



**AFRICA CENTER  
FOR STRATEGIC STUDIES**

# **DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL**

## **Estudo de Caso de Burkina Faso**

### **Documento de Trabalho**

**Coronel-Major Aime Barthelemy Simpore**

**Director do Centro Nacional de Estudos**

**Estratégicos - Burkina Faso**

**Julho de 2020**

# **PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DE PSN/ESN DO BURKINA FASO**

## **INTRODUÇÃO**

*Estratégia e política de segurança nacional de Burkina Faso: Requisito para legitimidade nacional, coerência estratégica e eficácia operacional.*

A Política Nacional de Segurança (PNS) do Burkina Faso é um conjunto de orientações, opções e objetivos definidos para promover e defender os interesses fundamentais da nação. Afirma a soberania do Burkina Faso como nação independente ao exercer as suas opções e assumir responsabilmente as suas obrigações de soberania nacional.

O novo quadro de governação da segurança e de referência política do Burkina Faso é o resultado de um exercício participativo e inclusivo de âmbito nacional que congregou todos os representantes do país. Estabelece os fundamentos do tecido da segurança nacional ligado ao desenvolvimento socio-económico e estabelece uma visão política e objetivos estratégicos para os próximos 30 anos.

A PSN do Burkina Faso consagra uma mudança de paradigma estratégico na governação da segurança. A nova abordagem estratégica é holística. A sua lógica reside na crença de que a natureza das ameaças emergentes e dos desafios de segurança exige respostas diversificadas e coordenadas. A clássica resposta de polícia militar deve agora ser complementada por outras opções de resposta política, diplomática, económica, social e cultural que erradiquem as causas profundas das ameaças e não apenas as suas manifestações.

A PNS do Burkina Faso incorpora outro requisito de segurança, ou seja, o conceito de segurança humana. Além da necessidade de garantir a segurança do Estado e a segurança física dos cidadãos, há igualmente uma necessidade premente de garantir que condições satisfatórias de segurança alimentar, sanitária, económica, ambiental, social e política sejam satisfeitas para eles.

O Burkina Faso optou judiciosamente primeiro por desenvolver uma Política Nacional de Segurança, que define a opção conceptual subjacente à segurança nacional, bem como a visão política e os objetivos estratégicos a serem alcançados durante um período de tempo relativamente longo. Esta PNS é então sustentada por uma Estratégia de Segurança Nacional (ESN) bem como por estratégias sectoriais e específicas definidas em prazos mais curtos. Esta abordagem tem a vantagem de estabilizar a PSN durante um longo período de tempo, permitindo ao mesmo tempo uma revisão e adaptação mais frequentes da ESN às mudanças de contexto, sem ter necessariamente de modificar a Política.

A PSN do Burkina Faso está estruturada em cinco partes principais. A primeira parte define os valores centrais e a visão do futuro desejado da nação. A segunda parte define os interesses nacionais, que estão divididos em interesses vitais, interesses estratégicos e interesses periféricos. A terceira parte apresenta uma análise do contexto estratégico internacional, regional e nacional. A quarta parte diagnostica as ameaças, riscos e vulnerabilidades de segurança nacional. A quinta e última secção expõe a visão de segurança nacional e os objetivos estratégicos.

## **1. Justificação para a PSN/ESN**

Desde Abril de 2015, a situação de segurança no Burkina Faso tem vindo a deteriorar-se drasticamente. Já confrontado com os desafios da grave criminalidade organizada local e transnacional, o país, tal como os seus vizinhos Mali e Níger, tornou-se um importante alvo de ataques mortíferos por parte de grupos terroristas armados que estão a invadir toda a região do Sahel e a ameaçar as próprias fundações da existência de Estados.

A ameaça terrorista catalisou a emergência de outros desafios de segurança interna, tais como conflitos comunitários, deslocações maciças de populações fugindo da insegurança, o encerramento de muitas escolas, o desenvolvimento do crime organizado transnacional, e o agravamento das condições de vida precárias das populações nas áreas afetadas. Destacou a dinâmica geopolítica do ambiente estratégico do Burkina Faso, bem como as suas vulnerabilidades estruturais e de capacidade.

As realidades deste novo contexto invalidaram os paradigmas até agora em vigor na governação dos sectores da defesa e da segurança. Os novos desafios de segurança revelaram a inadequação doutrinária e conceptual desta abordagem sectorial e centrada no Estado, regida essencialmente tanto pela Política de defesa como pela Estratégia de segurança interna, os principais quadros de referência.

As dificuldades de adaptação a este novo contexto evidenciaram a necessidade de um quadro de referência estratégico destinado a garantir a coerência e a otimizar a eficácia das respostas nacionais. Salientaram ainda a necessidade de uma mudança de paradigma na governação da segurança, através da adopção de uma abordagem holística que tenha em conta as realidades cada vez mais complexas destas ameaças híbridas, difusas e assimétricas.

O desenvolvimento de uma Política Nacional de Segurança e de uma Estratégia Nacional de Segurança (PNS/ENS) justifica-se, assim, pela necessidade de dar coerência às várias políticas públicas de segurança nacional, através de uma visão e objetivos estratégicos e determinando as formas e meios de os alcançar.

## **2. Início do processo de desenvolvimento da PNS/ENS**

A elaboração da Política Nacional de Segurança foi decidida pelo Governo do Burkina Faso de acordo com uma das recomendações do Fórum de Segurança Nacional, realizado em Ouagadougou, em Outubro de 2017. Uma equipa técnica do Ministério da Segurança e do Secretariado-Geral da Defesa Nacional <sup>1</sup> iniciou o processo.

Esta fase de início consistiu em definir o quadro político e conceptual do processo, identificar as competências necessárias a serem procuradas, determinar a estrutura, composição e mandato dos vários organismos para liderar o processo, e depois fixar a duração do trabalho.

No final da fase de início, que durou quase um ano, o Governo emitiu um decreto em Dezembro de 2018, estabelecendo uma comissão multidisciplinar encarregada de elaborar uma Política Nacional de Defesa e Segurança no prazo de 100 dias.

### **3. Comité de Desenvolvimento da Política Nacional de Segurança: Afiliação e atribuições.**

O Comité de Desenvolvimento da Política Nacional de Segurança (CD-PNS) foi estabelecido de acordo com os princípios da multidisciplinaridade e da inclusão nacional. Reuniu peritos em defesa e segurança, académicos e investigadores, bem como representantes da Assembleia Nacional, ministérios, partidos políticos maioritários e da oposição, autoridades tradicionais e religiosas, organizações da sociedade civil, sindicatos, organizações de mulheres e jovens, e o sector privado.

Sob a autoridade do Conselho Superior de Defesa Nacional, o PNS-DC foi estruturado em quatro componentes: Um Comité de Fiscalização, um Comité Científico, um Comité de Redação e um Grupo Consultivo.

O **Comité de Fiscalização**, presidido pelo Ministro da Segurança e co-presidido pelos Ministros da Defesa e da Justiça, era composto por um Coordenador e pelos Secretários-Gerais dos departamentos ministeriais da Defesa, Segurança, Negócios Estrangeiros, Administração do Território, Economia e Ambiente. A sua missão era assegurar a supervisão global do processo, a coordenação do trabalho e a validação interna dos resultados das etapas programadas.

O **Comité Científico**, composto por doze membros com diferentes especializações, nomeadamente seis peritos em segurança e seis académicos; a sua missão era assegurar a orientação científica do trabalho. Nesta qualidade, estavam encarregados de desenvolver os termos de referência, conceber ferramentas metodológicas, instruir os membros do Comité de Redação sobre os conceitos e o processo de desenvolvimento da Política

---

<sup>1</sup>O Secretariado-Geral da Defesa Nacional é um órgão de coordenação interministerial encarregado das questões de defesa nacional, sob a autoridade direta do Primeiro-Ministro.

Nacional de Segurança (PNS), realizar consultas e a validação prévia interna dos resultados das diferentes fases e finalizar a versão preliminar da PNS.

O **Comité de Redação** era composto por cinquenta e dois membros representando os diferentes estratos socioprofissionais da nação. Foram responsáveis - sob a direção do Comité Científico - pela realização dos seminários sectoriais e temáticos específicos, participando na elaboração das diferentes partes da PNS, participando nas consultas regionais e na elaboração do relatório geral dos trabalhos.

A missão do **Grupo Consultivo**, composto por doze personalidades altamente experientes, era apoiar o Comité Científico na supervisão do trabalho do Comité de Redação e na validação prévia dos resultados nas várias fases programadas.

#### **4. Fluxo do processo**

O trabalho do CD-PNS foi realizado em quatro fases: trabalho preliminar e início do processo, consulta e redação, revisão e conciliação, aprovação e adopção. Houve alguns desafios.

##### **4.1. Trabalho preliminar e início do processo**

O trabalho preliminar do processo—que teve em conta os resultados do Fórum Nacional de Segurança de 2017,—consistiu em clarificar conceitos, elaborar termos de referência, e definir uma metodologia e um calendário de trabalho.

No início dos seus trabalhos, o Comité Científico cumpriu a exigência de clarificação conceptual que levou à adopção do conceito de Política de Segurança Nacional em vez do conceito de Política de Defesa e Segurança, tal como inicialmente prescrito por decreto governamental. Esta mudança conceptual é justificada pelas exigências do contexto mundial contemporâneo, que sublinha a importância de uma abordagem holística como base para uma governação da segurança eficaz e satisfatória. Este novo conceito foi aprovado pelo Alto Conselho de Defesa Nacional, permitindo assim que o trabalho continue sem impedimentos.

A metodologia global do trabalho foi estruturada da seguinte forma:

- Uma revisão documental crítica que permitiu a recolha e divulgação de uma vasta gama de publicações nacionais e internacionais sobre questões de segurança no sentido mais lato;
- Um processo consultivo alargado a todos os principais intervenientes da nação, que permitiu recolher percepções, expectativas e pontos de vista (entrevistas individuais, grupos focais, conferências e painéis públicos, estudo quantitativo sistemático das percepções);

- Um seminário para acelerar a aproximação dos membros do CP-PNS, o que permitiu alcançar a convergência de pontos de vista necessária para assegurar a coerência na condução dos trabalhos;
- Seminários temáticos que permitiram realizar um diagnóstico multidisciplinar participativo e inclusivo de todas as questões de segurança da Nação, cujas conclusões foram utilizadas na elaboração das versões preliminares das diferentes partes da PNS;
- Sessões de redação e validação.

O Chefe de Estado presidiu a uma cerimónia solene de lançamento do processo, que foi seguida pelo seminário de formação para os membros do Comité de Redação.

#### **4.2. Consultas e redação**

As consultas - uma dimensão crítica do processo - foram efetuadas ao longo de todo o trabalho. As primeiras consultas envolveram altas autoridades políticas através de um seminário governamental que permitiu alcançar uma convergência de pontos de vista políticos e envolver todo o Governo no processo. Outras instituições da república, diferentes categorias de intervenientes estatais e não estatais e organizações da sociedade civil foram então consultadas. Além disso, foram realizadas conferências públicas - de natureza consultiva - sobre questões relacionadas com a segurança nacional.

Estas várias consultas alternaram-se com seminários temáticos que mobilizaram, para além dos membros do CD-PNS, mais de uma centena de representantes de várias competências, permitindo consolidar o carácter participativo e inclusivo do processo. Foram realizadas consultas regionais no final do processo para recolher as opiniões e preocupações da população e para enriquecer o conteúdo do projeto de PNS.

#### **4.3. Aprovação, adoção e disseminação do documento.**

Todas as fases do processo foram marcadas por sessões intermédias de validação interna dos resultados a apresentar. A apresentação oficial do projeto de PNS e do relatório geral do trabalho ao Chefe de Estado marcou o fim do processo. A aprovação final foi feita pelo Conselho Superior de Defesa Nacional. A adopção formal da PNS está prevista por um decreto do Presidente do Burkina Faso. A PNS inclui um plano de comunicação para a sua divulgação como apêndice.

#### **4.4. Desafios**

A condução do processo está repleta dos maiores desafios, dos quais os mais importantes são:

- O desafio da clarificação conceptual que surge logo desde o início do processo e que é importante assumir de forma decisiva para se poder continuar o trabalho sem impedimentos.
- O desafio do consenso ao longo de todo o processo deve ser superado, devendo-se, ao mesmo tempo, preservar a natureza participativa e inclusiva do processo.
- O desafio da pressão face a emergências de segurança. No caso de países que enfrentam emergências de segurança como o Burkina Faso, é um verdadeiro desafio alguém falar sobre a Política Nacional de Segurança e ser compreendido pelas populações em situação de insegurança e que reclamam por soluções imediatas para as suas preocupações de segurança.

## 5. Plano e matriz de implementação

De acordo com a abordagem conceptual adoptada, a Política Nacional de Segurança deve ser implementada através da Estratégia Nacional de Segurança. O DC-PNS elaborou um projeto de Estratégia de Segurança Nacional - como suplemento da PNS - que está atualmente a ser desenvolvido e que será alargado por estratégias nacionais sectoriais ou específicas.

## CONCLUSÃO

No final do seu trabalho, o CD-PNS aprendeu cinco lições chave:

- **A importância de clarificar conceitos-chave:** A clarificação conceptual é um passo crítico a ser dado no início do processo. Torna possível alcançar o consenso necessário para uma continuação harmoniosa do processo. É simultaneamente uma exigência para a qualidade científica do trabalho e um importante desafio a ser enfrentado.
- **A importância do processo participativo e inclusivo:** A natureza participativa e inclusiva do processo de desenvolvimento é tão importante como a própria política. Garante a legitimidade do processo, bem como a apropriação nacional que é essencial para o êxito da implementação da PNS.
- **Relevância da abordagem holística:** A adequação e relevância da abordagem holística adoptada pelo Comité Científico desde a fase de clarificação conceptual foram testadas ao longo de todo o processo. Isto ajudou a quebrar todas as barreiras levantadas pelos defensores da abordagem sectorial, que rapidamente compreenderam a necessidade de uma mudança de paradigma.
- **A natureza multidisciplinar do CD-PNS:** A composição multidisciplinar do Comité Científico tem sido um trunfo importante para a condução científica do

processo. Combinar os conhecimentos de segurança com as competências acadêmicas é uma garantia da qualidade e da legitimidade da abordagem científica.

- **Gestão do tempo.** A atribuição do tempo suficiente é um requisito para a qualidade científica e participativa do processo, bem como para a qualidade do produto final. No caso do Burkina Faso, o processo estendeu-se ao longo de um ano.

\*\*\*\*\*