para a divulgação pública teriam sido desclassificadas.

4. Fiscalização da segurança

Instituições e mecanismos de fiscalização

Existem Comitês Parlamentares de Fiscalização responsáveis pelas agências de segurança individuais. No entanto, faltam-lhes pessoal técnico para assegurar a devida responsabilização de suas partes. Há também um Comitê Parlamentar de Contas Públicas que convoca todos os

dirigentes das agências para prestar contas, sendo que esses resultados são incluídos nos relatórios anuais do Auditor Geral, os quais examinam todas as despesas do governo.

Reavaliação periódica das ameaças à segurança

Devido à falta de um fórum institucional coordenado, a reavaliação periódica das ameaças à segurança é atribuída às respectivas agências. Diante dos atuais preceitos, os relatórios enviados ao executivo são, aparentemente, de completa e única prerrogativa do DISS.

5. Conclusão

Embora o principal objetivo não tenha sido totalmente alcançado, várias lições puderam ser aprendidas com o exercício, especialmente no que diz respeito à liderança. Ao se dar início ao NSSD, o ambiente estratégico prevaiente proporcionou uma boa oportunidade para o país se mostrar como exemplo de uma democracia liberal, com todos os princípios de uma nação segura. A conclusão do NSSD teria sido um forte contraste com outros casos de NSSD, os quais, em sua maioria, foram resultado de decisões de estados enfrentando um pós-conflito ou uma transição, situações essas geralmente acompanhadas por forte influência de doadores sobre os países anfitriões. A iniciativa não coagida para uma revisão do setor de defesa foi uma rara "prova com consulta" para que o governo de Botswana fizesse uma introspecção sobre sua eficácia no que diz respeito à imputabilidade, governação e fiscalização, todas as quais deveriam ter sido perseguidas pelo executivo de uma nação futurística e unida, da qual se pode orgulhar.

Consequentemente, a falta de um NSSD abrangente levou o país a mergulhar num poço de ameaças de segurança que até então eram periféricas, mas que agora viraram territórios desconhecidos. A corrupção e o branqueamento de capitais aumentaram significativamente devido à falta de imputabilidade, mesmo que claras recomendações estratégicas tenham sido formuladas para impedir tais ameaças. Em sua respeitada sabedoria, as lideranças políticas precisam de um forte e bem informado braço de assessoramento (por exemplo, um Assessor de Segurança Nacional) para que um senso de profissionalismo possa prevalecer nas esferas estratégicas da segurança nacional.

O NSSD de Botswana não chegou a sua devida conclusão porque foi um teste de mudanças transformacionais enfrentando uma base entrincheirada de poder executivo absoluto.

Qualquer esperança de ressuscitar o NSSD deve reconhecer os cinco principais fatores que foram excessivamente prejudiciais para um andamento nobre e justo, e que devem ser motivo de reflexão. Esses fatores são:

- falta de vontade política do Executivo;
- leis preexistentes que conferem poderes excessivos aos mais altos cargos do país;
- mecanismos de fiscalização fracos;
- preparação insuficiente devido a pouca ou nenhuma compreensão do NSSD em todo o espectro das partes interessadas; e
- batalhas e sabotagens desnecessárias por algumas das principais partes interessadas, a fim de proteger seus feudos pessoais.

NOTAS:

1. *O General de Brigada (Reformado) Gaseikanngwe Ace Peke foi um oficial sênior do Estado-Maior da BDF e antigo membro da força-tarefa responsável pela proposta de revisão da defesa. Participou de todas as deliberações do Conselho de Defesa sobre o assunto e, posteriormente, foi destacado para o Gabinete do Presidente como Coordenador da Estratégia de Segurança Nacional/Chefe do Secretariado durante todo o Projeto de Reforma da Estratégia de Segurança Nacional de Botswana – de setembro de 2007 a março de 2009 e, após sua aposentadoria, por meio de contrato com termo estendido por mais dois anos, até março de 2011. Todas as informações contidas neste documento são de primeira mão, extraídas de suas experiências pessoais durante seu mandato no Ministério da Defesa, Justiça e Segurança.*
2. *Esses princípios foram tirados diretamente do documento Visão 2016 de Botswana.*
3. *Em maio de 1991, os chefes de estado da OUA reuniram-se em Kampala para a Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África. Os itens da conferência foram então identificados e agrupados em "cabaças" para debates e adoção na Declaração de Kampala. <https://www.sarpn.org/documents>*
4. *A situação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de Botswana conforme registrado no documento do PNUD de março de 2008. <http://www.unbotswana.org/bw/undp/mdg>*
5. *O SIPO é um documento de políticas da SADC que estabelece as responsabilidades setoriais para a cooperação dos Estados-Membros em termos de política, defesa e segurança. [https://www.sadc.int/files/Regional Indicative Strategic Development Plan](https://www.sadc.int/files/Regional%20Indicative%20Strategic%20Development%20Plan)*