



**AFRICA CENTER
FOR STRATEGIC STUDIES**

**DESENVOLVIMENTO DA
ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA
NACIONAL**

Caso de estudo do Sudão do Sul

Documento de trabalho

Realizado por Luka Kuol e Peter Biar Ajak

Setembro de 2020

1. Introdução:

O Sudão do Sul declarou independência a 9 de julho de 2011, após mais de duas décadas de conflito. A independência foi o resultado de um referendo levado a cabo seis meses antes, possível através do Ampla Acordo de Paz (CPA) de 2005. O CPA levou ao fim da guerra civil mais longa do continente africano, entre sucessivos regimes em Cartum e o Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLM/A) - uma insurgência sulista que mobilizou e organizou o povo do Sudão do Sul para desafiar a hegemonia do norte árabe e islâmico, que procurou impor a sua religião e cultura em todo o Sudão. O CPA criou um período de transição de 6 anos no qual os sulistas foram atribuídos autonomia, através do Governo do Sudão do Sul (GOSS), liderado pelo SPLM/A e estabeleceu um Governo de União Nacional (GoNU), composto por nortistas e sulistas para tornar a unificação atrativa para os sulistas. Escusado dizer que, após seis anos de transição, a unificação nunca se tornou atrativa para os sulistas e votaram maioritariamente para criar o seu próprio estado.

A independência proporcionou a oportunidade aos sulistas de corrigir os problemas que detectaram nas instituições do Sudão, à medida que criavam as organizações do seu novo estado. Durante o período de transição, os líderes do SPLM/A queixaram-se dos vastos poderes inconstitucionais do Serviço de Inteligência e Segurança Nacional (NISS) do Sudão e bateram-se sem sucesso por reformas. Agora, como mestres do seu próprio estado, presumiu-se que as reformas que buscavam iriam constituir a fundação da sua abordagem à criação dos órgãos de segurança do Sudão do Sul independente. Isto provou ser uma ilusão.

Este caso de estudo explora os esforços do Sudão do Sul para estabelecer instituições de segurança, após a sua independência. Embora o país não possua uma Estratégia de Segurança Nacional, elaborou uma Política de Segurança Nacional preliminar em outubro de 2013 mas o documento não foi aprovado pelo Conselho de Ministros ou adotado pela Legislatura Nacional. Este caso de estudo investiga a razão por de trás disto e apresenta as lições que podem ser aprendidas com a experiência do Sudão do Sul.

2. Contexto:

O tumulto político que iria, mais tarde, impedir a adoção da Política de Segurança Nacional do Sudão do Sul, por parte do Governo e do Parlamento, foi evidente desde o início. Durante o período de transição, o Serviço de Inteligência manteve-se unificado no Serviço Nacional de Inteligência e Segurança (NISS), sediado em Cartum. No início do período de transição, o SPLM/A selecionou pessoal dentre o Serviço Geral de Inteligência, Inteligência Militar e Unidades de Informação do SPLA para formar parte do NISS. Mas devido a décadas de suspeita entre o Norte e o Sul, o SPLM/A achou necessário que algumas instituições fossem estabelecidas em paralelo, para proteger a presidência do GOSS e minimizar infiltração por parte de Cartum. Foi então com este propósito que foi estabelecida em 2006 a Unidade Especial (SB). Para além disso, a Segurança Pública, que executou funções de segurança em «áreas liberadas» controladas pelo SPLM/A, durante a guerra civil, continuou a funcionar durante o período interino, sob a tutela do Ministro de Administração Interna do GOSS.

Após o voto esmagador em favor da secessão, em janeiro de 2009, a liderança sulista embarcou na elaboração preliminar do que viria a ser a Constituição Transitória do Sudão do Sul de 2011 e noutros preparativos para a independência. Mas, no pano de fundo destas grandes tarefas, começaram a tomar forma as lutas políticas que, mais tarde, teriam enormes consequências na abordagem da nova república à criação dos seus órgãos de segurança. Em maio de 2011, dois meses antes da independência, o presidente dissolveu a Unidade Especial e a Segurança Pública e transferiu os oficiais seniores sulistas, que formaram parte do NISS e que envidavam esforços para criar o Serviço de Inteligência do Sudão do Sul independente, de volta para as forças militares. Da mesma forma, a Unidade Especial e a Segurança Pública deveriam ser reorganizadas, juntamente com a divisão sulista do NISS, para o Serviço de Segurança Nacional (NSS). Isto criou a oportunidade para que oficiais juniores subissem ao topo da liderança do NSS. Enquanto que a versão preliminar da Constituição Transitória começou a circular em maio, o texto final foi adotado apenas um dia após a independência. O Artigo 160 (2a) da Constituição Transitória afirma claramente que, embora os dois Diretores-Gerais do NSS (Gabinete de Segurança Interna [ISB] e Gabinete de Inteligência Geral [GIB]) sejam nomeados pelo Presidente, primeiro teriam de ser aprovados pelo Ministro da Segurança Nacional. No entanto, o Presidente nomeou os dois Diretores-Gerais (DGs) no Dia de Independência, antes de nomear o ministro. O ministro foi nomeado quase um mês após os dois DGs estarem a operar e a estabelecerem estruturas básicas.

Ao assumir o cargo, o ministro decidiu primeiro rever as estruturas que os dois DGs tinham estabelecido antes da sua nomeação e postular uma doutrina para o NSS que é marcadamente diferente da do NISS. Nomeou um comité composto por oficiais seniores dos dois directorados e pessoal do seu gabinete. Esse esforço levou ao desenvolvimento do Livro Branco sobre Inteligência e Segurança Nacional, que forneceu uma nova doutrina do NSS e estruturas otimizadas para uma gestão eficaz da organização. Quando este trabalho foi apresentado à liderança geral do NSS foi rejeitado pelos dois DGs. Isto foi uma violação clara do Artigo 159 (b) da Constituição Transitória, que concede ao ministro a responsabilidade pela formulação de políticas. Este evento desencadeou uma batalha por supremacia dentro do NSS entre o ministro e os dois DGs, enquanto que um confronto político mais alargado já estava em andamento no partido no poder, o SPLM.

3. O processo de elaboração

A elaboração, o processo de consulta e os intervenientes:

O Comité de Elaboração foi composto por 13 membros, parte do NSS, do exército nacional, da polícia e da sociedade civil. O Presidente do Comité pertencia ao Ministério da Defesa, embora tenha sido um oficial de inteligência sénior antes da sua transferência de volta para as forças armadas. O Secretariado também foi selecionado dentre o Gabinete do Ministro. Em colaboração com os governadores dos 10 estados do Sudão do Sul, o Comité garantiu a nomeação de um ponto focal para cada estado. Em junho de 2012, o Comité de Elaboração, em colaboração com a União Africana e a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), realizou uma reunião de planeamento em Juba, a fim de identificar um plano para o desenvolvimento da Política e Estratégia de Segurança Nacional (NSPS) e subseqüente estratégia de implementação. O Comité consultou documentos de política do Sudão do Sul existentes, incluindo o *South*

Sudan Development Plan (Plano de Desenvolvimento do Sudão do Sul), *South Sudan Vision 2040* (Visão do Sudão do Sul 2040) e *Comprehensive Evaluation of the Government of South Sudan* (Avaliação Abrangente do Governo do Sudão do Sul), entre outros. O Comité consultou ainda documentos de natureza semelhante da Etiópia, Uganda e Quênia.

O processo de elaboração propriamente dito foi lançado oficialmente em setembro de 2012 em Juba, a capital, e contou com a presença de vários intervenientes de porte nacional e internacional. No lançamento dos trabalhos do Comité, o Professor Eboe Hutchful, presidente da Rede de Segurança de África, elogiou a iniciativa e observou: “Ao começar a *desenvolver uma política de segurança nacional, o Sudão do Sul está a mover-se numa direção que outros países africanos apenas estão a começar a compreender*”. O Presidente deveria ter sido o convidado de honra deste evento mas, à última hora, não compareceu. Em vez disso, enviou o seu assessor jurídico para discursar perante os presentes. E, embora o assessor tenha dito todas as coisas certas, incluindo que o processo deve ser inclusivo e consultar o povo do Sudão do Sul, bem como beneficiar da experiência internacional, a ausência do Presidente levou a muitas questões.

Durante estas reuniões de planeamento, uma das discussões centrou-se sobre se a Política e Estratégia de Segurança Nacional (NSPS) podia ser redigida como um único documento ou se faria sentido dividir as tarefas em dois. Especialistas da Adam Smith International, UNMISS, entre outros, realizaram workshops com o comité e esclareceram a diferença entre uma Política e uma Estratégia e a sequência apropriada em relação às duas. Após estas sessões, o Comité resolveu elaborar a Política de Segurança Nacional primeiro.

Em março de 2013, a proposta inicial (versão zero) estava pronta. Entre março e maio de 2013, o Comité de Elaboração iniciou, com o apoio do UNMISS, um processo de consulta a nível nacional a todos os níveis de governo (nacional, estatal e de condado) com o objetivo de:

- Criar sensibilização para a proposta inicial (zero);
- Envolver os intervenientes em discussões sobre o seu conteúdo e incorporar as suas opiniões;
- Chegar a um acordo sobre o documento;
- Desenvolver a proposta final a ser submetida ao Conselho de Ministros e ao Parlamento.

Foram realizados três dias de consulta em cada um dos dez estados, tendo como alvo: o governo estatal, a legislatura estatal, o aparelho judiciário estatal, as autoridades tradicionais, os líderes religiosos, as mulheres, os jovens e as organizações da sociedade civil. Estima-se que mais de 4000 pessoas estiveram envolvidas neste processo de consulta. Entre julho e agosto de 2013 foi realizada uma série de consultas de um dia, ao nível nacional com: a legislatura nacional, o aparelho judiciário, o Ministério da Defesa, o Ministério do Interior, os Serviços de Segurança Nacional, o agrupamento dos ministérios de governação, o agrupamento dos ministérios de desenvolvimento e as organizações da sociedade civil.

Imediatamente após a finalização do processo de consulta nacional de seis meses, o Presidente demitiu o Ministro da Segurança Nacional. Isto foi a culminação da luta pelo poder dentro do SPLM e dentro do NSS. Isto deixou o Comité de Elaboração num limbo, entre grande confusão. Quando um novo Ministro foi nomeado, no final de julho de 2013, reuniu-se com o Comité mas ficou claro que o seu interesse era

exclusivamente a elaboração da Lei do Serviço de Segurança Nacional (NSS). No entanto, apesar do pouco apoio político, o Comité continuou os seus trabalhos e a proposta final da Política de Segurança Nacional foi entregue ao novo Ministro da Segurança Nacional em outubro de 2013.

Por esta altura, as lutas pelo poder dentro do SPLM estavam a sobrepor-se a tudo o resto e, em dezembro de 2013, a violência irrompeu em Juba, transformando-se rapidamente numa guerra civil. A proposta da Política de Segurança Nacional foi convenientemente posta de lado e foi enviada para o Parlamento uma Lei do NSS que continha tudo o que tinha indignado os líderes do SPLM/A numa lei semelhante para o NISS de Cartum. Apesar da oposição de muitos membros do Parlamento, a Lei foi promulgada através de um processo bastante confuso.

Conhecimento técnico internacional:

O programa de reforma do setor de segurança, apoiado por doadores internacionais (EUA, Noruega e Reino Unido) e pelas Nações Unidas, antes e depois da independência do Sudão do Sul, desempenhou um papel crítico não só de assistência ao início do desenvolvimento da Política de Segurança Nacional mas também no apoio ao processo total de elaboração e à consulta nacional. Em especial, a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul, (UNMISS) sob mandato do Capítulo VII, colocou a ONU numa posição estratégica para apoiar e reforçar o setor de segurança, incluindo o seu programa para o aumento da capacidade do Sudão do Sul para a elaboração de políticas/estratégias de segurança nacional e monitorização, supervisão e responsabilização. O sucesso da consulta nacional para a criação de um consenso e visão na elaboração do documento de política de segurança nacional foi, em grande parte, possibilitada pela UNMISS. Para além disso, o Consultor de Segurança da UNMISS colaborou estreitamente com o Comité durante todo o processo. Adicionalmente, um Consultor de Segurança da Adam Smith International, financiado pelo governo britânico, também auxiliou o Comité de Elaboração. Este conhecimento internacional foi instrumental na formulação da proposta de Política de Segurança Nacional.

4. Documento de Estratégia de Segurança Nacional/Setorial:

Propósito, objetivos e abrangência:

A proposta de Política de Segurança Nacional fornece a razão, finalidade e objetivos da Política de Segurança Nacional e postula uma análise aprofundada do ambiente estratégico do Sudão do Sul, incluindo ameaças internas e externas à sua segurança nacional.

Definição de segurança e identificação e priorização de ameaças de segurança:

A Constituição Transitória de 2011 determina a segurança dos cidadãos como o dever primário de todos os níveis de governo mas não a define explicitamente. A carta da Comissão Parlamentar de Defesa e Segurança apelando ao desenvolvimento da Política de Segurança Nacional sublinha a segurança dos cidadãos e dos seus bens, bem como a proteção do Estado, como igualmente importantes. A proposta de Política de

Segurança Nacional adota essas disposições, bem como as melhores práticas internacionais emergentes que colocam a segurança humana no centro das políticas e operações de segurança nacional.

A Lei do Serviço de Segurança Nacional de 2014 não estabeleceu a definição de «segurança nacional» ou até de «segurança» mas define em vez disso «inimigo», que constitui pessoa natural ou não natural que (a) está num estado de guerra com a República, (b) ameaça a segurança da República, (c) leva a cabo um ato de sabotagem ou de terrorismo contra a República e (d) colabora com o inimigo em (a, b ou c). A lei define a segurança nacional não só como «centrada no estado» mas também através do olhar da «inteligência». Isto não é surpreendente, visto que a lei foi promulgada durante a guerra civil que irrompeu em 2013, após uma luta política interna.

A Constituição Transitória de 2011 determina claramente no Artigo 160 que o Conselho de Segurança Nacional deverá definir a Estratégia de Segurança Nacional, com base na análise de todas as ameaças à segurança nacional do Sudão do Sul. Sem uma Política de Segurança Nacional, cada instituição e agência de segurança identifica e prioriza as suas próprias ameaças de segurança.

Ligação com outras estratégias de segurança setorial e níveis subnacionais:

A proposta de Política de Segurança Nacional mapeia as ameaças à segurança nacional e formula metas e objetivos guiados pelos valores fundamentais e interesses nacionais. Determina então os mandados para cada organização de segurança e atribuiu-lhes para lidar com ameaças específicas. Era esperado que este documento fosse seguido pelo desenvolvimento de estratégias de segurança detalhadas para cada agência/instituição do setor de segurança, para a implementação da proposta de Política de Segurança Nacional. Na verdade, o Livro Branco de Defesa do SPLA de 2008 deveria idealmente ter sido desenvolvido após a Política de Segurança Nacional ter sido desenvolvida, visto que a mesma oferece orientações para as políticas e estratégias do setor.

A Constituição Transitória de 2011 e a Lei do Serviço de Segurança Nacional de 2014 preveem o estabelecimento de comités de segurança ao nível subnacional (estatal e de condado). No entanto, esses comités de segurança, conforme discutido anteriormente, tornaram-se parte do Serviço de Segurança Nacional (Inteligência) e operam sem Política/Estratégia de Segurança Nacional e sem supervisão suficiente do Conselho de Segurança Nacional.

Confidencialidade:

A Política de Segurança Nacional foi concebida para e pretendia ser um documento público, uma vez que trata sobre a segurança e proteção dos cidadãos, conforme articulado pelo Assessor Jurídico Presidencial e representante do Presidente, durante o lançamento dos trabalhos do Comité de Elaboração, em setembro de 2012. A única confidencialidade deveria ter ocorrido durante a implementação da estratégia por cada uma das instituições delineadas na política.

Instituições e mecanismos de supervisão

A proposta de política prevê mecanismos nacionais e subnacionais para coordenação de segurança e supervisão parlamentar, conforme previsto na Constituição, na condução dos assuntos parlamentares e na Lei do Serviço de Segurança Nacional de 2014. Sem a Política de Segurança Nacional, os comitês especializados existentes de Defesa, Segurança e Ordem Pública, instituídos no Parlamento Nacional e nas Assembleias Estatais, não conseguem cumprir com eficácia as suas funções. Para além disso, o Conselho de Segurança Nacional proporciona supervisão para todas as agências e instituições de segurança.

Reavaliação periódica de ameaças de segurança

A Constituição e a proposta da Política de Segurança Nacional preveem reavaliações periódicas de segurança, como base para a atualização da Política/Estratégia de Segurança Nacional. Sem uma orientação da Política de Segurança Nacional para a reavaliação e análise das ameaças de segurança nacional, torna-se predominante uma cultura de reação às ameaças de segurança, no setor.

5. Porque é que o processo falhou e as consequências dessa falha:

O processo falhou principalmente por duas razões:

A primeira foi a luta de poder entre o ministro e os dois DGs. Isto foi criado diretamente pela nomeação dos DGs antes da nomeação do ministro. Quando o ministro apresentou a intenção de otimizar as estruturas do NSS e oferecer recomendações, os seus esforços foram bloqueados pelo NSS. Isto complicou e perturbou o processo de elaboração da política de segurança nacional.

A segunda razão foi a luta pelo poder já a acontecer dentro do SPLM, especialmente entre o presidente e o seu vice-presidente. O ministro viu-se envolvido nesta dinâmica de luta pelo poder devido aos seus esforços para instituir uma política de segurança, ao ter maior facilidade em trabalhar com o vice-presidente do que com o presidente, durante o processo da elaboração da política de segurança nacional. Isso resultou na politização do processo de elaboração da política de segurança nacional, que era cada vez mais vista como parte da luta pelo poder dentro do partido no poder. Dado que essa luta pelo poder culminou num conflito violento em dezembro de 2013, a elaboração da Política de Segurança Nacional foi posta de parte.

A não adoção da Política de Segurança Nacional levou a que as ameaças ao estado não fossem claramente definidas, nem os mandatos e mecanismos de coordenação entre os diversos órgãos de segurança do país. Na verdade, não era claro de todo que segurança estava a ser avançada. A falta de clareza dos mandatos e mecanismos de coordenação resultou numa competição não saudável entre os órgãos de segurança. Por exemplo, o papel da polícia continua a ser invadido e enfraquecido pelo Exército Nacional e pelo Serviço de Segurança Nacional, como refletido na Lei do Serviço de Segurança Nacional de 2014. A lei deturpou a divisão do trabalho no setor de segurança e levou à sobreposição de jurisdições. A lei concedeu ao Serviço de Segurança Nacional os poderes constitucionais da polícia para prender, deter, apreender e revistar, em

vez de seu mandato constitucional de recolha e análise de informação e aconselhamento às autoridades competentes. Além disso, a inteligência militar do exército nacional, responsável por todas as informações recolhidas durante a missão do exército, também invadiu os poderes civis da polícia para prender, deter, apreender e revistar. O Sudão do Sul tem agora órgãos de segurança antagonistas e com mandatos sobrepostos.

Mecanismos de coordenação e colaboração entre agências

A Constituição de 2011 prevê o estabelecimento de órgãos de coordenação de segurança ao nível nacional (Conselho de Segurança Nacional) e comités de segurança ao nível estatal e de condado. A Lei do Serviço de Segurança Nacional de 2014 estabelece como membros do Conselho de Segurança Nacional o Presidente (presidente), o Vice-Presidente (vice-presidente), o Ministro da Segurança Nacional (secretário) e os ministros responsáveis pela Defesa, Negócios Estrangeiros, Justiça, Finanças e Interior.

A lei confere ao Conselho o poder de desenvolver a Política de Segurança Nacional, coordenar os órgãos de segurança e acompanhar a implementação de programas, planos e políticas de segurança e de se reunir uma vez por semana. Embora a Constituição preveja a criação do Conselho por lei, a Lei do Serviço de Segurança Nacional (Inteligência) de 2014, paradoxalmente, torna o Conselho um dos seus órgãos e define a sua composição, poderes e funções. A Lei de 2014 também prevê a criação de um Comité de Segurança Técnica, a ser presidido pelo Ministro da Segurança Nacional, e com os membros do DG do ISB (Secretário), DG do GIB, Chefe do Estado-Maior General do SPLA, Inspetor Geral da Polícia, Diretor de Inteligência Militar e Subsecretários dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, Justiça e Finanças.

Embora esses mecanismos de coordenação tenham sido estabelecidos, operam como parte do Serviço de Segurança Nacional (Inteligência). Isto permitiu ao NSS usurpar poderes e funções de outras agências e instituições do setor de segurança. Em vez de ter as funções normais de recolha e análise de inteligência e aconselhamento das autoridades relevantes, conforme previsto na Constituição, a lei dá ao Serviço de Segurança Nacional (Inteligência) o poder de manter a segurança, proteger a Constituição, salvaguardar o tecido social nacional e a segurança do Sudão do Sul contra qualquer perigo interno e externo. Para além destes mecanismos de coordenação vertical de segurança, o governo estabeleceu ainda mecanismos de coordenação horizontal, como o grupo de trabalho do orçamento do setor de segurança, como o principal órgão de segurança para coordenação, planeamento e implementação de assuntos relacionados com a segurança. Este grupo consiste em instituições e agências financeiras governamentais do setor de segurança e parceiros de desenvolvimento.

Distribuição de recursos e implementação de objetivos de segurança:

O Grupo de Trabalho do Setor de Segurança produz planos orçamentários anuais para o setor de segurança que definem as prioridades de segurança e alocações de gastos para os próximos três anos e também mapeia o apoio dos doadores no setor de segurança. É o principal fórum para planeamento e orçamentação do setor de segurança e determina objetivos, metas e gastos do mesmo. No entanto, este papel é limitado à preparação anual de planos orçamentais para o setor de segurança. Além do Grupo de Trabalho do Setor de

Segurança, o Conselho de Segurança Nacional é o órgão responsável por acompanhar a implementação dos programas, planos e políticas do setor de segurança, mas sem política/estratégia de segurança nacional. Apesar da criação do Conselho, o setor de segurança continua a arrecadar a maioria do orçamento geral, criando um desequilíbrio entre a segurança e as necessidades de desenvolvimento. Para além disso, os planos orçamentais do setor de segurança são elaborados sem uma estratégia/política nacional global o que resulta na sobreposição da distribuição de recursos, o que leva à negligência de outras agências do setor de segurança, tal como, a polícia, concentrando em vez disso os recursos nas mãos do exército nacional e do NSS.

6. Conclusão e lições aprendidas:

O processo de elaboração da Política de Segurança Nacional no Sudão do Sul oferece um bom exemplo das limitações do rigor técnico na face de um ambiente político não cooperante. O Sudão do Sul assumiu a liderança no desenvolvimento da sua Política de Segurança Nacional num ambiente político estruturalmente frágil, que resultou na falha desse processo, em vez de produzir uma política de resposta para lidar com esse ambiente. O caso do Sudão do Sul deixa claro que este tipo de políticas nacionais de grande impacto não podem ser bem sucedidas na ausência de vontade política e de liderança empenhada no seu sucesso. Independentemente de quão bom o processo é, se a liderança política é ameaçada pelo mesmo, as suas chances de sucesso são mínimas.

Além disso, o caso também destaca a importância de garantir que tais processos não são visto através dos prismas da política local e dos interesses pessoais. As lutas pelo poder entre o ministro e os dois DGs e os confrontos dentro do SPLM prejudicaram coletivamente o processo e deslegitimaram-no aos olhos de várias facções. Isso ficou claro na falta de visão de segurança nacional, vontade política, liderança estratégica e controlo nacional. Isto levou a que o processo se tornasse suscetível à luta pelo poder e passou a depender amplamente de recursos externos. Deste modo, garantir o investimento dos órgãos de segurança relevantes e da liderança política é essencial para o sucesso. Este processo deve ser reclamado pela liderança de topo.