

DESENVOLVIMENTO DA ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL EM ÁFRICA

Um kit de ferramentas
para consulta e
preparação

janeiro 2021



CENTRO ÁFRICA
DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

**Desenvolvimento da
estratégias de segurança
nacional em África:
Um kit de ferramentas para
consulta e preparação**

janeiro de 2021

Centro África de Estudos Estratégicos
Washington, D.C.

Grupo de Trabalho do Kit de Ferramentas de Estratégias de Segurança Nacional

Este Kit de Ferramentas de Estratégias de Segurança Nacional foi compilado e dirigido pelo autor principal, Dr. Luka B. Kuol, reitor académico do Centro África de Estudos Estratégicos e líder do corpo docente para o Desenvolvimento de Estratégias de Segurança Nacional (DESN) em África. Entre os autores e redatores de casos de estudo contam-se o Dr. Emile Ouedraogo, Dr. Mathurin Houngnikpo, Brig. Gen. (Ref.) Saleh Bala, Brigadeiro-General (Ref.) Gaseikangwe Peke e Sr. Peter Daniel.

Agradecimentos

O kit de ferramentas beneficiou da análise atenciosa, revisões e perícia do Dr. Fairlie Chappuis. Dr. Raymond Gilpin, Sra. Amanda Dory, Cor. (ref.) Tim Mitchell, Dr. Miguel Ferreira da Silva, Cor. J B Matton, Dr. Adedeji Ebo, Hon. Brownie Samukai, Cor. (Ref.) e Edwouard Mbengue, Cor. Ali Mahamadou Issa deu um valioso feedback sobre uma primeira versão do kit de ferramentas durante uma reunião de revisão em Gaborone, Botsuana. O Sr. Jerome Mellon e o Dr. Philipp H. Fluri forneceram revisões criteriosas dos esboços subsequentes do kit de ferramentas. O Dr. Anouar Boukhars, a Dra. Catherine Kelly e o Dr. Nathaniel Allen forneceram análises internas sinceras do kit de ferramentas. Obrigado também ao Sr. Joel Amegboh, ao Sr. Carl Pilgram e à Sra. Marian Okpali pela sua edição e considerável apoio à investigação.

Centro África de Estudos Estratégicos

O Centro de Estudos Estratégicos de África é uma organização académica estabelecida pelo Departamento de Defesa que serve como um fórum objetivo para pesquisa, programas académicos e troca de ideias.

CONTENU

SECÇÃO 1: ASPECTOS CHAVE DO DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL	1
RAZÕES PARA DESENVOLVER UMA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL	2
O processo de esn é importante	3
Valores no âmago da ESN	4
A ESN é uma ferramenta prática	4
ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL PARA DIFERENTES FINS EM DIFERENTES CONTEXTOS.....	5
Segurança nacional numa democracia estável ou em transição	5
Contextos afectados por conflitos	6
Contextos de reforma	6
Diversos contextos de segurança dentro de um país.....	7
AUMENTAR A SEGURANÇA ATRAVÉS DO DESN INCLUSIVA.....	7
Leque de intervenientes no DESN inclusivo	8
Papel das partes interessadas no DESN	9
FASE 1: INICIAÇÃO E PLANEAMENTO	11
Iniciar o processo	11
SECÇÃO 2. DESENVOLVER UMA ESN.....	11
Atribuição de uma liderança de processo	14
Planeamento eficaz do processo	15
Atribuição de recursos	15
Definição de prazos realistas.....	16
Convocação de um comité de redacção.....	17
FASE 2: PRÉ-ELABORAÇÃO: AVALIAÇÕES, REVISÕES E ANÁLISES.....	19
Compreender o ponto de partida: avaliações do sector da segurança	20
Compreender o contexto: desenvolver uma avaliação da ameaça.....	21
Compreender diferentes pontos de vista: consulta para apoiar a redacção	23
FASE 3: REDACÇÃO	25
Definição de segurança	26

Estabelecimento de valores e visão comuns para a segurança	27
Identificação e priorização dos interesses e objectivos de segurança nacional.....	29
Atribuição de responsabilidades e adaptação do sector da segurança para cum- prir os objectivos de segurança nacional.....	30
Egarantia de uma base prática para a implementação.....	32
Elaboração de uma primeira versão.....	33
FASE 4: CONSULTA E REVISÕES.....	35
Calendário e formatos para consulta pública	35
FASE 5: APROVAÇÃO E ADOÇÃO.....	37
Aprovação parlamentar para uma legitimidade reforçada.....	38
FASE 6: DISSEMINAÇÃO E COMUNICAÇÃO	39
Divulgação entre os intervenientes do sector da segurança.....	39
Comunicar ao público a estratégia nacional de segurança.....	40
Equilíbrio da necessidade de sigilo com a necessidade de divulgação e comunicação pública	42
FASE 7: IMPLEMENTAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E REVISÃO	43
Apoiar o sector da segurança no desenvolvimento de estratégias sectoriais para a implementação da ESN	43
Acompanhamento do progresso	44
Tornar o desn um processo de aprendizagem iterativo.....	45
Legados de abuso e desconfiança	47
Culturas de sigilo	47
SECÇÃO 3. SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS COMUNS	
NO DESN	47
Ultrapassar as diferenças de contexto técnico e de conhecimentos	48
Chegar a acordo sobre uma visão nacional	49
Esn visionária em tempos de mudança nacional	51
Alavancar o apoio externo para uma visão nacional	51
CONCLUSÃO.....	53
NOTES	54

SECÇÃO 1: ASPECTOS CHAVE DO DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL

Uma das funções essenciais de qualquer governo é proporcionar a segurança e a protecção dos seus cidadãos. Além disso, a segurança é uma condição prévia para o investimento sustentável, a criação de empregos e o desenvolvimento, que são as prioridades proeminentes de muitos governos Africanos. A segurança, portanto, é central para a confiança que os cidadãos depositam no seu governo.

No entanto, a maioria dos países africanos não tem uma estratégia de segurança nacional abrangente. A falta de uma grande estratégia inibe a priorização das ameaças à segurança, a coordenação eficaz e o alinhamento dos recursos. Sem uma estratégia de segurança nacional, não há uma compreensão partilhada da visão e dos objectivos de segurança nacional, nem uma base nacional para alavancar a assistência de parcerias. Como resultado, em demasiados países Africanos, a provisão de segurança não serve o bem público.

O Desenvolvimento de Estratégias de Segurança Nacional (DSNS) é um processo de elaboração de políticas sobre como proporcionar uma melhor segurança do estado e dos cidadãos. Como tal, constitui uma oportunidade para forjar um novo contrato social entre um governo e o seu povo¹. Embora a União Africana tenha fornecido orientações gerais para os seus estados membros desenvolverem estratégias de segurança nacional, existem poucos instrumentos disponíveis para ajudar os governos Africanos no processo.

O principal objectivo deste kit de ferramentas é descrever um processo consultivo e servir como recurso para ajudar os intervenientes nacionais e regionais dos países Africanos a elaborar ou rever as suas estratégias de segurança nacional. Embora este kit de ferramentas forneça orientações para o processo, não é um modelo exato. Cada país terá de adaptar o processo ao contexto nacional único e desenvolver abordagens internas na criação da estratégia.

Este kit de ferramentas foi desenvolvido e informado pela experiência do Centro África no aconselhamento de vários países Africanos nos seus processos DESN, bem como estudos de casos adicionais², contribuições de profissionais Africanos do sector de segurança e outros recursos relevantes sobre este tópico³.

RAZÕES PARA DESENVOLVER UMA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

Uma Estratégia de Segurança Nacional (ESN) fornece uma estratégia nacional unificada para a defesa democraticamente legítima e a provisão de segurança pública. Uma ESN explica como uma nação define a segurança e a protecção e como pretende alcançá-la. É um documento que descreve os valores fundamentais que uma sociedade prioriza para garantir a segurança nacional e a segurança pública. É também um documento prático que permite a todos os elementos do sector da segurança alinharem as suas próprias estratégias sectoriais e políticas internas para alcançar estes objectivos no que diz respeito a estes valores.

Uma ESN é um produto da discussão e diálogo nacional sobre o que é importante de acordo com o contexto de segurança imediata e as prioridades partilhadas de uma sociedade. Uma vez que a segurança nacional e a segurança pública são assuntos sensíveis sobre os quais as pessoas podem discordar, o processo de discutir alternativas e chegar a um consenso para uma visão nacional partilhada é fundamentalmente importante. Tais discussões envolverão normalmente múltiplas consultas, um esforço de todas as partes para compreender as opiniões dos outros e uma disponibilidade para encontrar compromissos quando as opiniões ou prioridades entrarem em conflito. A obtenção de consenso através da discussão e do diálogo torna o documento final uma base mais estável para a provisão de segurança do que se um pequeno círculo de decisores ou peritos impuser uma visão que não seja amplamente partilhada ou que não reflecta os valores da sociedade que se pretende proteger.

Caixa 1. Razões para desenvolver uma ESN

As razões para desenvolver estratégias de segurança nacional incluem as seguintes:

- Melhorar a prestação de serviços na área da segurança nacional - incluindo o direito das pessoas à segurança - através do diálogo informado
- Aumentar a confiança da população local no Estado e nas suas instituições através do diálogo e da participação activa, livre e significativa de todos os intervenientes no sector da segurança
- Fornecer orientação estratégica nacional para o estabelecimento de instituições de segurança eficazes, compatíveis com os direitos humanos e responsáveis, que prestem serviços adequados, tanto à população como ao Estado

- Garantir que a gestão dos recursos de segurança seja orientada por prioridades nacionais inclusivas e que seja rentável, sustentável e faça parte de processos orçamentais nacionais transparentes
- Aumentar a eficácia da ajuda e da parceria, assegurando que os parceiros e doadores externos tenham uma estratégia nacional com a qual a ajuda e a parceria possam ser alinhadas e harmonizadas
- Criar um ambiente propício ao investimento que reforce a confiança externa e o investimento noutros sectores, ligando a política de segurança às prioridades nacionais de desenvolvimento, tais como os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
- Reforçar a criação de confiança regional, comunicando com os países vizinhos com base na estratégia de segurança nacional
- Assegurar o crescimento sustentável através da utilização ecológica dos recursos naturais para a criação de emprego e desenvolvimento económico sustentável

Note: United Nations (UN, 2012:119-120)

O processo de esn é importante

Uma vez que o *processo* de criação de uma ESN é um fator importante do seu sucesso, é essencial que todos os intervenientes relevantes tenham acesso ao processo e oportunidades significativas para influenciar a tomada de decisões. O processo de elaboração e revisão de uma ESN é mais eficaz quando inclui todos os intervenientes políticos relevantes, bem como o público em geral. Embora as discussões sobre alguns aspectos da segurança nacional ou da segurança pública exijam discrição e devam ser conduzidas à porta fechada, os valores e prioridades fundamentais em jogo numa ESN devem ser discutidos abertamente.

Dado o ambiente de segurança em constante evolução, uma ESN tem frequentemente de ser actualizada e refeita à medida que as condições nacionais, regionais e internacionais mudam. Uma ESN responde às condições de segurança actuais e previstas que irão afectar a nação e o seu povo. Fornece uma visão a médio e longo prazo que pode orientar estruturas e políticas de apoio às prioridades nacionais. Uma vez que as condições de segurança e protecção podem mudar e muitas vezes rapidamente, existe a necessidade de rever continuamente as disposições nacionais em matéria de protecção e segurança pública. Ao mesmo tempo, a necessidade de actualizar uma ESN deve ser equilibrada com o investimento de tempo e recursos necessários. Embora cada contexto varie, o processo de desenvolvimento de uma ESN requer tipicamente 6-18 meses.

Valores no âmago da ESN

Uma ESN é uma discussão **baseada em valores** sobre o que é importante para a nação. Exprime uma visão nacional partilhada da segurança desenvolvida através de uma discussão pública consultiva dos valores e prioridades nacionais fundamentais, tais como:

- ◆ Proporcionar a segurança humana e do Estado (não a segurança de uma determinada administração política ou apenas de uma parte da população)
- ◆ Descrever uma postura pacífica, mas defensiva sobre a segurança nacional, que assinala aos parceiros regionais e internacionais um compromisso com a paz e a estabilidade (em vez de uma postura nacional potencialmente ofensiva, que assinala intenções agressivas para com outros estados)
- ◆ Alinhar a segurança nacional com as prioridades de desenvolvimento nacional para que o sector da segurança possa proporcionar uma segurança que melhore o bem-estar da população (em vez de absorver uma quantidade desproporcionada de recursos nacionais que poderiam ter sido gastos noutras prioridades nacionais, tais como a saúde e a educação).

A ESN é uma ferramenta prática

Uma ESN é também uma **ferramenta prática** que define o que o sector da segurança deve trabalhar para alcançar. Os valores e prioridades estabelecidos numa ESN definem as missões e as tarefas das instituições do sector da segurança responsáveis pelo fornecimento, gestão e supervisão da segurança. Idealmente, uma ESN define papéis e objectivos para cada actor do sector da segurança com base numa abordagem que faz sentido para o sector como um todo. Estratégias e políticas eficazes designam papéis e missões em todo o sector da segurança, que podem então ser traduzidos em orientações para o planeamento e orçamentação para cada instituição do sector da segurança. Os resultados tangíveis que dependem da ESN incluem estruturas sectoriais específicas, políticas de compromisso e prestação de serviços e requisitos de capacidade. Uma ESN visa tipicamente fornecer uma visão a médio e longo prazo dos objectivos de segurança que possa orientar os incentivos, estruturas e necessidades do sector de segurança ao longo dos próximos 5-10 anos. As considerações a longo prazo devem também ser tidas em conta porque influenciam as decisões de curto a médio prazo, por exemplo, as decisões sobre aquisições e investimentos em infra-estruturas de defesa.

Uma ESN está também directamente ligada às decisões orçamentais sobre as disposições de segurança porque a ESN fornece uma base para a atribuição racional de recursos públicos para a segurança. Os orçamentos devem fornecer o montante mínimo necessário para alcançar razoavelmente os objectivos definidos numa ESN. Os orçamentos devem

ser orientados por uma lógica de máxima eficiência na utilização dos recursos públicos, bem como de responsabilização e transparência na utilização desses fundos. Uma vez que os objectivos são sempre superiores aos recursos disponíveis, uma das funções práticas mais importantes de uma ESN é estabelecer prioridades claras entre vários objectivos para que os parlamentos e as instituições do sector da segurança possam fazer escolhas orientadas por valores sobre a atribuição de recursos.

O objectivo prático de uma ESN é que o sector da segurança seja capaz de conduzir operações de segurança adequadas aos objectivos nacionais legítimos e partilhados, dentro dos recursos disponíveis, e com níveis aceitáveis de risco. Com este objectivo em mente, uma ESN também pode servir para:

- ◆ Adaptar as respostas de segurança nacional às mudanças no ambiente de segurança
- ◆ Encorajar uma ruptura com o passado — sinalizar uma nova direcção na política externa e de segurança
- ◆ Fornecer uma base coerente para o planeamento das forças e orientação para as grandes reformas
- ◆ Alinhar as disposições de segurança com os principais objectivos domésticos, tais como o desenvolvimento económico

ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL PARA DIFERENTES FINS EM DIFERENTES CONTEXTOS

Segurança nacional numa democracia estável ou em transição

Uma ESN envia uma mensagem aos estados vizinhos, à vizinhança regional e ao mundo sobre como um país percebe a sua situação de segurança. Proporciona uma oportunidade para um país sinalizar que a segurança do seu povo é a sua maior prioridade e que a defesa nacional e a segurança pública são importantes por este motivo.

Em contextos de transição, em que as fronteiras possam estar em disputa ou actores armados possam desafiar a autoridade do estado, a ESN pode sinalizar a todos os actores que as ameaças à integridade nacional serão enfrentadas com medidas e respeito apropriado pelos direitos humanos e pelo direito internacional. Uma ESN também pode ajudar a

diminuir as tensões internacionais ou regionais, sinalizando uma postura defensiva e delineando alianças chave e interesses partilhados. A transparência nas intenções e uma postura militar defensiva são marcas de uma política de segurança responsável numa democracia e ajudam a contribuir para a paz.

Contextos afectados por conflitos

Uma nova ESN pode ser especialmente útil em contextos afectados por conflitos, porque o processo de elaboração proporciona uma oportunidade para as partes interessadas discutirem os termos de futuras disposições de segurança. Tal discussão ajuda a tornar a paz mais sustentável e pode complementar regimes transitórios ou acordos de paz. Um acordo de paz formal ou um regime de transição pode ter posto fim ao conflito, mas estes documentos e acordos raramente entram em detalhes suficientes sobre a futura governação da segurança. Uma discussão abrangente e aprofundada da segurança nacional e pública como parte da elaboração de uma ESN permite a todas as partes interessadas desenvolver os termos e princípios já acordados ao abrigo de um acordo de paz ou de um regime de governo transitório. A obtenção de um acordo claro e transparente sobre as prioridades e valores para as futuras disposições de segurança pode criar confiança entre o estado e a população, bem como entre os antigos combatentes, e ajudar a tornar a paz mais sustentável.

Contextos de reforma

Uma nova ESN é muitas vezes crucial em contextos em que o sector da segurança está a ser reformado. Uma conversa nacional sobre os valores e prioridades para as disposições de segurança traz clareza aos objectivos da reforma. Os planos sectoriais de reforma podem então ser alinhados para reflectir estes objectivos, o que ajuda a garantir que as reformas estão a reforçar a capacidade das instituições de segurança para cumprirem eficazmente as suas respectivas missões. Uma ESN é também uma ferramenta útil para os governos nacionais gerirem e coordenarem o apoio internacional à reforma do sector da segurança, porque fornece um plano para os actores externos sobre como apoiar as prioridades nacionais. Sem essa orientação para a coordenação, existe um perigo real de que o apoio externo funcione com objectivos cruzados com as prioridades nacionais e, em última análise, prejudique a capacidade do sector da segurança para desempenhar eficazmente as suas funções. Assegurar que as prioridades nacionais de reforma estejam bem ancoradas numa ESN abrangente e inclusiva reforça as perspectivas de uma reforma eficaz.

Diversos contextos de segurança dentro de um país

Uma ESN deve ser uma descrição abrangente das prioridades de segurança de um estado. Se a segurança de cada parte da população não estiver prevista, então a estratégia estará incompleta. Uma ESN inclusiva considera, portanto, como diferentes elementos da população podem enfrentar diferentes ameaças à segurança e assegura que o sector da segurança possa responder adequadamente. Localização, idade, etnia, sexo, religião e pobreza são factores que moldam a forma como diferentes sectores da população experimentam a segurança, pelo que uma ESN inclusiva deve ter em conta estes factores. Assegurar que uma ESN seja elaborada por um leque diversificado de especialistas e representantes ajuda a garantir uma abordagem mais inclusiva da segurança e pode resultar numa estratégia mais abrangente para a segurança pública. A consulta pública é também um factor importante para assegurar que as necessidades de segurança de todas as partes da população sejam satisfeitas, bem como para sensibilizar o público sobre o que pode esperar dos fornecedores de segurança, independentemente da sua identidade ou estatuto social.

AUMENTAR A SEGURANÇA ATRAVÉS DO DESN INCLUSIVA

Todos os cidadãos têm um papel no DESN. Isto pode implicar um decisor político civil que represente os interesses da nação e do público, um profissional de segurança que forneça conhecimentos especializados, ou o público cujos interesses e impostos estejam em jogo e em nome do qual está a ser criada a ESN. Uma ESN abrange um vasto leque de agentes de segurança responsáveis por todos os aspectos da segurança interna e externa, bem como agências civis envolvidas em dimensões de governação de segurança, e o contributo de todos será provavelmente necessário em alguma fase do processo.

Uma ESN é reforçada ao assegurar que uma vasta gama de actores esteja envolvida no processo de discussão, elaboração, revisão e aprovação de planos de segurança nacional e de segurança pública. Em não-democracias, uma ESN pode ser criada pelo gabinete do executivo (presidente ou primeiro-ministro) ou por vezes pelo Ministério ou Departamento de Defesa. Tais estratégias centram-se muitas vezes demasiado em considerações militares estratégicas e representam os interesses do partido que esteja de momento no poder. A ESN com um enquadramento limitado fornece uma base fraca para o fornecimento de segurança.

A um nível fundamental, um processo de ESN inclusivo reforça a compreensão de que a segurança nacional tem a ver com proteger os cidadãos e não ameaçá-los. Um processo de ESN inclusivo também pode ajudar a acalmar os receios de abordar tópicos de segurança sensíveis, ou questões que possam ter sido perigosas de discutir no passado. Uma variedade

de perspectivas e conjuntos de competências pode também encorajar a franqueza na discussão e conduzir a críticas úteis e a resultados de maior qualidade. Por todas estas razões, um processo inclusivo pode produzir uma ESN de maior qualidade.

Leque de intervenientes no DESN inclusivo

Os representantes das seguintes partes interessadas na governação podem ser envolvidos no desenvolvimento da ESN em várias fases do processo e em diferentes papéis:

- ◆ Fornecedores de segurança, tais como militares, polícia, inteligência, autoridades fronteiriças, protecção da vida selvagem ou serviços de bombeiros
- ◆ Instituições de gestão do sector da segurança, tais como ministérios ou departamentos da defesa, assuntos internacionais, justiça, segurança interna, interior, assuntos internos ou similares
- ◆ Órgãos de supervisão independentes cujos mandatos de supervisão digam respeito à segurança, à segurança pública e ao desempenho do sector da segurança, tais como comissões anti-corrupção, instituições nacionais de direitos humanos, ou provedores de justiça para instituições de segurança
- ◆ Autoridades governamentais que não sejam directamente responsáveis pelo fornecimento de segurança, mas cujo papel afecte a capacidade do sector da segurança para desempenhar eficazmente as suas missões, tais como ministérios ou departamentos dos negócios estrangeiros ou do estado, educação, saúde pública, prisões ou instituições de correcção, assuntos dos veteranos, finanças, comércio e indústria
- ◆ Parlamentos, especialmente os membros das comissões com funções de governação e supervisão relacionadas com a segurança
- ◆ Dirigentes comunitários e representantes locais ou regionais, tanto titulares de gabinetes formais como autoridades tradicionais
- ◆ Actores e organizações da sociedade civil, tais como investigadores e peritos académicos ou representantes da comunidade que possam abordar aspectos específicos da segurança
- ◆ Profissionais da comunicação social empenhados no jornalismo preciso e objectivo de serviço público

Em contextos afectados por conflitos, o processo de DESN beneficiará da contribuição de instituições ou agências estatutárias independentes do governo, com mandatos especificamente relacionados com um processo de paz ou questões pós-conflito. Por exemplo, na Libéria, a Comissão de Reforma da Governação, ou na Etiópia, o Ministério da Paz. Podem também existir órgãos independentes de supervisão e gestão cujos mandatos estejam relacionados com aspectos de segurança e a implementação de acordos

de paz ou disposições transitórias, tais como comissões nacionais de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), controlo de armas ligeiras e de pequeno calibre (SALW) ou segurança e reforma eleitoral. Pode também haver representantes de grupos armados não estatais cujo envolvimento em algumas fases do processo pode assegurar que uma ESN seja um verdadeiro reflexo da situação real de segurança e responda às ameaças que todos os sectores da população possam sentir. Em última análise, um processo mais inclusivo torna o diálogo sobre a segurança mais forte, mais realista e mais robusto e conduz a resultados mais eficazes.

Papel das partes interessadas no DESN

Garantir que um processo de ESN inclua uma vasta gama de actores não significa que todos os actores devam estar envolvidos em todas as fases ou que todos desempenhem os mesmos papéis. Seguem-se alguns exemplos dos papéis que vários actores tipicamente desempenham:

- ◆ **Executivo:** tem autoridade política para iniciar um processo de ESN e fornece apoio político ao seu desenvolvimento, tipicamente o Gabinete do Presidente ou do Primeiro-Ministro.
- ◆ **Liderança do processo:** nomeada pelo executivo ou pelo parlamento, dependendo de como a ESN é iniciada, a liderança do processo é responsável pelo planeamento do processo de ESN do início ao fim. Este papel é frequentemente da responsabilidade de um órgão central de coordenação da política de segurança, tal como o Gabinete de um Conselheiro de Segurança Nacional, um Conselho de Segurança Nacional, ou um Departamento/Ministério da Defesa.
- ◆ **Instituições de segurança:** os provedores de segurança responsáveis pela implementação de uma ESN, desenvolvendo as suas próprias estratégias sectoriais para alinhar cada instituição com os objectivos abrangentes da ESN. A fim de assegurar que uma ESN seja prática, as instituições de segurança precisam de contribuir com informações sobre o ambiente de ameaça, os seus actuais níveis de capacidade e a viabilidade de possíveis respostas a uma nova ESN.
- ◆ **Instituições de gestão de segurança:** os ministérios e departamentos governamentais responsáveis pela gestão e supervisão das instituições de segurança terão de contribuir com conhecimentos especializados, dados e análises para assegurar que uma ESN aborde as preocupações de segurança relacionadas com o exercício dos seus mandatos específicos.
- ◆ **Ministérios e departamentos governamentais relacionados:** a política de segurança nacional tem de servir as maiores prioridades da relação de um estado com o mundo exterior e as suas próprias ambições para o desenvolvimento nacional, pelo que os ministérios responsáveis pelos negócios estrangeiros, comércio, finanças e planeamento económico devem ser todos envolvidos no processo de ESN. Aspectos de planeamento e gestão do sector da segurança, tais como recrutamento, condições

de serviço, desenvolvimento de infra-estruturas e implantações também se cruzam com as políticas nacionais de saúde, educação, género ou assuntos das mulheres, ambiente (entre outros), pelo que os ministérios relevantes também devem ser consultados sobre aspectos do DENS.

- ◆ **Parlamento:** pode estar envolvido no lançamento de uma ESN através de iniciativas legislativas novas ou existentes; por exemplo, alguns parlamentos criaram a obrigação de um governo rever ou actualizar regularmente uma ESN. Os parlamentos podem também reforçar a legitimidade democrática de uma nova ESN votando para a aprovar uma vez elaborada. Os Parlamentos podem votar para aprovar um projecto de ESN, quer a convite do executivo, quer por sua própria iniciativa. Em alguns casos raros, a aprovação parlamentar de uma ESN pode ser necessária antes que esta possa entrar em vigor. Quer o parlamento inicie ou aprove explicitamente uma ESN, este é sempre a autoridade responsável pela atribuição de recursos públicos ao sector da segurança, pelo que o envolvimento de elementos parlamentares na ESN é mais susceptível de conduzir a uma estratégia que possa ser implementada com total apoio parlamentar.
- ◆ **Sociedade civil:** pode fornecer uma fonte de informação sobre a actual situação de segurança e as prioridades públicas em matéria de segurança, bem como conhecimentos sobre soluções viáveis. Pode funcionar como caixa de ressonância para novas abordagens ao fornecimento de segurança, uma fonte de conhecimentos técnicos sobre uma vasta gama de tópicos e um meio de comunicação com as comunidades e o público em geral. Podem ser convidados a contribuir como peritos nas fases de planeamento e redacção, a participar em consultas públicas que acrescentem legitimidade democrática ao processo de revisão e validação e a tornarem-se parceiros na divulgação de uma ESN para que esta chegue ao público em geral.
- ◆ **Profissionais da comunicação social:** a mais importante fonte de informação pública sobre política e fornecimento de segurança. O jornalismo crítico, com um elevado nível de compreensão sobre questões de segurança, ajuda o público a compreender e interpretar os desafios das questões de segurança em discussão numa ESN. Os meios de comunicação são também um canal chave para as instituições de segurança comunicarem mais eficazmente com o público que supostamente devem servir.

Assegurar que uma ESN seja redigida de forma inclusiva não ameaça a integridade da tomada de decisões em matéria de segurança nacional nem expõe a informação sensível ao escrutínio público. Embora alguns aspectos de uma ESN possam implicar a discussão de informação classificada ou secreta, estas discussões podem ser limitadas a um círculo mais pequeno de participantes entre aqueles que foram examinados e aprovados para lidar com informação sensível, de acordo com os requisitos da lei. No entanto, a maioria das discussões sobre o conteúdo de uma ESN não deve exigir um tal grau de sensibilidade. Além disso, precisam de reflectir um amplo consenso público sobre as prioridades apropriadas e uma visão partilhada para a segurança nacional e a segurança pública. Para este fim, é essencial um processo de ESN inclusivo para se chegar a um consenso viável sobre o que é importante.

SECÇÃO 2. DESENVOLVER UMA ESN

Uma ESN é uma visão nacional unificada para a defesa nacional democraticamente legítima e a provisão de segurança pública. No entanto, cada país é diferente e uma ESN deve reflectir a situação única e as prioridades da sociedade que o produz. As Nações Unidas propõem um quadro genérico de sete fases para o DESN, mas os estudos de casos de experiências Africanas mostram claramente que cada processo é específico do contexto. Não existe um plano universal, não há uma abordagem única para o DESN, embora haja uma lógica comum ao percurso que muitos governos percorreram nos seus próprios processos DESN. Os passos que se seguem baseiam-se nestas experiências, bem como nos princípios fundamentais Africanos para RSS desenvolvidas pela UA (UA, 2011:9-11) e num conjunto de normas e princípios de RSS desenvolvidos pelas Nações Unidas (ONU, 2012).

FASE 1: INICIAÇÃO E PLANEAMENTO

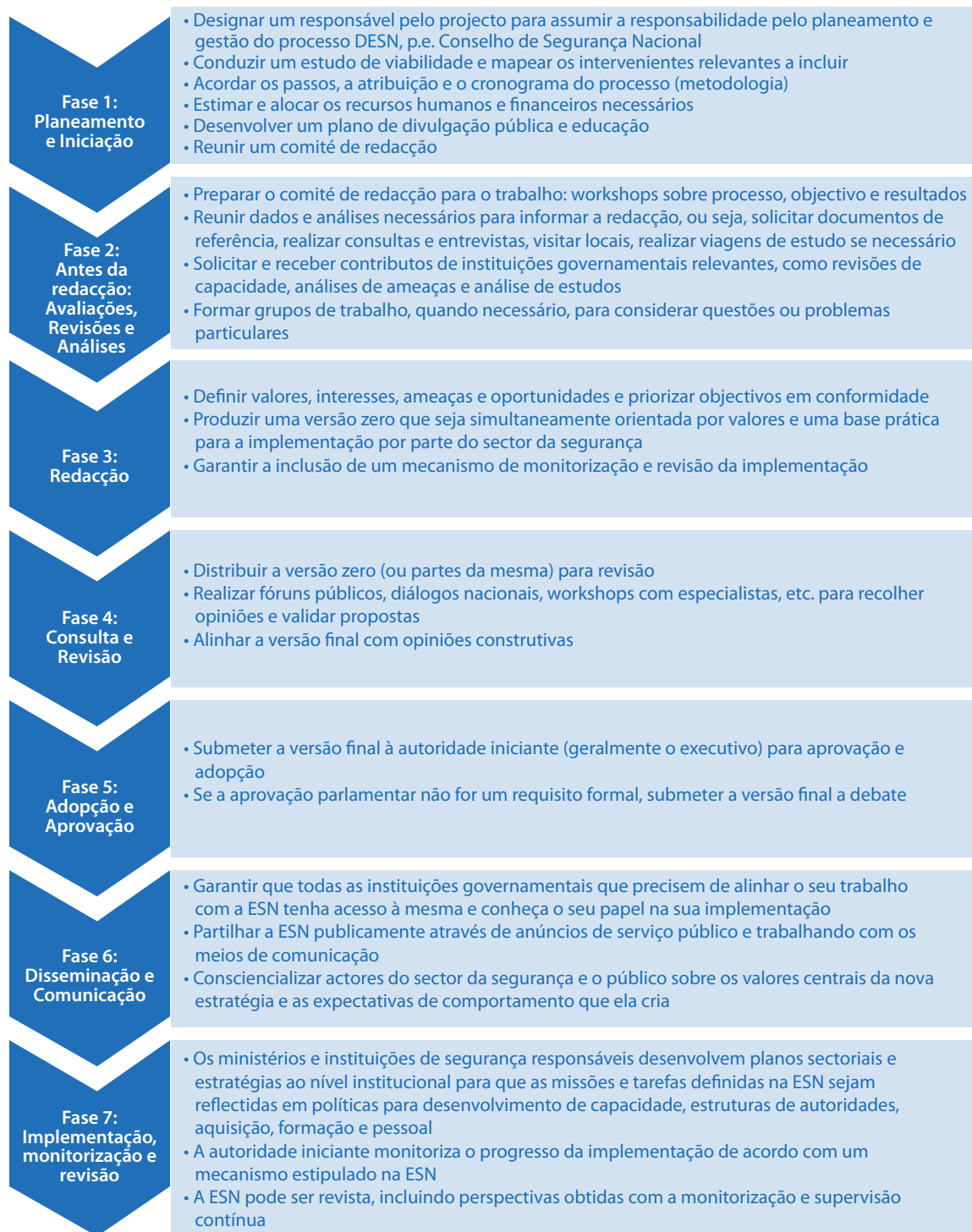
O objectivo desta primeira fase é avaliar a necessidade de DESN e chegar a um plano abrangente e detalhado através do qual este possa ser levado a cabo. Um plano sólido inclui todas as actividades necessárias, desde a investigação de fundo, passando pela redacção e consulta, até à revisão e adopção do projecto final. Os resultados esperados resultantes de cada actividade em cada fase têm de ser definidos juntamente com os recursos que serão necessários. A divulgação e comunicação pública do produto final deve também fazer parte do plano. Uma vez elaborado um plano exequível, é melhor sujeito a consultas mais amplas com as instituições e partes interessadas relevantes antes de ser apresentado para aprovação das autoridades competentes.

Iniciar o processo

Uma vez que a prática do DESN se torne uma parte regular do funcionamento do sector de segurança, a necessidade de criar ou actualizar uma ESN pode ser desencadeada por processos políticos ou de governação regulares, tais como processos orçamentais que exijam a apresentação de políticas e estratégias sectoriais para o sector de segurança, o desenvolvimento e implementação de um Plano Nacional de Desenvolvimento, ou uma mudança de governo após as eleições.

Normalmente, a responsabilidade principal de iniciar o DESN é do executivo, que delegará a gestão do processo a uma autoridade nomeada, que depois precisa de assegurar que as

FIGURA 1. VISÃO GERAL DE UM PROCESSO DESN

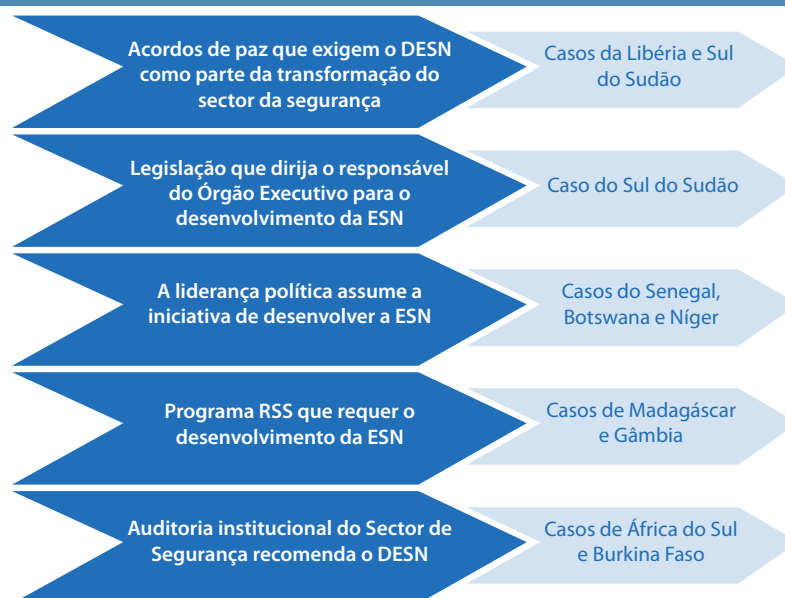


consultas sejam inclusivas. Mas diferentes contextos nacionais têm diferentes mecanismos legais e políticos para iniciar o DESN, tais como os seguintes:

- ◆ Uma ESN pode ter origem no Gabinete do Presidente ou do Primeiro-Ministro como um projecto político do executivo
- ◆ O Parlamento pode aprovar nova legislação solicitando ou exigindo ao executivo a elaboração de uma nova ESN ou a revisão de uma existente
- ◆ A exigência de desenvolver e rever regularmente uma ESN pode ser uma exigência permanente da lei, por exemplo, num calendário quinquenal ou sempre que uma nova administração tome posse
- ◆ O apoio internacional a projectos de segurança e desenvolvimento nacional pode criar novos incentivos para que o DESN sirva de base à coordenação e alinhamento do apoio em torno das prioridades nacionais
- ◆ Uma autoridade nacional pode decidir desenvolver uma ESN com base no Quadro de Políticas da UA para a RSS, que identifica uma ESN como um elemento central de um programa de RSS

Ter uma base jurídica ou política amplamente aceite para a elaboração de uma ESN pode ajudar a reforçar a legitimidade do próprio processo e trazer uma vasta gama de potenciais interessados. Ter contributos de representantes de todas as partes do espectro político no processo, bem como da sociedade, é especialmente importante em locais onde a política é litigiosa e a paz é frágil. É apenas com base num consenso nacional amplo e inclusivo sobre as prioridades de segurança nacional que uma ESN pode contribuir para a segurança e a paz.

FIGURA 2. EXPERIÊNCIAS AFRICANAS NA INICIAÇÃO DE DESN



Atribuição de uma liderança de processo

Qualquer que seja a autoridade nacional responsável pelo início do processo, o primeiro passo é delegar a responsabilidade pela gestão do processo de DESN a um indivíduo ou órgão institucional capaz. Diferentes processos DESN conduziram o processo de diferentes maneiras, mas as variações comuns incluem:

- ◆ um Conselheiro Nacional de Segurança
- ◆ o Presidente de um Conselho Nacional de Segurança
- ◆ um nomeado político de alto nível no Gabinete do Primeiro-Ministro
- ◆ um ministro nomeado a nível de gabinete (defesa ou, menos frequentemente, inteligência)
- ◆ uma comissão parlamentar permanente
- ◆ uma instituição estatutária independente
- ◆ um comité director especializado criado numa base ad hoc especialmente para efeitos de DESN

Quer uma instituição ou um indivíduo seja encarregue de liderar o processo de DESN, terão de ser apoiados com funções de secretariado e aconselhamento técnico. Por vezes a capacidade de prestar este tipo de apoio é mais importante na decisão sobre qual a instituição que irá liderar o DESN do que o papel legal ou estatutário da autoridade delegada. Por exemplo, na Gâmbia, onde estava previsto um conselho de segurança nacional na constituição, mas não funcional na altura do DESN, foi nomeado um comité directivo ad hoc para a tarefa. No caso do Senegal e do Níger, o Centro Nacional de Estudos Estratégicos e de Segurança (CHEDS) e o Centro de Estudos Avançados de Defesa e Segurança (CNESS), instituições de reflexão afiliadas ao governo, foram incumbidos de facilitar o processo de DESN nos dois países, respectivamente. Em particular, o CNESS foi criado pelo Presidente e mandatado para supervisionar o processo de DESN para além de outras funções relacionadas com a defesa e a segurança. Cada contexto pode exigir as suas próprias soluções criativas, desde que a responsabilidade de conduzir o processo de DESN caiba a um actor com capacidade e vontade política para levar a cabo a tarefa.

Qualquer que seja a opção escolhida, o elemento mais importante é que a autoridade principal delegada seja uma figura e/ou órgão credível, com o total apoio político do executivo e, idealmente, de todo o governo. Em contextos em que a segurança seja controversa devido a histórias de conflito ou baixos níveis de confiança no governo e no sector da segurança, pode ser especialmente útil ter um comité independente nomeado para liderar o processo ou nomear uma instituição estatal independente para liderar o processo de DESN. Esta foi a escolha da Libéria quando a Comissão de Reforma da

Governança foi nomeada para liderar o desenvolvimento da primeira ESN da Libéria após os longos e catastróficos anos de guerra que terminaram em 2003.

Planeamento eficaz do processo

A função mais importante do processo no DESN é planejar um processo eficaz e acessível e assegurar que cada fase avance de uma forma credível, participativa e legítima. Para o conseguir, a primeira tarefa é desenvolver uma noção do que o processo implicará e dos recursos humanos e financeiros que serão necessários para o levar a cabo.

Para chegar a este ponto, a fase de planeamento poderá envolver as seguintes tarefas:

- ◆ Realização de um estudo de viabilidade para avaliar a necessidade do processo e qual deve ser o seu âmbito
- ◆ Mapeamento do leque de intervenientes cuja participação será necessária para desenvolver uma ESN participativa e amplamente inclusiva
- ◆ Procurar criar confiança entre os intervenientes nacionais, que podem ser cépticos quanto à intenção política ou às consequências do processo
- ◆ Chegar a um acordo entre as principais partes interessadas sobre como o processo se vai desenrolar, quanto tempo vai demorar e os papéis e responsabilidades dos envolvidos
- ◆ Estimar os recursos humanos e financeiros necessários e assegurar a sua disponibilidade para levar o processo até à sua conclusão
- ◆ Sensibilização do público para a necessidade do DESN através de uma divulgação proactiva à sociedade civil e ao público, incluindo através de meios de comunicação críticos

Nesta base, a autoridade iniciadora e o líder do processo podem emitir termos de referência claros para o processo em termos da fundamentação, finalidade, âmbito e metodologia de produção da ESN.

Atribuição de recursos

Um DESN bem-sucedido requer tanto recursos financeiros como humanos adequados. É essencial, desde o início, planejar um processo, que possa ser realisticamente avaliado e assegurar a disponibilidade total de recursos financeiros e humanos para cada fase do processo. Quando os recursos financeiros ou humanos não puderem ser assegurados para qualquer fase do processo, o processo deve ser adaptado para se alinhar com os recursos disponíveis. Embora isto possa resultar num resultado menos que perfeito, uma ESN menos que perfeita pode ser revista e melhorada no futuro e é geralmente mais útil do que nada.

Recursos humanos: peritos credíveis e bem treinados são essenciais para cada passo do DESN. Melhores resultados surgem quando uma diversidade de competências está envolvida no DESN, incluindo pessoal do sector da segurança (tanto militar como não militar), peritos civis em política e segurança provenientes do governo, parlamentares e funcionários, especialistas em política, tanto académicos como profissionais, que sejam independentes do governo, representantes da sociedade civil e pessoas de diversas identidades étnicas, religiosas e de género, que possam abordar múltiplas dimensões da segurança que digam respeito directamente à população.

Recursos financeiros: os fundos adequados para cobrir os custos administrativos e logísticos do processo DESN completo devem ser previstos e atribuídos antes do início do processo. O custo de um plano para o DESN deve começar com um mapeamento de todos os actores e partes interessadas que terão um papel a desempenhar no processo de DESN. O seu papel, o calendário e as responsabilidades que lhes são pedidas fornecerão um guia para o investimento do tempo e, conseqüentemente, o custo da participação. Em alguns casos, o financiamento do DESN pode exigir um orçamento suplementar se os recursos necessários estiverem para além do orçamento de contingência. Uma estimativa credível fornece também uma base realista para o apoio internacional nos casos em que os recursos nacionais não estejam disponíveis ou sejam insuficientes. É um princípio de boas práticas e uma questão de propriedade nacional que os governos nacionais participem no financiamento do DESN, mesmo quando forem disponibilizados recursos financeiros e humanos internacionais substanciais para apoiar o processo, como tem sido o caso em muitos estados Africanos.

Assegurar a disponibilidade de recursos humanos e financeiros adequados para todo o processo de DESN antes do seu início é importante para que os atrasos no financiamento ou nos conhecimentos especializados disponíveis não atrasem o processo numa data posterior, minem a dinâmica política, ou se tornem eles próprios politizados.

Definição de prazos realistas

Uma parte importante do planeamento do DESN é atribuir prazos realistas para cada fase do processo. Por um lado, é importante certificar-se de que há tempo suficiente para considerar adequadamente toda a informação necessária, providenciar uma consulta inclusiva e incorporar o contributo das consultas no produto final. Um processo de alta qualidade não pode ser conduzido com pressa e a discussão e o diálogo que conduz a um consenso sobre questões difíceis leva tempo. Por outro lado, longos atrasos e adiamentos podem drenar o ímpeto do processo e minar a sua credibilidade. Os atrasos também aumentam o custo financeiro do próprio processo. Um longo processo de DESN pode também significar que as oportunidades políticas de mudança podem ser perdidas.

Pode também tornar uma ESN mais difícil de implementar, uma vez que decisões importantes sobre política, estratégia e atribuição de recursos terão de ser tomadas a nível institucional sem o benefício de uma estratégia nacional coerente: por vezes as consequências são dispendiosas ou demoradas a corrigir. Uma ESN também fornece uma fundamentação coerente para as decisões orçamentais, o que significa que pode ser difícil para os parlamentos supervisionar a probidade financeira do sector da segurança e atribuir recursos dentro de uma ESN. Além disso, quanto mais tempo uma ESN demorar a desenvolver-se, maior será a probabilidade de as mudanças na situação de segurança ou no contexto político ultrapassarem o processo.

Por todas estas razões, é prudente planear antecipadamente todo o processo de acordo com um cronograma detalhado. O comité director deve comprometer-se a respeitar os prazos dentro do processo que cria e a manter os outros interessados no mesmo nível. Ter um calendário pode também criar uma pressão útil para resolver as diferenças de opinião de forma atempada e manter o processo a avançar quando, de outra forma, poderia estagnar.

Embora cada contexto seja diferente e a autoridade líder tenha de avaliar cuidadosamente a situação nacional específica, há exemplos de DESN nos estados Africanos que levaram de alguns meses a alguns anos. Em geral, os processos mais inclusivos que permitem uma consulta pública mais ampla demoram mais tempo, mas muitos processos inclusivos de DESN conseguiram concluir o seu trabalho no prazo de 6-18 meses. O relógio começa na implementação e monitorização do progresso uma vez aprovada e adoptada a ESN, pelo que a oportunidade para uma implementação realista deve fazer parte da análise que alimenta o desenvolvimento da estratégia.

Convocação de um comité de redacção

Os comités de redacção são os indivíduos que serão encarregues de produzir o texto da ESN. Apresentam-se em várias configurações e funções:

- ◆ Os membros da comissão de redacção podem ser nomeados pelo executivo ou pelo parlamento, ou por uma mistura de ambos
- ◆ O comité de redacção pode ser um órgão permanente responsável pelo DESN numa base periódica ou nomeado ad hoc para um único ciclo
- ◆ Ao comité de redacção podem ser atribuídas tarefas específicas a completar como parte do processo ou ser-lhe pedido que defina o conteúdo da ESN a partir do zero
- ◆ Ao comité de redacção podem ser atribuídos prazos intermédios ou ser solicitado que definam os seus próprios prazos
- ◆ O comité de redacção pode ser um grupo pequeno ou grande, mas cerca de 12 membros é típico

- ◆ O comité de redacção pode ser dividido em grupos de trabalho e sub-comités funcionais ou específicos para facilitar o trabalho
- ◆ O líder do processo pode estar directamente envolvido na redacção ou pode rever ou simplesmente aprovar o projecto que o comité produz

Qualquer que seja a configuração do comité de redacção, será importante esclarecer desde o início os termos de referência sob os quais irá trabalhar. Isto inclui a definição da sua relação e divisão do trabalho com a autoridade que iniciou o processo e o processo de liderança. Em alguns casos, a autoridade iniciadora está estreitamente envolvida no processo de redacção, por vezes como presidente de um comité de redacção. Este acordo pode levar à percepção de que a autoridade política está a dominar o processo e pode asfixiar a discussão aberta. Para evitar esta situação, os comités de redacção são frequentemente encarregues de completar o seu trabalho independentemente de uma autoridade política iniciante e apenas com o apoio organizacional da liderança do processo. As comissões de redacção podem também ser criadas de modo a poderem actuar com mais autonomia, por exemplo, quando um parlamento nomeia os membros ou a responsabilidade de redacção é atribuída a um órgão estatutário independente. Quando uma autoridade iniciadora mantém um controlo apertado sobre o processo de redacção, a sua credibilidade pode ainda ser reforçada, por exemplo, através da nomeação de um painel diversificado de peritos e representantes externos para rever o DESN e o projecto de estratégia em várias fases. Neste caso, devem ser tomadas disposições para assegurar que o painel tem acesso a toda a informação de que necessita e que as suas recomendações serão levadas a sério.

Embora a consulta e a inclusão sejam importantes em cada fase do DESN, é especialmente importante assegurar que o comité de redacção seja diversificado e inclusivo porque dá peso formal a uma diversidade de opiniões, o que pode criar diálogo e levar a um consenso mais robusto que é mais susceptível de reflectir um leque mais amplo de pontos de vista. Os processos Africanos de DESN têm utilizado uma variedade de configurações para os seus comités de redacção: em alguns países, como no caso do Senegal, o comité de redacção está dividido em subcomités especializados, comité de coordenação e comissão nacional, que inclui proeminentes anciãos e pessoas capacitadas. No caso do Burkina Faso, foi formado um comité científico de alto nível para actuar como caixa de ressonância para todo o processo de DESN.

Caixa 2. Uma diversidade de opiniões para o DESN no Burkina Faso

O Comité Científico para o DESN no Burkina Faso foi formado para fornecer:

- (i) orientação estratégica e científica e orientação do processo DESN
- (ii) conciliação de vários interesses concorrentes e resolução final das questões contestadas durante o processo
- (iii) orientação e briefing do Presidente, do seu gabinete e dos principais intervenientes no sector da segurança

Era composto por peritos independentes, incluindo seis funcionários reformados altamente respeitados do serviço de defesa (exército, força aérea, gendarmaria); dois Inspectores Gerais da Polícia reformados; um parlamentar; e seis professores profissionais experientes da universidade nacional, representando uma grande variedade de disciplinas (antropologia, ciência política, história, direito constitucional, linguística e economia do desenvolvimento).

FASE 2: PRÉ-ELABORAÇÃO: AVALIAÇÕES, REVISÕES E ANÁLISES

A fase de pré-elaboração é o momento no processo de DESN em que o comité de redacção reúne todas as informações, provas e contributos que precise de analisar para poder produzir um primeiro esboço zero da ESN. Tipicamente, esta fase envolve contributos de instituições estatais, que o comité de redacção terá de ter em conta, tais como avaliações de ameaças nacionais ou revisões de capacidades. Mas os redactores devem também estar preparados para fazer as suas próprias perguntas e assumir um papel pró-activo na recolha das informações e opiniões necessárias para criar um projecto.

O comité de redacção começa por vezes a trabalhar elaborando ou encomendando documentos de base sobre vários aspectos da segurança nacional que podem depois apoiar o desenvolvimento de um projecto consolidado. Por vezes, são atribuídas tarefas específicas a sub-comités ou grupos de trabalho que podem recorrer a competências mais vastas, contudo, este tipo de processo de redacção pode ser mais dispendioso e demorado do que quando o comité de redacção principal trata da redacção propriamente dita.

Compreender o ponto de partida: avaliações do sector da segurança

Uma ESN tem de reflectir a forma como as coisas são e simultaneamente uma visão partilhada de como elas devem ser. A fim de formular uma estratégia que possa conduzir de forma credível a uma nova situação, é fundamental avaliar primeiro a situação actual, as capacidades existentes e os desenvolvimentos prováveis. Para este efeito, o DESN começa com uma série de avaliações ou estudos de base realizados por agências governamentais relevantes encarregues de fornecer uma imagem de como as coisas são e como poderiam ser. Um resumo objectivo e realista da situação actual é a melhor base para as partes interessadas esclarecerem as suas próprias prioridades e visões para a segurança nacional e acordarem uma estratégia para a alcançar.

Um ponto de partida típico para o DESN é uma avaliação do estado actual da gestão do sector de segurança, supervisão e dos papéis e capacidades do sector de segurança. Pode chamar-se uma cartografia, uma avaliação, uma revisão, uma auditoria, um documento técnico ou outra coisa, mas o objectivo de tal avaliação é fornecer um resumo factual da base jurídica, responsabilidades e capacidades actualmente à disposição do estado para o fornecimento de segurança. Tal avaliação pode responder às questões-chave a seguir expostas (ver Figura 3).

Figura 3. Questões-chave para uma avaliação do sector da segurança
Quais são os principais quadros legais e políticas que actualmente abordam a segurança? Estão actualizados e disponíveis para o público?
Existe uma definição de segurança nacional, segurança pública e sector da segurança que seja de comum acordo?
A que dimensões da segurança se refere o actual quadro jurídico e político? Existem lacunas, duplicações, inconsistências ou insuficiências que a ESN poderia abordar?
As preocupações de segurança de todos os membros da população estão reflectidas com precisão nos actuais quadros jurídicos e políticos para o fornecimento de segurança, independentemente do sexo, idade, etnia, religião, filiação política ou outro factor de identidade?
Como são identificadas, avaliadas, analisadas e revistas as ameaças e oportunidades da segurança nacional?
Como são identificadas, avaliadas, analisadas e revistas as ameaças e oportunidades relevantes para a segurança pública?
Como foram formuladas as políticas e estratégias de segurança no passado? Os cidadãos estiveram envolvidos? Foram implementadas e monitorizadas com sucesso?
Qual é a percepção dos cidadãos sobre a sua segurança e protecção? Quem vê o sector da segurança como actores de confiança a quem se podem dirigir se tiverem diferentes tipos de problemas e quem não o vê dessa forma?
Que compromissos internacionais e/ou regionais em matéria de segurança é que o país já assumiu? Foram incorporados no direito interno?
Que agências ou instituições governamentais têm responsabilidades ao abrigo da lei para o fornecimento, gestão ou supervisão da segurança?
Como é que as responsabilidades do sector da segurança são mandatadas por lei e distribuídas entre os actores do sector da segurança? As responsabilidades sobrepõem-se ou cruzam-se?
Que mecanismos ou processos de cooperação ou coordenação existem entre os agentes de segurança?
As agências e instituições do sector da segurança estão suficientemente preparadas para cumprir as suas responsabilidades em matéria de prestação de segurança? Qual é o seu actual nível de capacidade e existem lacunas de pessoal, equipamento ou formação?
Que recursos investiu anteriormente o estado em segurança e que recursos estão disponíveis a curto, médio e longo prazo?

Com base nessa avaliação das instituições de segurança existentes, os redactores podem identificar lacunas, inconsistências, duplicações ou inadequações em termos de instituições, sectores, legislações e políticas que são necessárias para abordar todas as dimensões da segurança. Embora várias legislações definam os papéis e responsabilidades de várias instituições e agências de segurança, a natureza das actuais ameaças normalmente esbate a divisão do trabalho e requer respostas colectivas, cooperativas e coordenadas. Ao atribuir papéis e responsabilidades e identificar sobreposições e lacunas, alguns países – como a Libéria – utilizaram uma matriz de instituições (actuais e novas, se necessário) e deram prioridade às ameaças à segurança no âmbito dos principais objectivos de segurança. Tal exercício pode ajudar o comité de redacção não só a determinar a divisão do trabalho entre os fornecedores de segurança, mas também a atribuir papéis de liderança e apoio a várias instituições na resposta a ameaças específicas à segurança. A apresentação de propostas viáveis sobre como atribuir papéis de liderança e de apoio entre as instituições de segurança é susceptível de exigir consultas com as instituições em causa, bem como um círculo mais amplo de peritos.

Avaliações deste tipo podem ser produzidas pelo órgão executivo responsável pela gestão do processo de DESN ou por peritos nomeados pelo comité de redacção, mas tais relatórios exigirão ainda o contributo cooperativo e especializado de uma vasta gama de fontes governamentais, incluindo os ministérios responsáveis pela gestão das instituições de segurança (tais como a defesa, interior, justiça, inteligência, etc.), bem como os ministérios das finanças e dos negócios estrangeiros, entre outros.

Tal avaliação das instituições e agências no sector da segurança pode já existir, mas se não existir (ou se a sua exactidão e relevância for questionável), então o comité de redacção pode encomendar um documento técnico para avaliar quais os papéis que as principais instituições e agências de segurança devem ou podem vir a desempenhar na abordagem da segurança nacional e da segurança pública.

Compreender o contexto: desenvolver uma avaliação da ameaça

Desenvolver uma avaliação da ameaça que identifique ameaças e oportunidades no processo DESN é o primeiro passo na aplicação de uma lógica estratégica e deve basear-se numa avaliação e análise exaustivas do ambiente e contexto de segurança. Ao avaliar e mapear as ameaças e oportunidades de segurança nacional, os países utilizam classificações diferentes, tais como:

- ◆ externas e internas,
- ◆ globais, regionais e nacionais,

- ◆ a curto e longo prazo,
- ◆ interesses de segurança (vitais e estratégicos), ou
- ◆ dimensões da segurança (segurança estatal, social e humana).

Em geral, as agências nacionais de inteligência estão em melhor posição para fornecer uma avaliação abrangente do ambiente de segurança e das ameaças e oportunidades que este apresenta. A preparação regular de tais avaliações pode já fazer parte do mandato existente de uma agência nacional de informações ou uma agência centralizada pode ser encarregue de recolher e analisar informações relacionadas com ameaças à segurança especificamente para efeitos do DESN. Qualquer que seja a origem do mandato, é importante que tal avaliação inclua não só a segurança do estado, mas seja também alargada para incluir dimensões de segurança nacional e de segurança pública que reflectam as prioridades da população.

Com uma avaliação exaustiva do ambiente de segurança, o comité de redacção estará em condições de fornecer uma declaração clara e concisa dos problemas de segurança nacional. Uma declaração de problema resume as características mais importantes do ambiente de segurança — tanto desafiadoras como promissoras — bem como os impactos prováveis no futuro da segurança nacional e da segurança pública, se não forem tomadas medidas imediatas⁴.

Dada a escassez de informação abrangente e de qualidade relacionada com ameaças e incertezas de segurança em África, o comité de redacção terá de adoptar certos pressupostos para preencher esta lacuna de informação e conhecimento. Os pressupostos são necessários no DESN porque é impossível ter inteligência ou conhecimento perfeito da situação actual ou do futuro, mas tais pressupostos devem ser feitos com cautela porque também podem minar o processo de DESN se não forem explicitados ou amplamente aceites como credíveis entre os peritos⁵. As suposições que moldam o DESN podem basear-se em avaliações de ameaças, mas é importante que sejam claramente enunciadas e apoiadas para que os comités de redacção possam avaliar a sua relevância. Os comités de redacção devem reflectir cuidadosamente sobre os constrangimentos críticos que podem interferir com os principais pressupostos ou inibir a implementação efectiva da ESN, tais como instituições fracas, tempo, recursos limitados ou ambientes políticos e legais desafiantes.

A avaliação de ameaças e oportunidades para a segurança nacional reflectirá muitas vezes diferenças no conhecimento fundamental e no acesso à informação. Isto pode levar a diferenças de interpretação e análise que podem ser discutidas e avaliadas de forma útil no âmbito de um comité de redacção diversificado e em consulta com instituições de segurança e intervenientes relevantes. As diferenças nas hipóteses e interpretações também podem ser submetidas a consulta pública na fase de consulta.

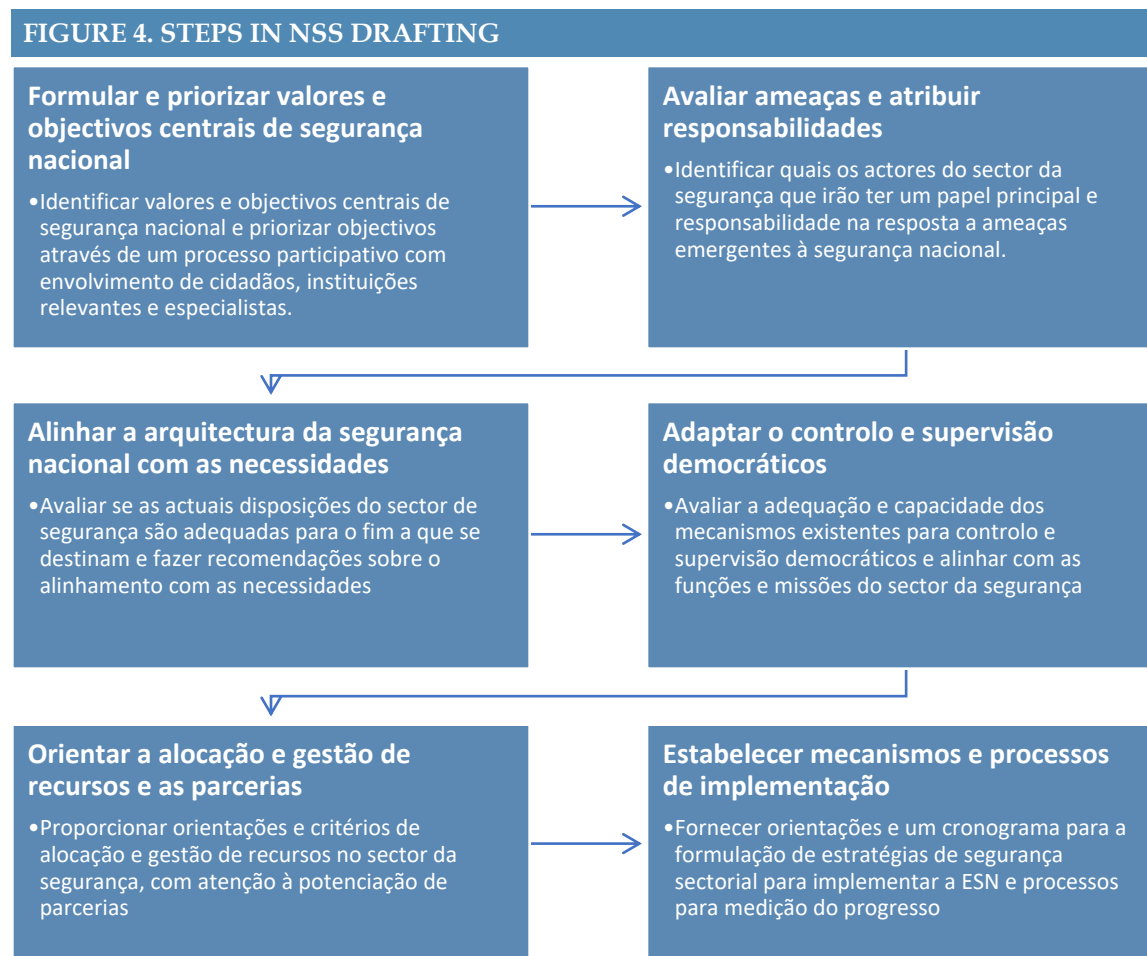
Quando uma única agência nacional de inteligência detém o mandato centralizado para produzir uma avaliação de ameaças, as diferenças ou possibilidades de interpretação baseadas em pressupostos concorrentes devem ser resolvidas a nível de trabalho como parte do processo de análise. Quando várias agências partilham um mandato para produzir avaliações de ameaças relevantes para diferentes aspectos da segurança nacional, estes vários relatórios podem ser consolidados numa única avaliação para utilização dos redactores. Esta tarefa pode caber a um Conselho Nacional de Segurança ou órgão semelhante com autoridade executiva delegada. Por vezes não se consegue chegar a acordo sobre a análise entre diferentes instituições, ou fazê-lo pode ser considerado demasiado político. Neste caso, as diferenças podem ser ultrapassadas através da disponibilização de avaliações contraditórias a um círculo mais vasto de peritos e partes interessadas, de modo a que possa surgir uma avaliação consensual ou desacordos construtivos sobre possíveis ameaças e oportunidades.

Com base numa avaliação credível, as ameaças e oportunidades precisam de ser priorizadas e classificadas de modo a proporcionar uma divisão eficaz do trabalho, atribuição de recursos e resposta a cada ameaça à segurança. Alguns países utilizam critérios diferentes para classificar e dar prioridade às ameaças e oportunidades de segurança, tais como a probabilidade de várias ameaças e oportunidades, a gravidade das consequências, caso ocorram, e se irão necessitar de atenção e resposta imediata e urgente.

Compreender diferentes pontos de vista: consulta para apoiar a redacção

Na preparação do seu projecto, os membros da comissão baseiam-se nestes documentos de base e avaliações, mas também podem conduzir consultas públicas, entrevistas com peritos ou partes interessadas, bem como viagens de estudo e visitas para alimentar as suas análises. A consulta de uma variedade de intervenientes numa base inclusiva sobre todos os aspectos do sector da segurança e do ambiente de segurança é uma parte importante da fase de pré-elaboração que melhora o DESN de várias maneiras:

- ◆ Completa a informação de apoio à redacção
- ◆ As lacunas nos conhecimentos técnicos podem ser colmatadas
- ◆ Argumentos fracos, erros e omissões podem ser identificados
- ◆ Os pontos de confusão podem ser esclarecidos
- ◆ Potenciais armadilhas políticas podem ser identificadas e abordadas
- ◆ Constrói apoio para a ESN e ajuda a acalmar o medo da mudança entre uma vasta gama de intervenientes dentro e fora do governo
- ◆ Sensibiliza o público em geral para o processo e os seus resultados



Um “mapeamento/análise de intervenientes” é uma ferramenta benéfica que ajudará os agentes relevantes a tomar decisões sólidas e a identificar as pessoas “certas”. Um mapeamento das partes interessadas também dá aos redactores um sentido de como os actores percebem a situação actual, o que pode acrescentar um nível de preparação e material informado para as negociações de DESN. Os comités de redacção podem considerar vários formatos para consultas inclusivas:

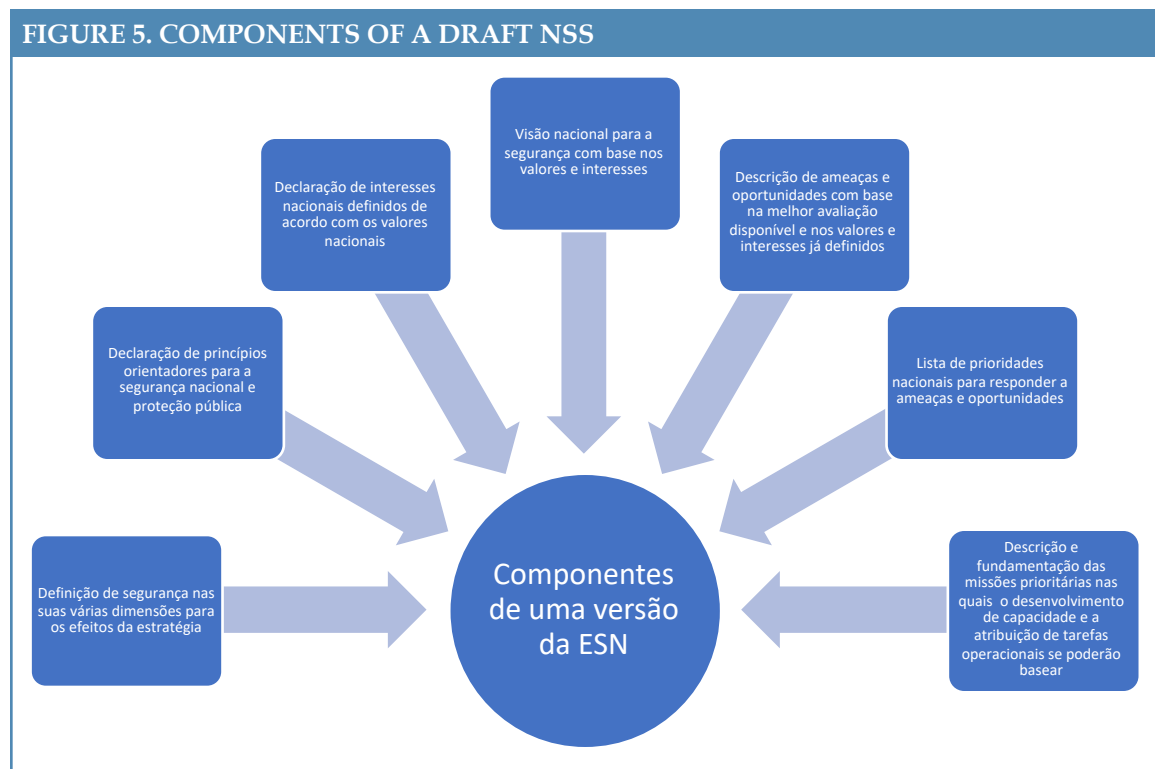
- ◆ **Consultas formais** através de uma série de reuniões, inicialmente a nível sectorial e depois a nível nacional, com representação de todas as partes interessadas relevantes
- ◆ **Discussões informais** com os principais interessados que possam ter preocupações sobre o processo, ou cujos interesses possam ser afectados através do processo do DESN
- ◆ **Divulgação pública** através de campanhas de sensibilização e diálogo nacional para partilhar informação com o público e solicitar a opinião pública sobre o processo DESN

Os briefings técnicos também podem ser seguidos por seminários de exposição DESN para representantes de instituições relevantes e maiores grupos de intervenientes.

FASE 3: REDACÇÃO

Com as necessárias informações de base, avaliações e consultas preparatórias completas, o comité de redacção estará pronto para começar a criar uma primeira versão da ESN. Com base na DESN Africana, bem como em práticas de outros países do mundo, os elementos típicos da elaboração da ESN são descritos abaixo.

Por vezes, a legislação dita certos elementos obrigatórios que têm de ser cobertos por uma ESN. Contudo, é mais comum que os redactores decidam o que incluir ou excluir de acordo com a sua análise, provas de apoio e os resultados de uma consulta pública inclusiva. Tipicamente, uma ESN inclui os elementos delineados na Figura 5.



Definição de segurança

O comité de redacção terá de estabelecer uma definição do que designa por “segurança” como base para todo o seu trabalho. Esta definição deve ser de comum acordo e aceitação por um vasto leque de partes interessadas, para que possa também ser objecto de consulta precoce com os intervenientes públicos, especialmente a sociedade civil. Por vezes já existe uma definição de segurança na constituição ou noutras leis relevantes. Contudo, tais definições disponíveis podem não reflectir a compreensão contemporânea ou popular da segurança. Em vez dessas definições, o comité de redacção pode fornecer uma definição que reflecta as preocupações do público e as ameaças e desafios de segurança mais prevalentes que o país enfrenta. É importante que o comité de redacção chegue a acordo sobre um entendimento comum de “segurança” e todas as suas dimensões relacionadas com a defesa nacional, segurança interna e preocupações de segurança pública, uma vez que isto afectará a formulação de outros elementos da ESN. A definição de “segurança” da UA adoptada pelo seu estado-membro pode orientar o processo de definição. As opiniões dos cidadãos serão também necessárias no processo de definição da segurança nacional.

CAIXA 3. A DEFINIÇÃO DE SEGURANÇA NACIONAL DA LIBÉRIA

A Estratégia de Segurança Nacional da Libéria 2008 define “Segurança Nacional” como o processo de ‘assegurar a protecção de todos os cidadãos da Libéria, a sua soberania, a sua cultura, a sua integridade territorial e o seu bem-estar económico’.

Uma ESN deve reflectir o contexto específico e único de segurança do estado que o está a produzir, bem como as prioridades do público que se pretende proteger. A segurança tem muitas dimensões e o comité de redacção deve ponderar cuidadosamente a decisão sobre qual deve ser considerada como uma prioridade nacional. Alguns aspectos de segurança a considerar incluem:

- ◆ **Governança da Segurança:** considerações sobre a eficácia e responsabilidade dos sistemas governamentais em vigor para gerir a segurança, incluindo mecanismos institucionais para uma gestão eficiente e profissional, orçamentação, probidade financeira, transparência e supervisão.
- ◆ **Dimensões económicas da segurança:** a relação entre segurança e prioridades de desenvolvimento nacional; a segurança como condição prévia para economias saudáveis, por exemplo, a liberdade de circulação, o estado de direito, a limitação da criminalidade, as rotas comerciais de protecção e o acesso às fronteiras, etc.; mecanismos de financiamento apropriados, eficientes e fiáveis que também se protejam contra a má utilização dos recursos nacionais.

- ◆ **Segurança ambiental:** o mandato para proteger os recursos naturais como uma questão de segurança nacional (por exemplo, defesa dos direitos marítimos, protecção contra a caça furtiva ou exploração ilegal de terras, florestas ou recursos minerais, protecção das reservas de água e recursos naturais/habitats necessários para a produção de alimentos); também o mandato para evitar ou minimizar potenciais danos ambientais no desempenho das suas funções centrais de segurança (por exemplo, protecção de habitats naturais ou áreas de produção alimentar utilizadas em formação ou operações).
- ◆ **Defesa nacional:** considerando a protecção do estado e dos seus direitos soberanos e territoriais, centrada principalmente nos papéis e responsabilidades militares fundamentais com a previsão de funções de apoio relacionadas com o sector de segurança interna, por exemplo, na gestão de fronteiras, na aplicação da lei nacional e na recolha de informações.
- ◆ **Segurança pública:** concentrando-se na criação e manutenção de condições de segurança pública baseadas no estado de direito e no respeito dos direitos humanos, principalmente através de funções de aplicação da lei divididas entre polícia, gendarmaria, autoridades fronteiriças, agências especializadas na aplicação da lei (por exemplo, protecção da vida selvagem, unidades especializadas em agências não de segurança, tais como investigadores financeiros)
- ◆ **Quadros jurídicos internacionais para a segurança:** sinalizar a posição da nação em relação aos seus vizinhos próximos e distantes, incluindo através de compromissos com quadros internacionais de segurança (como a Carta das Nações Unidas) ou acordos ou estratégias de segurança regional (como o CSDP da UA), e assegurando o alinhamento da política de segurança para honrar tais compromissos, incluindo a participação em tratados internacionais ou regionais, acordos e respectivos órgãos de coordenação
- ◆ **Transparência e acesso à informação:** prever disposições para comunicações eficazes entre os fornecedores de segurança através de uma coordenação eficaz da política de segurança nacional, assegurando também um elevado padrão de educação pública e transparência sobre aspectos não operacionais sensíveis da política de segurança, por exemplo, através de referência a leis de acesso à informação e calendários de classificação.

Estabelecimento de valores e visão comuns para a segurança

Fundamentalmente, o DESN consiste em equilibrar interesses concorrentes numa sociedade, o que implica decisões difíceis e importantes. A fim de alcançar decisões tão credíveis e legítimas quanto possível, é útil que o comité de redacção estabeleça um conjunto de princípios e valores para orientar o processo. Estes princípios-chave estão geralmente previstos na constituição nacional, bem como nos compromissos dos estados-

membros nos pactos e acordos das organizações regionais, continentais e internacionais. A União Africana fornece uma lista abrangente de princípios e valores fundamentais que estão subjacentes à Política Africana Comum de Defesa e Segurança e ao Quadro Político da UA sobre a Reforma do Sector da Segurança⁶. As consultas públicas são também uma forma importante de validar os valores que orientam o DESN e de assegurar que reflectem o máximo de consenso nacional possível.

Os valores são importantes na formulação de uma visão partilhada para a segurança: Este é o estado de segurança futuro desejado para a nação e está intimamente ligado a valores culturais e políticos. Como uma visão para a nação, deve ser realista, credível, inspiradora e orientada para o futuro⁷.

CAIXA 4. A VISÃO NACIONAL DA LIBÉRIA PARA A SEGURANÇA

A Estratégia de Segurança Nacional da Libéria 2008 articula a visão de segurança nacional como “um país em que toda a população pode viver sem medo de repressão e opressão, pobreza, crime, fome e desemprego; uma sociedade em que os Liberianos podem expressar-se livremente e tomar decisões sobre a forma como o seu país é governado”. A segurança nacional foi também o primeiro pilar da Estratégia de Redução da Pobreza da Libéria e a visão nacional para a segurança fazia parte da realização destes objectivos nacionais mais amplos.

Alguns países adoptaram uma consulta genuína a nível nacional na articulação da sua visão nacional que está ancorada nos seus valores tradicionais, como foi o caso do Botswana. A Visão de 2016 do Botswana e a sua Visão 2036 revista incorporaram desde então o espírito do “*Botho*”, que deriva do seu património cultural, nos princípios da democracia, desenvolvimento, auto-suficiência e unidade, que orientaram o desenvolvimento socioeconómico do país e o fornecimento de segurança (ver Caixa 5). No caso da Visão 2016 do Botswana, uma “nação segura e protegida” foi um dos seus sete pilares e poderá fornecer no futuro a base para a formulação da sua visão de segurança nacional.

A formulação de uma “visão de segurança nacional” é um bom ponto de partida para o comité de redacção antever em conjunto a futura situação segurança desejada do país. A discussão e o acordo sobre uma visão de segurança nacional informarão as discussões e a articulação de outros elementos. Se tal visão de segurança nacional existir noutros documentos jurídicos ou políticos, o comité de redacção pode revisitá-la à luz das mudanças de entendimento. A formulação de uma visão de segurança nacional é um dos elementos que pode exigir orientação da liderança política e uma consulta a nível nacional. Um processo inclusivo que se baseia em valores partilhados para estabelecer

uma visão de segurança é mais susceptível de reflectir as verdadeiras preocupações de segurança da população e de reforçar a legitimidade do governo e do sector de segurança através da sua implementação.

CAIXA 5. VALORES AFRICANOS PARA UMA VISÃO DE SEGURANÇA NACIONAL

A Visão 2016 do Botswana define o Botho como um processo para ganhar respeito, respeitando primeiro, e para ganhar empoderamento através do empoderamento de outros. Encoraja as pessoas a aplaudir em vez de se ressentirem daqueles que são bem-sucedidos. Desaprova o comportamento anti-social, vergonhoso, desumano e criminoso. Existem valores salientes semelhantes ao Botho em diferentes culturas de África, tais como Mbuntu/Ubuntu na África Austral e Central e Kurukan Fuga (UNESCO, 2006) Ubuntu deriva de um aforismo Nguni (isiZulu) que pode ser traduzido como “uma pessoa é uma pessoa por causa de ou através de outros” (Moloketi, 2009). Na África Ocidental, existe o paradigma Africano de uma concepção humana de paz social na diversidade, inviolabilidade do ser humano, coexistência e dignidade. Estes valores são os que definem e preservam África. Ao formular uma visão de segurança nacional, o comité de redacção pode considerar ancorar essa visão a alguns valores tradicionais semelhantes ao Botho ou ao Ubuntu.

Identificação e priorização dos interesses e objectivos de segurança nacional

Espera-se que o comité de redacção identifique os interesses de segurança nacional, assim como as ameaças contra eles e as oportunidades de acção para os proteger. Este processo será directamente informado pela definição de segurança nacional, pelos valores orientadores e pela visão de segurança nacional, bem como pelas avaliações e recolha de dados realizados na fase de pré-elaboração.

Muitos países apenas listam interesses de segurança nacional sem priorização, mas é a melhor prática categorizá-los em preocupações mais importantes e secundárias⁸ ou valorizá-los numa escala de “vital”, “importante” e “periférico”⁹. Em vez de enumerar todos os interesses de segurança nacional, o comité de redacção pode considerar apenas os interesses centrais. A consulta nacional sobre valores e interesses pode ajudar a estabelecer prioridades de segurança nacional, discutindo cedências em fóruns públicos. Isto também ajuda a garantir que a ESN se concentra no que mais interessa aos cidadãos e está alinhada com as expectativas do público.

Após desenvolver uma lista prioritária de ameaças e oportunidades de segurança nacional e fornecer uma declaração clara dos problemas de segurança nacional, o comité de redacção estará em posição de formular os **objectivos centrais** para enfrentar as ameaças e oportunidades de segurança nacional. Como os interesses de segurança nacional podem ser amplos, os objectivos centrais são por vezes informados pela agenda política da liderança em exercício. Alguns países preferem definir um número limitado e preciso de objectivos de segurança nacional, o que é também uma forma de priorização.

A priorização de interesses ajuda na articulação de outros elementos da ESN e na sua implementação, fornecendo uma base da qual se pode escolher entre opções e tomar decisões sobre a atribuição de recursos. A definição de prioridades para uma série de objectivos centrais orienta assim a formulação de objectivos mais específicos e subordinados nas estratégias de segurança sectorial. A UA fornece objectivos e metas-chave para a sua política de defesa e segurança comum que podem ser relevantes na formulação de objectivos de segurança nacional¹⁰. Uma consulta pública ampla e inclusiva é fundamental para assegurar que os objectivos centrais de segurança nacional reflectam os pontos de vista dos cidadãos.

Atribuição de responsabilidades e adaptação do sector da segurança para cumprir os objectivos de segurança nacional

Uma vez claros os objectivos para a segurança nacional, os redactores terão de atribuir liderança e responsabilidade de apoio para o cumprimento de cada objectivo. Esta divisão do trabalho dependerá dos mandatos, missões e capacidade das instituições de segurança existentes. Será também informada pela lista de prioridades de ameaças à segurança nacional que foram estabelecidas.

É frequentemente necessário clarificar papéis e mecanismos de coordenação, quer porque os objectivos podem exigir respostas de múltiplos actores de segurança, quer porque a legislação não cria uma divisão clara do trabalho logo à partida. Evitar a confusão e a competição na definição da missão é primordial. Além disso, as ameaças à segurança são susceptíveis de causar sobreposições de responsabilidades que podem necessitar de respostas coordenadas. Se já existirem mecanismos de coordenação e de tomada de decisão que funcionem – como um Conselho Nacional de Segurança ou o seu equivalente – o comité de redacção poderá ter de rever a eficácia de tais mecanismos e instituições. Será igualmente necessário discutir e acordar os modelos de coordenação vertical e horizontal relevantes e apropriados, podendo ser necessário o parecer e aconselhamento de peritos.

Uma vez clara a divisão do trabalho entre as instituições de segurança, resta avaliar se o sector da segurança na sua configuração actual tem realmente capacidade para atingir

os objectivos que lhe foram confiados. Isto pode implicar mudanças na arquitectura da segurança nacional, bem como na forma como esta é gerida e supervisionada. Com base nas avaliações preparadas na fase de pré-elaboração e consultas mais amplas com as instituições relevantes, os redactores poderão identificar quaisquer lacunas na legislação, mandato ou capacidade que terão de ser colmatadas, embora o comité de redacção possa encomendar outro documento ou designar um subcomité especializado para avaliar determinadas questões. A nível sectorial, podem surgir questões de harmonização institucional, cooperação, coordenação e liderança. A nível institucional, o número de forças de segurança, o respectivo estatuto, estruturas, registos e poderes poderão ter de ser adaptados.

Adaptar o sector da segurança nacional para cumprir os seus objectivos significa também garantir que as várias instituições responsáveis pelo controlo e supervisão democráticos tenham autoridade e competência para cumprir as suas funções. O comité de redacção terá de avaliar a eficácia e possíveis lacunas nos actuais mecanismos e instituições de supervisão. O comité de redacção pode também considerar os mecanismos e instituições sugeridos pela UA aos seus estados-membros para reforçar o controlo democrático e a supervisão civil do sector da segurança¹¹. Abaixo estão algumas questões-chave de supervisão que os redactores podem colocar quando os mandatos, as missões e os objectivos de segurança mudam:

- ◆ Os processos e regulamentos dentro das instituições de segurança são adequados à tarefa de identificar e sancionar as violações das regras?
- ◆ Existem salvaguardas adequadas para garantir que o pessoal de segurança e o público em geral não enfrentam riscos indevidos no decurso do cumprimento das suas missões por parte dos agentes de segurança?
- ◆ Os ministérios responsáveis pela gestão das instituições de segurança são capazes e estão dispostos a fornecer supervisão interna das instituições que supervisionam?
- ◆ O parlamento tem conhecimentos suficientes sobre questões de segurança para supervisionar activamente a qualidade do desempenho de cada uma das instituições do sector da segurança?
- ◆ O sistema judicial é capaz e está disposto a processar as suspeitas de violação pelo pessoal de segurança? Os códigos de justiça são adaptados para garantir que o pessoal de segurança seja responsável perante a lei?
- ◆ Existem instituições de supervisão estatutária independentes (tais como provedores de justiça, instituições nacionais de direitos humanos, comissões anti-corrupção, gabinetes de auditoria, inspectores-gerais, etc.) e dispõem do mandato e dos recursos necessários para examinar casos que envolvam o sector da segurança?
- ◆ O quadro jurídico define a responsabilidade do sector da segurança na defesa da lei e na protecção do público? As leis e regulamentos são suficientes para fornecer uma base clara e consistente para o controlo democrático?

- ◆ Existem mecanismos eficazes para atribuir orçamentos de uma forma transparente e verificar se os recursos são utilizados e contabilizados como previsto pela política e pela lei? (Diz respeito tanto ao parlamento como aos ministérios responsáveis pela administração dos orçamentos)
- ◆ O acesso à informação é necessário para uma supervisão eficaz e uma cobertura mediática garantida para todas as instituições de supervisão relevantes?

Egarantia de uma base prática para a implementação

Uma vez identificada a visão, interesses, ameaças e oportunidades de segurança contra uma definição de segurança orientada por valores, a ESN terá de fazer a ligação das grandes prioridades de segurança a missões e tarefas que o sector de segurança possa desempenhar. Este último aspecto é crucial para assegurar que uma visão nacional para a segurança se torne uma política accionável que tenha um impacto real no fornecimento de segurança. As orientações para a implementação devem reflectir os recursos que cada estado tem disponíveis para a segurança e como a sua utilização terá de mudar para cumprir os objectivos de segurança estabelecidos na ESN. Os redactores terão de consultar as instituições e peritos de segurança relevantes para considerar aspectos de implementação. Isto deve abranger o seguinte:

- ◆ **Recursos humanos:** número de colaboradores, nível de formação, atribuição e potencial redistribuição
- ◆ **Infra-estrutura física:** uma avaliação das infra-estruturas e equipamentos já utilizados, se está à altura do trabalho que lhe será pedido e o que será necessário e viável para assegurar a sua sustentabilidade
- ◆ **Gestão:** qualidade da administração e gestão ao nível das instituições de segurança e dos seus ministérios de tutela e a sua capacidade de implementar mudanças
- ◆ **Finanças:** uma estimativa dos recursos nacionais disponíveis para financiar a segurança deve ser disponibilizada no início do processo, para que os redactores possam garantir que a estratégia que desenvolvem se enquadre no envelope orçamental que provavelmente estará disponível

Assim que a visão e os objectivos da ESN forem traduzidos em missões e tarefas realistas para o sector da segurança, os redactores terão de abordar a atribuição de recursos ao sector da segurança e a gestão prudente de tais recursos. A ESN pode não valer o papel em que está escrita sem recursos atribuídos para a implementação (por exemplo, financeiros, humanos, institucionais, competências especializadas, legislação e equipamento). A prática dos países Africanos com estratégias de segurança nacional, como a Libéria e a Nigéria, é que os recursos para a implementação da ESN podem ser atribuídos directamente ao desenvolvimento de estratégias de segurança sectorial. A excepção são os recursos necessários para o estabelecimento de novas instituições recomendados como

parte da implementação da ESN. O papel esperado do comité de redacção é fornecer orientações gerais para a atribuição e gestão de recursos no sector da segurança e os resultados esperados de tais investimentos. A fim de ter um processo informado para fornecer orientações para a atribuição e gestão dos recursos de segurança, o comité de redacção pode solicitar o parecer de peritos, considerando as seguintes opções¹²:

- ◆ Conduzir, com o apoio dos parceiros de desenvolvimento, uma Revisão das Despesas Públicas (PER) para examinar de forma transparente a afectação de recursos ao sector da segurança, avaliar a equidade, eficiência e eficácia dessas afectações e identificar as reformas necessárias nos processos orçamentais, com o objectivo de melhorar a eficiência das despesas públicas no sector da segurança
- ◆ Rever a Gestão Financeira Pública (GFP), com o apoio dos parceiros de desenvolvimento, para avaliar a qualidade da execução orçamental, com o objectivo de identificar as reformas necessárias

A aprovação de uma ESN pode significar que o próprio processo de orçamentação do sector de segurança terá de mudar à luz dos novos objectivos e visão de segurança nacional. Em particular, as instituições e agências do sector da segurança terão de ser plenamente integradas no processo orçamental nacional e estar sujeitas aos mesmos regulamentos orçamentais que outros ministérios e instituições não pertencentes à linha de segurança. Alguns países criaram um grupo de trabalho para os orçamentos do sector da segurança, que consiste em agências governamentais de despesas e parceiros de desenvolvimento e se reúne anualmente para produzir planos orçamentais anuais do sector que estabelecem prioridades e afectação de recursos para o sector da segurança. Se tais alterações forem necessárias, então isto deve ser integrado na ESN.

Elaboração de uma primeira versão

Com base nos componentes acima referidos, o comité de redacção pode criar uma primeira versão (ou versão “zero”) de texto para circulação e revisão. A Caixa 6 descreve os elementos-chave que uma ESN normalmente inclui.

CAIXA 6. ELEMENTOS-CHAVE DE UM DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL	
Sumário Executivo	O resumo do conteúdo do documento em termos de visão, interesses, ameaças à segurança e objectivos e linha de acção para enfrentar as ameaças e realizar a visão.
Introdução	Um breve historial do ambiente de segurança que requer a formulação de uma estratégia de segurança nacional, o processo que foi seguido na formulação da estratégia e como tal estratégia se enquadra na visão nacional.
Finalidade e âmbito de aplicação	Uma breve declaração sobre o objectivo da estratégia e como esta se diferencia de outras estratégias de segurança sectorial ou da actual estratégia de segurança nacional. Também uma declaração do âmbito da sua cobertura em termos de ameaças à segurança que pretende enfrentar e como ajuda a fornecer uma estratégia global para a revisão das actuais estratégias de segurança sectorial e a elaboração de novas estratégias.
Definição de Estratégia de Segurança Nacional	Um breve relato da evolução do conceito de segurança no país e como essa evolução foi informada pela compreensão regional e internacional da segurança. A definição geralmente aceita de segurança nacional a ser apresentada e, se possível, com os seus pilares fundamentais (estado, sociedade e ser humano).
Visão de Segurança Nacional	Uma breve articulação da visão de segurança nacional (a desejada situação futura de segurança). Isto deve estar ligado a declarações do Chefe de Estado, disposições constitucionais, visão e valores nacionais e obrigações e compromissos regionais e internacionais. Tal visão deve estar dentro dos limites temporais da visão nacional, visão regional ou visão internacional 2030 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.
Princípios e Valores Orientadores	Uma breve declaração sobre os princípios e valores fundamentais que orientarão o desenvolvimento e a implementação da estratégia de segurança nacional.
Interesses de Segurança Nacional	Tal como na visão de segurança nacional, a listagem e priorização dos interesses nacionais será informada por valores nacionais, discursos do chefe de estado, preâmbulo da constituição, hino nacional e obrigações e compromissos regionais e internacionais.
Ameaças de Segurança Nacional, Oportunidades	Mapeamento exaustivo e estratégico do ambiente de segurança nacional e das questões geopolíticas dentro do conceito de lógica estratégica, resultando numa declaração concisa de ameaças e oportunidades, incluindo o problema de segurança nacional
Objectivos de Segurança Nacional	Declaração do que a estratégia visa alcançar e da missão que várias agências e instituições de segurança devem realizar para construir alicerces para a realização da visão e interesses de segurança nacional.
Funções e Responsabilidades das Agências e Instituições do Sector da Segurança	A divisão do trabalho entre as várias agências e instituições do sector da segurança com base na lista de prioridades das ameaças à segurança nacional (actuais e previstas). Isto incluirá a atribuição do papel principal e de funções de apoio a várias agências e instituições de segurança na resposta a cada ameaça de segurança nacional.
Arquitectura de Segurança Nacional	A criação e/ou redesenho da nova arquitectura de segurança nacional e mecanismos e instituições de coordenação à luz da visão, objectivos e ameaças de segurança nacional (reais e previstas), incluindo mecanismos e instituições para assegurar o controlo democrático durante a implementação da estratégia de segurança nacional.
Geração de Recursos para a Estratégia de Segurança Nacional	Declaração de directrizes para a atribuição e gestão de recursos em várias instituições e agências no sector da segurança, bem como para a promoção de parcerias e assistência em matéria de segurança no sector da segurança.
Plano de implementação	Declaração de directrizes para a formulação de estratégias de segurança sectorial para a implementação da estratégia de segurança nacional, bem como a apresentação da matriz do calendário de implementação da ESN e mecanismos e processos para medir os progressos na implementação da ESN, tais como coordenação, monitorização e avaliação e revisão periódica.

FASE 4: CONSULTA E REVISÕES

A consulta é um elemento necessário de cada fase do DESN, desde as fases iniciais de planeamento do processo e recolha da informação necessária para informar a redacção, até à finalização e divulgação. Tornar a consulta tão inclusiva quanto possível em cada fase do processo ajuda a solicitar uma variedade de opiniões e a produzir um produto final baseado num sólido consenso operacional e político. Com um “projecto zero” completo, o lançamento de um processo de consulta pública inclusiva e ampla como parte do DESN chama a atenção do público para o processo e dá mais peso às recomendações e contributos que daí resultam. A fase de consulta do DESN é de importância crucial para reforçar a versão final.

Como a segurança é um dos bens públicos mais importantes que um governo fornece aos seus cidadãos, é crítico que os cidadãos estejam empenhados em determinar não só como os seus governos determinam os objectivos e a visão de segurança nacional, mas também como pretendem atingi-los. Assegurar a inclusão e construir consenso num sector com uma história de não envolvimento dos cidadãos na formulação das suas políticas e estratégias pode representar um verdadeiro desafio. A liderança política dos iniciadores do processo DESN será muitas vezes obrigada a assumir a liderança no lançamento, orientando e impulsionando o debate público a fim de se conseguir a inclusão e a criação de um consenso nacional durante o processo de DESN.

Calendário e formatos para consulta pública

A calendarização é um aspecto importante da consulta, porque precisa de acontecer suficientemente tarde no processo para que as questões substantivas de utilidade real para os redactores possam ser discutidas, mas também suficientemente cedo no processo para que o feedback das consultas possa moldar materialmente o documento final. Por esta razão, é pragmático fazer da consulta um passo distinto entre a primeira e a versão final. Existem múltiplas opções de consulta pública, podendo estas ser combinadas para alargar e aprofundar a qualidade do feedback que os redactores recebem (ver Figura 6).

Abordagens participativas, tais como discussões de grupos focais, podem ser a melhor forma de solicitar a contribuição dos cidadãos sobre questões centrais do projecto inicial, em vez de sobre todo o projecto. Em alguns países, o comité de redacção conduz consultas a nível nacional com as principais partes interessadas a nível subnacional.

Todos os aspectos da ESN podem ser submetidos a consulta pública, mas a consulta pública é especialmente útil para construir a legitimidade do processo e produzir um documento de consenso quando se considera o seguinte:

FIGURA 6 FORMATOS PARA CONSULTA PÚBLICA



- ◆ As definições de segurança, valores fundamentais para a ESN e a natureza dos interesses de segurança nacional adoptados pelos redactores
- ◆ Escolha das prioridades nacionais: o processo do DESN é mais susceptível de legitimar o governo aos olhos do seu povo se as pessoas estiverem envolvidas na determinação da prioridade dos interesses e na articulação de elementos-chave de uma visão de segurança nacional

- ◆ A natureza do ambiente de segurança, tal como descrito na declaração do problema da ESN, e os impactos prováveis no futuro da segurança nacional se não forem tomadas medidas agora
- ◆ Dado que tais consultas a nível nacional são susceptíveis de produzir opiniões variantes sobre segurança nacional, o comité de redacção pode conciliar estas opiniões numa versão coerente, a “Versão Reconciliada”. Em alguns países, esta “Versão Reconciliada” é sujeita a uma revisão e consulta mais aprofundada com os principais interessados e alguns peritos nacionais seleccionados. Com base na “Versão Reconciliada”, o comité de redacção pode identificar elementos-chave do DESN que necessitarão de mais consultas ou de consultas mais direccionadas com diferentes partes interessadas.

FASE 5: APROVAÇÃO E ADOÇÃO

Uma vez que o comité de redacção tenha reconciliado todos os contributos da consulta numa versão final da ESN, o comité de redacção pode considerar o teste de risco da versão final. Os testes de risco são um processo pelo qual o comité de redacção, juntamente com peritos nacionais competentes seleccionados, avalia os riscos que podem surgir para a estratégia, bem como os riscos que podem surgir da sua implementação¹³. Ao testar os riscos associados ao projecto de estratégia, os redactores podem ser orientados pelas seguintes questões:

- ◆ Irá a ESN alcançar os seus objectivos?
- ◆ A ESN posiciona o país para responder às actuais tendências de segurança?
- ◆ A ESN abraça a incerteza e as surpresas?
- ◆ A ESN proporciona flexibilidade?
- ◆ A ESN é parcial ou demasiado optimista em alguns pontos?
- ◆ Estão disponíveis recursos financeiros e adequados para implementar a ESN?
- ◆ Será suficiente a vontade política para implementar a ESN?
- ◆ A ESN é aceitável para os cidadãos e parceiros regionais e internacionais?

O desenvolvimento de respostas a estas questões ajudará o comité de redacção a informar a autoridade de aprovação sobre a viabilidade do projecto de estratégia.

Uma vez finalizada, a ESN é geralmente apresentada à autoridade iniciadora para aprovação e adopção. O formato para aprovação depende de como o processo foi iniciado e varia nos diferentes países. Por exemplo, quando o executivo iniciou o DESN, a versão final pode então ser apresentada a todo o executivo para deliberações e aprovação. Em alguns países, tanto o Conselho de Segurança Nacional como o Gabinete aprovam o projecto final de documento estratégico para assegurar o compromisso político.

Aprovação parlamentar para uma legitimidade reforçada

Os governos democráticos precisam de explicar e justificar as suas políticas, tanto ao parlamento, como ao público, e uma função chave de uma ESN é ajudar os governos a cumprir esta obrigação. Por esta razão, procurar a aprovação parlamentar de uma ESN – mesmo que não seja formalmente exigida – pode aumentar a sua legitimidade. Os Parlamentos não são normalmente os iniciadores do DESN, mas uma ESN pode ainda ser submetida a reconhecimento ou aprovação parlamentar a pedido do executivo. Em alguns países, o executivo apresenta o projecto aprovado ao parlamento para ser deliberado, reconhecido ou aprovado. Isto pode implicar um debate e/ou votação na câmara principal ou pode envolver apenas as comissões parlamentares responsáveis pelos assuntos de segurança ou elementos específicos.

Embora este passo não seja muitas vezes um requisito legal, reforça a transparência do processo de tomada de decisões e ajuda a criar consensos para a sua implementação. A aprovação legal da estratégia pelo parlamento ou o reconhecimento parlamentar do documento estratégico também pode ajudar a garantir a apropriação nacional e a sensibilizar o público para a estratégia. Em alguns países, a aprovação legal da estratégia pelo legislador não é necessária de modo a permitir flexibilidade na implementação da estratégia, mas o parlamento pode ser mantido regularmente informado sobre a estratégia. Quer a aprovação da estratégia pelo Parlamento seja ou não necessária, o apoio parlamentar à ESN continuará a ser necessário para a implementação através do poder de supervisão política e das dotações orçamentais.

O papel do parlamento no DESN em geral é assegurar que as opiniões e interesses dos seus eleitores estejam representados na visão nacional para a segurança e a sua implementação. Nos casos em que o DESN tenha envolvido consultas inclusivas e alargadas nas suas fases de preparação e redacção, os pontos de vista e preocupações do parlamento já devem reflectir-se na versão conciliada do projecto e os parlamentares já estarão familiarizados com o processo e a fundamentação da política. Neste caso, os debates parlamentares abertos ou as revisões das comissões serão provavelmente construtivos e de apoio à política. Isto também aumenta a credibilidade do documento e do processo que o produziu, em vez de gerar crítica ou oposição política à sua implementação.

FASE 6: DISSEMINAÇÃO E COMUNICAÇÃO

A aprovação do DESN deve também estender-se ao desenvolvimento de um plano de divulgação e comunicação, ambos os quais ajudam a ganhar compromisso político e asseguram a apropriação nacional do processo de DESN. A instituição designada para supervisionar o DESN ou o comité de redacção pode conceber uma estratégia coerente de comunicação e disseminação para todo o processo de DESN, mas concentrando-se especialmente na forma como o documento final será apresentado e partilhado.

A divulgação e comunicação de uma ESN aprovada é o primeiro passo para uma implementação eficaz. É a parte do processo em que o conteúdo da ESN deve ser partilhado entre todos os departamentos governamentais e a estratégia deve ser transmitida ao público em geral. A ampla e transparente disseminação e comunicação sensibiliza os actores do sector da segurança e o público sobre os valores no centro da nova estratégia e as expectativas de comportamento que a ESN estabelece.

Divulgação entre os intervenientes do sector da segurança

O objectivo da disseminação da ESN entre os intervenientes do sector da segurança é assegurar que todas as instituições governamentais que necessitam de alinhar o seu trabalho com a ESN tenham acesso à estratégia e estejam conscientes da necessidade de a implementar. Isto aplica-se tanto às instituições responsáveis pela gestão e supervisão da segurança como aos responsáveis pelo fornecimento directo de segurança.

As instituições do sector da segurança precisam de planear a implementação da ESN dentro das suas próprias hierarquias administrativas e de gestão. É mais provável que este processo reflecta a verdadeira intenção da estratégia quando os responsáveis pela sua implementação têm acesso directo ao conteúdo.

A divulgação de uma ESN no governo e em todas as instituições que serão encarregues da sua implementação também sensibiliza os profissionais de segurança, tanto militares como civis, para a necessidade de cumprir esta obrigação. Isto é particularmente importante quando um estado está a fazer uma transição para uma estratégia nacional mais inclusiva, transparente e responsável para gerir a sua segurança. A divulgação dentro do governo do que era anteriormente secreto pode enviar um sinal claro de mudança dentro do próprio sector de segurança e pode ser especialmente importante em contextos onde a política de segurança tem sido tradicionalmente tratada por um pequeno número de intervenientes de segurança e executivos, sendo discutida apenas ao mais alto nível.

A ampla disseminação da ESN, tanto entre os ramos governamentais como dentro das suas respectivas hierarquias institucionais, é também uma questão crítica para o controlo democrático. Cada aspecto de uma ESN que exija acção por parte do sector de segurança deve também exigir supervisão e fiscalização, pelo que uma responsabilização credível exige que todos os actores e instituições responsáveis pela supervisão e fiscalização das questões de segurança tenham acesso à ESN.

Um plano eficaz de divulgação ajudará também a enfrentar os impactos negativos não intencionais ou inesperados do processo, criando consenso e confiança, bem como a garantir a adesão dos intervenientes relevantes. Também ajudará na implementação bem-sucedida da ESN, uma vez que todos os intervenientes estarão cientes do processo, bem como do conteúdo da ESN. As comunicações entre os fornecedores de segurança, em particular, ajudam a garantir que eles compreendem os seus respectivos papéis e as mudanças necessárias.

Comunicar ao público a estratégia nacional de segurança

A população é o beneficiário final de uma estratégia nacional de segurança e, por esta razão, a ESN deve reflectir os seus valores, interesses e prioridades, assim como ser-lhe dada a conhecer. A comunicação activa e o envolvimento público ao longo de todo o processo DESN aumenta a credibilidade, eficácia e legitimidade do sector da segurança, mas é especialmente importante sensibilizar o público para o resultado final do processo e para a sua implementação.

A sociedade civil e os meios de comunicação social desempenharão um papel crucial na sensibilização para os compromissos do governo com a segurança e ajudarão a comunicar isto aos cidadãos. Os elementos de uma estratégia eficaz de comunicação pública abrangerão os seguintes pontos¹⁴:

FIGURE 7. A PUBLIC COMMUNICATION PLAN FOR A NEW NSS



Uma outra razão pela qual uma ESN deve ser pública é que serve como uma mensagem de boas e pacíficas intenções para os estados vizinhos e para a comunidade internacional. A sinalização de uma política de segurança nacional pacífica e defensiva pode ajudar a desanuviar a tensão, a desanuviar conflitos e a apoiar a cooperação regional e internacional em matéria de segurança.

Equilíbrio da necessidade de sigilo com a necessidade de divulgação e comunicação pública

A cultura do sigilo no sector da segurança é um dos principais obstáculos a um processo DESN inclusivo e transparente. Um dos principais desafios para uma estratégia de divulgação e comunicação bem-sucedida é a quantidade de informação que será tornada pública através do processo DESN num sector dominado por culturas de sigilo e confidencialidade. O processo DESN irá certamente desencadear um debate nacional sobre “segurança de quem?” e esta é uma das formas mais importantes de uma ESN poder reforçar a legitimidade da provisão de segurança do estado, alinhando ao mesmo tempo a estratégia nacional com o interesse público. Garantir que a informação sobre segurança esteja disponível para alimentar uma discussão pública informada sobre questões de segurança requer tanto o envolvimento da liderança política como a legislação necessária sobre liberdade de informação, classificação e desclassificação da informação, bem como garantias de acesso à informação e liberdade de expressão. Se tais leis não estiverem disponíveis, o comité de redacção pode procurar orientação da liderança política sobre como partilhar informação relativa à segurança com o público e os meios de comunicação social durante o processo de DESN.

Uma comunicação e divulgação eficazes podem implicar abordagens restritivas à informação classificada ou a falta de regulamentos claros para o tratamento de informação sensível, o que pode exacerbar uma tendência para o sigilo desnecessário e dificultar a implementação eficaz de uma ESN. Uma estratégia de comunicação eficaz deve ter em conta o direito do público à informação e a necessidade de regular a forma como a informação de segurança é protegida no interesse nacional ou divulgada ao público, de acordo com os procedimentos de classificação e desclassificação da informação de segurança nacional, bem como as protecções relevantes para os jornalistas¹⁵. Quando a informação sensível ou classificada é parte integrante de uma ESN, em particular relacionada com elementos de implementação, então pode ser criada uma segunda versão não classificada para efeitos de uma divulgação mais ampla. Idealmente, um comité de redacção considerará como a utilização de informação classificada num projecto final terá impacto na sua potencial divulgação e comunicação e, em vez disso, estará do lado da transparência e da informação de fonte aberta.

O processo de DESN pode identificar lacunas legislativas em relação à liberdade de informação e recomendar nova legislação ou alterações à legislação existente para garantir a transparência e o acesso público à informação relacionada com a segurança. Alguns países permitem que a informação relacionada com a segurança seja partilhada com o público durante a formulação da grande estratégia de segurança. Esta partilha torna-se cada vez mais restritiva a nível estratégico, operacional e tático. A partilha de informações

de segurança com o público ajuda, não só a assegurar que o público seja informado, mas também é útil para obter o apoio do público às respostas nacionais a quaisquer ameaças à segurança. Ganhar a confiança do público facilita o trabalho de todos os fornecedores de segurança de um país. Isto é especialmente importante em tempos de crise.

FASE 7: IMPLEMENTAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E REVISÃO

Um processo de DESN bem-sucedido resulta num documento que orientará o sector da segurança para alcançar os objectivos definidos na estratégia. A implementação, portanto, significa que todos os elementos do sector da segurança, incluindo aqueles com funções de gestão e supervisão, terão de alinhar os seus próprios processos de planeamento, administração, atribuição de recursos e operações com as missões e tarefas delineadas na estratégia. Isto acontece através da formulação de estratégias sectoriais e institucionais específicas que descrevem em pormenor a forma como os objectivos da ESN serão alcançados. A fase de implementação é o momento no processo DESN em que os actores do sector da segurança embarcam neste processo.

Apoiar o sector da segurança no desenvolvimento de estratégias sectoriais para a implementação da ESN

A implementação exigirá que os ministérios e instituições de segurança responsáveis desenvolvam os seus próprios planos sectoriais e estratégias a nível institucional para que as missões e tarefas definidas na ESN se reflectam em políticas de desenvolvimento de capacidades, estruturas de forças, aquisições, formação e pessoal. Idealmente, os redactores da ESN terão trabalhado em coordenação e consulta com as instituições relevantes do sector de segurança durante as primeiras fases de redacção da ESN para assegurar que a ESN estabelece objectivos viáveis para cada agente de segurança. Em alguns casos, o comité de redacção, a direcção do processo ou a agência responsável pode apoiar e supervisionar a implementação da ESN, por exemplo, elaborando uma declaração de orientações para a formulação de estratégias de segurança sectorial que serão necessárias para implementar a ESN. O comité de redacção não só enumerará as estratégias sectoriais a serem desenvolvidas ou revistas, mas também fornecerá orientações e projectos comuns para a formulação de estratégias sectoriais. Estes documentos de estratégia de segurança sectorial farão parte do documento da ESN, mas são geralmente mantidos separadamente e podem muitas vezes ser classificados ou restringidos devido à informação sensível do ponto de vista operacional que incluem. A criação de um conjunto de estratégias sectoriais coerentes para implementação pode significar a revisão de documentos políticos existentes ou o desenvolvimento de novos documentos, dependendo do contexto.

O comité de redacção pode fornecer uma matriz de calendário de implementação de acções identificadas no processo de formulação da ESN, tais como alterações de alguma legislação, elaboração de nova legislação, estabelecimento de novas instituições ou agências, formulação ou revisão de estratégias de segurança sectorial, estabelecimento de mecanismos de coordenação e mecanismos institucionais para a resolução de conflitos. Esta matriz de calendário de implementação deve ser anexada ao documento da ESN. As directrizes e a matriz de implementação são também uma base que o comité de redacção utiliza para fornecer directrizes para a atribuição e gestão de recursos em matéria de segurança e para alavancar parcerias e assistência em matéria de segurança.

Acompanhamento do progresso

A fim de gerar responsabilidade pela implementação da ESN e medir o progresso, um comité de redacção também precisa de definir mecanismos e processos para monitorizar a implementação da ESN.

A responsabilidade pela coordenação da implementação e monitorização do progresso deve ser atribuída explicitamente no âmbito da ESN a uma instituição ou agência com autoridade política, recursos e capacidade técnica para supervisionar o processo. Em muitos casos, esta responsabilidade pertence a uma agência executiva, tal como o Conselho de Segurança Nacional, embora a monitorização do progresso seja também um elemento da supervisão que os parlamentos podem proporcionar. A capacidade de mitigar e gerir activamente as disputas que possam surgir na implementação deve ser um factor a considerar na atribuição de responsabilidade pela implementação e monitorização do progresso. Os mecanismos de monitorização podem assumir diferentes formas, tais como um comité de monitorização dedicado, uma rede de múltiplos intervenientes, uma instituição estatutária existente, ou uma continuação do mandato do comité de redacção, entre outros.

Embora as responsabilidades de monitorização recaiam geralmente sobre uma agência executiva devido à natureza da informação sensível e técnica envolvida, os parlamentos, a sociedade civil e os meios de comunicação social podem todos desempenhar papéis no sentido de prestar uma maior responsabilização da sociedade pela implementação da ESN.

Os Parlamentos podem utilizar os seus poderes para convocar funcionários do sector da segurança para informar as comissões relevantes e prestar contas dos seus progressos e desempenho. Podem também utilizar o poder que detêm sobre a atribuição do orçamento para supervisionar se os sectores de segurança estão a utilizar recursos públicos para os fins previstos e de uma forma responsável e eficiente. Este tipo de supervisão parlamentar proactiva assenta numa relação construtiva e de respeito mútuo entre parlamentos, o executivo e profissionais do sector da segurança. É necessário um quadro legislativo que

proporcione aos parlamentares os poderes e autoridade necessários para uma supervisão activa, bem como a vontade dos parlamentares e do pessoal parlamentar de adquirir os conhecimentos técnicos necessários em matéria de segurança, a fim de proporcionar uma supervisão competente. Embora poucos sistemas consigam satisfazer todas estas condições na íntegra, o apoio à criação de capacidades para a supervisão parlamentar da segurança em conexão com a implementação da ESN pode desencadear melhorias.

A sociedade civil e os meios de comunicação social podem também fornecer uma camada útil de responsabilização pela implementação da ESN, monitorizando activamente as questões de segurança. O acesso às leis de informação e uma cultura de envolvimento e alcance público no sector da segurança são pré-requisitos necessários para que este tipo de supervisão funcione bem. A sociedade civil e os meios de comunicação social também precisam de investir tempo e esforço para se tornarem conhecedores dos assuntos de segurança, para que possam partilhar esta aprendizagem com o público. Quando os mecanismos de monitorização utilizam redes de especialistas com múltiplos intervenientes, a sociedade civil pode ser uma fonte útil de conhecimentos e dados.

Tornar o desn um processo de aprendizagem iterativo

Uma função importante da monitorização é a de recolher conhecimentos a partir da supervisão e monitorização contínuas para informar tanto a implementação da estratégia actual como um novo processo DESN, uma vez iniciado. A garantia da implementação é monitorizada e avaliada ao longo da vida da estratégia e alimenta um processo iterativo para o desenvolvimento de novas políticas a todos os níveis. A fase de implementação é, assim, aberta e cíclica, uma vez que a monitorização e revisão da ESN fornece orientações sobre como melhorar a implementação (ver Figura 8).

FIGURA 8 O CICLO DE IMPLEMENTAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DA ESN



A fraca capacidade para implementar políticas é um obstáculo à melhoria do desenvolvimento humano e da segurança na maioria dos países Africanos. Espera-se que o processo de DESN forneça mecanismos de monitorização, avaliação e revisão periódica eficazes que tornem a ESN um documento vivo e adaptável às mudanças. Para este fim, o comité de redacção pode considerar fazer as perguntas conforme previsto na Adaptação Iterativa Orientada para os Problemas (PDIA)¹⁶:

- ◆ As instituições e agências do sector da segurança serão autorizadas e encorajadas, durante a implementação da ESN, a identificar os problemas específicos que serão capazes de resolver?
- ◆ Estes mecanismos irão criar um ambiente propício durante a implementação da ESN que encorajaria a experimentação e o desvio positivo?
- ◆ Estes mecanismos promoverão uma aprendizagem empírica activa (e experimental) com um feedback orientado por evidências incorporado numa gestão regular, que permita uma adaptação em tempo real?
- ◆ Estes mecanismos irão envolver agentes-chave de mudança entre agências e instituições no sector da segurança como uma forma eficaz de assegurar que a implementação da ESN está a produzir mudanças que são viáveis, legítimas e relevantes?

Estas questões básicas podem ajudar o comité de redacção a fornecer orientações para o desenvolvimento de processos periódicos de monitorização, avaliação e revisão iterativos com circuitos de retorno, baseados em evidências, que encorajem desvios positivos, permitam uma adaptação em tempo real e envolvam e promovam campeões no sector da segurança. Isto só pode ser alcançado se forem desenvolvidos indicadores-chave de desempenho e métodos de verificação para todas as agências e instituições no sector da segurança. As ideias que surgem do processo de implementação devem também ser um estímulo para iniciar um novo processo DESN quando necessário.

SECÇÃO 3. SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS COMUNS NO DESN

O DESN é um processo fundamentalmente colaborativo que requer uma ponderação constante das prioridades concorrentes. Como tal, é sempre moldado pelo contexto em que é produzido. Esta secção descreve alguns dos desafios mais comuns do DESN enfrentados em África, bem como alguns planos gerais para os ultrapassar.

Legados de abuso e desconfiança

A segurança em muitos países Africanos tem sido tradicionalmente tratada por um círculo eleitoral restrito de políticos de alto nível e funcionários do sector da segurança. Legados de abuso, desconfiança e medo persistem como resultado. A percepção de que a segurança é um assunto tabu que só os profissionais de segurança estão qualificados para abordar dificulta a discussão pública e marginaliza as opiniões daqueles cuja segurança está em jogo na utilização de recursos públicos para a provisão de segurança. O receio de que discutir a segurança publicamente represente um risco de danos pessoais é particularmente corrosivo para a confiança do público no governo e no seu sector de segurança.

Mudar este padrão de pensamento é crucial para a governação democrática da segurança e implica uma mudança cultural no sector da segurança, bem como no público. A resistência a tais mudanças é comum aos actores dentro do governo e do sector de segurança, ou porque têm um interesse declarado no status quo, ou porque não veem os benefícios da mudança para uma nova forma de fazer as coisas. No entanto, mudanças de mentalidade e atitude entre os profissionais do sector da segurança, representantes governamentais e o público em geral podem ser conseguidas ao longo do tempo através da divulgação pública, educação e níveis mais elevados de transparência na elaboração de políticas. Um processo inclusivo, consultivo e público de DESN representa uma oportunidade para abordar de forma significativa as relações entre civis, instituições de segurança e o público. O aumento da confiança do público no sector da segurança facilita o seu trabalho e aumenta a credibilidade do governo e do estado.

Culturas de sigilo

O sector da segurança na maioria dos países continua excessivamente confidencial e susceptível às culturas de excepcionalismo com a noção de que a segurança nacional é uma zona interdita para as autoridades civis. A segurança envolve inevitavelmente alguma informação sensível e secreta e, por esta razão, alguns aspectos do DESN podem e devem

ser confidenciais. No entanto, um processo DESN inclusivo e transparente pode equilibrar a necessidade de proteger a informação sensível com a necessidade de escrutínio público. Em geral, os valores, interesses e objectivos da ESN podem ser tornados públicos e é útil fazê-lo. É a operacionalização destes aspectos da segurança nas estratégias sectoriais e institucionais que deve normalmente permanecer confidencial.

O facto de algumas informações serem confidenciais não é motivo para se negligenciar um processo DESN inclusivo. Nos casos em que a informação confidencial possa ser necessária para algum aspecto do DESN, podem ser realizadas consultas inclusivas entre um círculo de intervenientes estatais com as devidas permissões para tratar essa informação, tais como parlamentares e peritos governamentais de ministérios relacionados. Os calendários de classificação que não permitem o escrutínio de análises essenciais em todos os ramos do governo ameaçam a credibilidade da provisão de segurança do estado e estão a precisar de reforma. As estratégias sectoriais e institucionais que traduzem as políticas delineadas na ESN em programas detalhados e alocações de recursos podem ser confidenciais, mas, neste caso, também devem existir versões não confidenciais que expliquem ao público as prioridades, as decisões e a utilização de recursos.

Ultrapassar as diferenças de contexto técnico e de conhecimentos

É importante incluir uma diversidade de conhecimentos e de antecedentes no processo DESN, incluindo no comité de redacção. Os especialistas relevantes poderiam vir de uma série de especializações, por exemplo:

- ◆ Profissionais de carreira representando instituições de segurança (tanto funcionários civis como membros das forças de segurança)
- ◆ Especialistas em segurança civil do meio académico ou da sociedade civil
- ◆ Membros do parlamento
- ◆ Representantes de organismos independentes de supervisão estatutária, tais como instituições nacionais de direitos humanos
- ◆ Representantes da sociedade civil

É desejável uma diversidade de representação que reflecta a população em termos de etnia, idade, religião e género. A reunião de um grupo tão diverso melhora o processo DESN ao reunir uma vasta gama de conhecimentos e opiniões. Demonstra também uma cultura saudável de respeito mútuo e cooperação entre actores civis e representantes das forças de segurança. Um processo participativo diversificado também aumenta a credibilidade pública do próprio processo, bem como do seu resultado. Quando uma série de instituições está envolvida no DESN, pode também facilitar a implementação

porque cada instituição compreende e apoia a política. O DESN também beneficia do contributo de especialistas e actores da sociedade civil que não tenham uma participação directa ou um interesse pessoal ou profissional no resultado da estratégia de segurança (para além do interesse público). Um processo amplo e inclusivo e um comité de redacção diversificado podem também evitar que o DESN seja politizado.

A diversidade no DESN tende a criar uma necessidade de assegurar que todos os envolvidos, e especialmente os membros do comité de redacção, partilhem a mesma compreensão do processo, apesar de trazerem para a mesa competências diferentes. A realização de seminários de preparação para redactores e, mais tarde, para intervenientes mais vastos ajuda a identificar e corrigir diferenças no conhecimento técnico, clarifica expectativas e papéis para o processo que se avizinha e constrói um sentido de colegialidade e objectivo partilhado entre profissionais que terão de trabalhar em estreita colaboração, apesar das suas diferenças. A realização de workshops ou seminários também pode ser um formato útil para ultrapassar as diferenças de fundo técnico e de conhecimentos no contexto de uma consulta mais ampla. Todos os membros do comité de redacção precisam de estar em posição de compreender claramente as questões e opções que serão discutidas, o valor da análise que apoia o processo e as dimensões políticas do seu papel e decisões.

CAIXA 7. COLMATAR AS LACUNAS DE CONHECIMENTO DO DESN NO SENEGAL E NO NÍGER

Em alguns países, como o Senegal e o Níger, o CHEDS e o CNESS organizaram inicialmente seminários técnicos sobre o processo DESN com a facilitação de um dos seus parceiros estratégicos. Este workshop inicial forneceu o contexto técnico para o desenvolvimento de uma ESN, a concepção e preparação técnica incluindo, por exemplo, o acordo das etapas ou fases com os seus produtos esperados, os passos a seguir, a estrutura organizacional, a divisão do trabalho, os princípios para orientar o processo, o esboço e elementos do documento e o plano de comunicação e divulgação.

Chegar a acordo sobre uma visão nacional

Quando uma ESN é elaborada, haverá prioridades divergentes e um nível de resistência de vários grupos, especialmente em relação a mudanças na forma como o sector da segurança é gerido, uma vez que isto normalmente imbui um receio de perder poder ou privilégios. Em alguns contextos, especialmente onde se mantém uma história de conflito, pode ser difícil definir uma visão partilhada a um nível agregado quando se discute a arquitectura de segurança. Assim, pode ser importante salientar que a criação da ESN não deve ser apressada, a fim de preservar o tempo para consultar

minuciosamente os actores relevantes sobre as razões pelas quais a maioria beneficiaria da ESN. Poderá haver necessidade de gerar confiança e demonstrar “vitórias rápidas” que sejam vistas como positivas para aqueles que possam estar a perder influência e poder sob as mudanças propostas. Por mais importante que seja gerar um impulso político e encontrar as janelas de oportunidade certas para inculcar um sentido de urgência na elaboração de uma ESN, é também importante construir uma coligação que esteja disposta a consolidar a mudança através da implementação (incluindo doadores internacionais) e a remover possíveis barreiras institucionais. O consenso sobre estas questões pode ser alcançado a diferentes níveis, cada um dos quais envolve diferentes intervenientes e processos (ver Figura 9)¹⁷.



O processo de ventilação dos pontos de vista e das opções de ponderação pública é um aspecto importante de todo o processo DESN, mas em particular na fase de consulta, porque consciencializa o público para as contrapartidas envolvidas no DESN e sensibiliza os interessados para pontos de vista alternativos e talvez para a necessidade de compromisso no interesse da unidade nacional.

Esn visionária em tempos de mudança nacional

A reforma do sector de segurança (RSS) é um esforço para tornar a provisão, gestão e supervisão de segurança mais responsáveis e mais eficazes no seio de um sistema democrático que respeite o estado de direito e os direitos humanos. Em África, alguns dos processos de RSS e assistência à segurança foram informados ‘por quadros e pressupostos políticos gerados externamente que, muitas vezes, não se alinham necessariamente com as realidades e fontes de insegurança dos povos, estados e sociedades Africanas’. Muitos dos desafios com programas de RSS conduzidos externamente poderiam ser atenuados pela criação de uma visão nacional para a ESN que pudesse orientar e alavancar melhor o apoio externo. Na realidade, a ausência de uma ESN é, muitas vezes, um sintoma do tipo de disfunção do sector de segurança que torna a RSS necessária. Por esta razão, os programas de RSS precederam o DESN em muitos casos Africanos. Em reconhecimento do fosso contínuo entre as abordagens existentes à RSS e os défices na prestação, gestão e supervisão da segurança em muitos dos seus estados-membros, a União Africana reconheceu a necessidade do desenvolvimento de estratégias nacionais de segurança de modo a fornecer um quadro para a RSS. Além disso, a UA também solicitou aos seus estados-membros que produzissem tais estratégias através de um processo totalmente consultivo e participativo¹⁸.

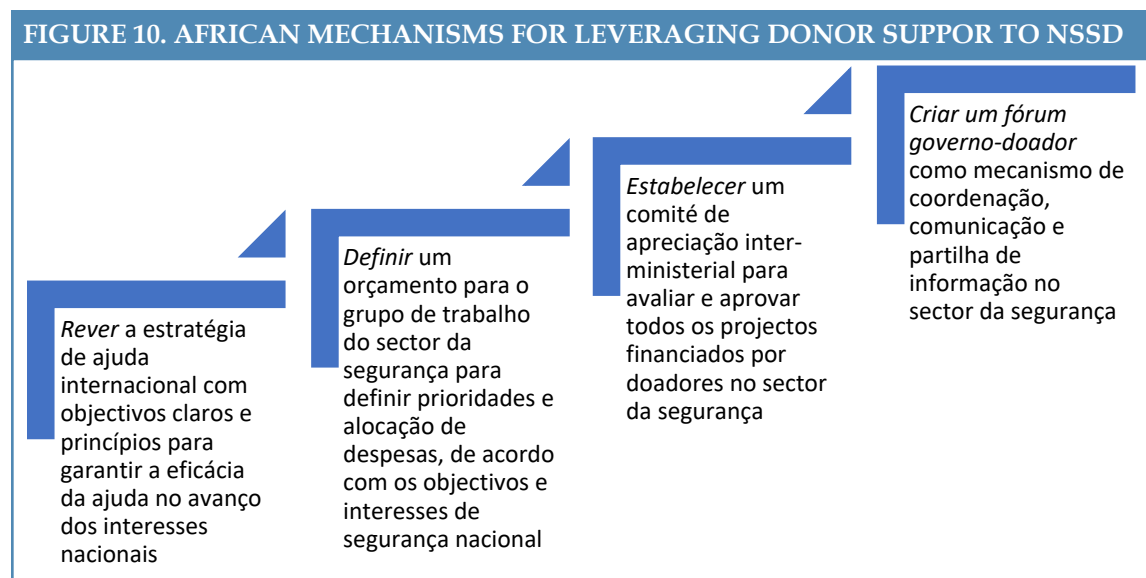
CAIXA 8. DESN NA RSS AFRICANA

O Quadro Político da UA sobre a Reforma do Sector da Segurança (2013) afirma: a autoridade nacional de um Estado-Membro que implemente a RSS produzirá, através de um processo plenamente consultivo e participativo, uma estratégia de segurança nacional bem definida, baseada em princípios democráticos, necessidades de segurança humana, respeito pelos direitos humanos e pelo direito humanitário internacional.

Alavancar o apoio externo para uma visão nacional

A propriedade local/nacional é uma condição para o sucesso do DESN. Só a nação cuja segurança está em jogo pode definir com sucesso a sua própria visão e plano de acção para a segurança. No entanto, o aconselhamento e o apoio externos podem, muitas vezes, ter uma influência preponderante no processo ou no seu resultado. Embora os países Africanos invistam os seus próprios recursos no DESN, muitos também precisam de algum nível de apoio externo para ajudar na implementação da ESN. A assistência externa de segurança sob a forma de subvenções, transferências de equipamento, empréstimos em condições favoráveis, ou assistência técnica, embora sem dúvida útil para a implementação, pode ser contraproducente sem um processo credível de estratégia

de segurança nacional que assegure a apropriação nacional com base em objectivos e visão claros de segurança nacional. De facto, vários estudos de casos de países indicam que o desenvolvimento de uma estratégia de segurança nacional ou de reformas do sector da segurança são financiados externamente de uma forma que prejudica gravemente a apropriação nacional e a sustentabilidade. Do mesmo modo, o financiamento externo é errático. Isso torna necessário o financiamento nacional do DESN, a fim de criar um quadro para uma maior alavancagem sobre parcerias e assistência externas no contexto de uma maior apropriação nacional dos processos de RSS. Para abordar estas questões, o comité de redacção pode fornecer orientações gerais à luz das ameaças à segurança e dos objectivos de segurança nacional, para alavancar a parceria e a assistência externa em matéria de segurança, a fim de fazer avançar os interesses de segurança nacional. Para tal, o comité de redacção pode considerar o parecer de especialistas, bem como exemplos de outros países que tenham passado por estes processos (ver Figura 10).



Ao fornecer orientações para alavancar parcerias e assistência em matéria de segurança, o comité de redacção pode considerar as seguintes formas de coordenação, adoptadas por alguns países ao lidarem com os seus parceiros externos¹⁹:

- ◆ Coordenação estratégica para assegurar a divisão do trabalho e a designação de líderes sectoriais entre parceiros externos no sector da segurança
- ◆ Coordenação financeira para mapear o fluxo de fundos, assegurar a relação custo-eficácia e uma afectação de recursos racional e orientada para os resultados
- ◆ Coordenação operacional para assegurar a harmonização e divisão do trabalho a nível técnico

As principais referências para o apoio externo podem incluir os princípios orientadores da Declaração de Paris de 2005 sobre a Eficácia da Ajuda (2005) e outras melhores práticas, tais como o alinhamento da ajuda com a agenda nacional global, políticas nacionais e ciclos orçamentais e a garantia de que a assistência é orientada pela procura e promove a responsabilidade mútua.

CONCLUSÃO

Um processo bem concebido para a formulação da ESN permite aos decisores enfrentar melhor as ameaças à segurança nacional, ao mesmo tempo que gerem o sector da segurança de uma forma mais eficaz e mais responsável. O processo de desenvolvimento da ESN consiste em criar uma visão realista para a transformação do sector da segurança. O principal pressuposto é que, ao desenvolver e implementar a ESN, o sector da segurança será melhor gerido para alcançar os objectivos de segurança nacional e realizar a visão de segurança nacional através de uma gestão transparente, eficiente e eficaz dos recursos de segurança. O processo de DESN é mais importante do que o produto de ESN.

Com base na riqueza de informação recolhida a partir de estudos de casos de processos DESN em África, este conjunto de ferramentas procura apoiar os países africanos que estão em processo de elaboração ou revisão das suas estratégias de segurança nacional. No entanto, este conjunto de ferramentas é apenas uma orientação e não um modelo exato. O contexto de cada país é único e requer abordagens diferentes, desenvolvidas internamente, para consultar as partes interessadas no sector da segurança e na elaboração ou revisão de uma ESN.

Embora este kit de ferramentas tenha sido desenvolvido para ajudar os países Africanos que estão no processo de elaboração da ESN, também será relevante para os países que estão a rever as suas estratégias actuais. Como cada país tem o seu próprio contexto único e seguirá, portanto, um processo de revisão diferente, alguns dos elementos do processo discutidos neste kit de ferramentas fornecerão contornos para adaptação e domesticação.

Este kit de ferramentas pode também ser um recurso para a UA na revisão periódica da sua Política Africana Comum de Defesa e Segurança, particularmente o seu encorajamento aos estados-membros para conduzirem as suas estratégias nacionais de segurança através de um processo consultivo e participativo. Pode também ser um recurso útil para a ONU, governos parceiros, organizações multilaterais, organizações regionais e internacionais que apoiam a reforma do sector de segurança em África.

NOTAS

- ¹ ONU, 2012:118
- ² Os estudos de caso que informaram este kit de ferramentas examinaram o DESN no Botswana, Burkina Faso, Costa do Marfim, Libéria, Madagáscar, Mali, Nigéria, Senegal, África do Sul e Sul do Sudão.
- ³ Fontes relevantes incluem o Quadro Político da UA para a Reforma do Sector de Segurança em 2013; Declaração Solene da UA de 2004 sobre uma Política Africana Comum de Defesa e Segurança; Apoio das Nações Unidas aos Processos de Elaboração de Políticas e Estratégias de Segurança Nacional; o Kit de Ferramentas do Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF) para a Reforma do Sector de Segurança e Governação na África Ocidental; uma Cartilha de Segurança Nacional pelo Colégio Nacional de Guerra dos Estados Unidos.
- ⁴ (US National War College, pp. 8)
- ⁵ (US National War College, pp. 7)
- ⁶ (Política Africana Comum de Defesa e Segurança da UA, 2004:6); (Quadro Político da UA sobre a Reforma do Sector da Segurança, 2013:9-11).
- ⁷ (Knudsen, 2012:136)
- ⁸ (Knudsen, 2012:137)
- ⁹ (US National War College, pp.9)
- ¹⁰ (Política Africana Comum de Defesa e Segurança da UA, 2004:8-10)
- ¹¹ (Quadro político da UA para a reforma do sector da segurança, 2013: 17-22)
- ¹² (Harborne et al, 2017)
- ¹³ (US National War College, pp. 28)
- ¹⁴ (DCAF, 2015:38)
- ¹⁵ (AU, 2013:13-14)
- ¹⁶ (Andrew et al., 2015)
- ¹⁷ (ver Moderan, 2015:18)
- ¹⁸ (Quadro político da UA para a reforma do sector da segurança, 2013)
- ¹⁹ (Moderan, 2015:46)



CENTRO ÁFRICA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

O Centro de Estudos Estratégicos de África é uma organização académica estabelecida pelo Departamento de Defesa que serve como um fórum objetivo para pesquisa, programas académicos e troca de ideias.
