



# RESUMO DE SEGURANÇA EM ÁFRICA

UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

## Lições do processo de reforma do setor de segurança do Burundi

POR NICOLE BALL

- ◆ O progresso alcançado pelo programa Desenvolvimento do Sector da Segurança do Burundi (DSS) na promoção da governação democrática neste sector é digno de nota, considerando o escasso número de casos bem-sucedidos de reforma, neste contexto, de onde retirar lições.
- ◆ A vontade política de reformar o sector da segurança foi-se reforçando ao longo do tempo no Burundi, graças ao apoio dado a prioridades tangíveis deste sector que criaram a confiança que permitiu um maior empenhamento nas questões de governação.
- ◆ O relativo sucesso do programa DSS — e particularmente do seu pilar de governação — tem ficado a dever-se em grande medida à capacidade de lidar com questões politicamente sensíveis.
- ◆ O calendário de 8 anos do DSS deu tempo para adaptar o programa à evolução das circunstâncias, facilitou a progressiva apropriação pelo Burundi do processo de reforma e permitiu concretizar progressos que tornaram possíveis alterações de fundo.

### DESTAQUES

A guerra civil de 12 anos do Burundi custou a vida a cerca de 300 000 pessoas, arruinou as infra-estruturas físicas e institucionais da nação, e destruiu o tecido social de uma população etnicamente dividida. Assim, os esforços para sarar as feridas iniciaram-se num ambiente político polarizado e de elevados níveis de desconfiança. A acrescentar a estes desafios, o Burundi teria de superar um longo legado de dominação militar sobre a vida política. O Acordo de Paz e de Reconciliação de Arusha, que deu início ao processo de transição no ano 2000, determinou uma reforma de fundo do sector da segurança, incluindo a integração das facções rebeldes nas forças armadas. O acordo de partilha do poder de 2004, juntamente com a decisão tomada em 2008 pelo grupo rebelde Frente de Libertação Nacional (FLN), predominantemente Hutu, de transformar-se em partido político, inauguraram um período de relativa estabilidade e paz no Burundi. A seguir, as forças armadas fizeram importantes progressos em termos de integração étnica e profissionalização.

Subsistem, no entanto, graves desafios. No Burundi não existe ainda pleno consenso quanto às regras do jogo político. A elite política continua dividida. O partido no poder continua a não respeitar integralmente as normas democráticas e continua a instrumentalizar a polícia para fins políticos.<sup>1</sup>

Para muitos burundianos persiste um fosso entre o sector da segurança e a sociedade em geral. Nalgumas partes do país, a população nutre um forte ressentimento contra o sector da segurança, principalmente a polícia, que muitos consideram ser um instrumento de repressão.<sup>2</sup> A falta de confiança dos burundianos no sector da segurança resulta com frequência no recurso ao vigilantismo ou à “justiça popular.” Os autores deste tipo de violência justificam a vontade de fazer justiça pelas próprias mãos com a corrupção, incompetência e favoritismo da polícia.<sup>3</sup> Para consolidar a paz e a segurança dos seus cidadãos, o Burundi precisou de lançar um programa ambicioso de reforma do sector da segurança (RSS).

Em 2009, quando foi iniciado, o programa Desenvolvimento do Sector da Segurança (DSS) do Burundi-Holanda tinha por objectivo essa transformação profunda, baseada num apoio explícito ao desenvolvimento de uma governação mais democrática e responsável do sector da segurança. No entanto, o programa não tinha muitos modelos de sucesso nos quais inspirar-se. A maioria dos programas de RSS anteriores baseava-se em treinar e equipar as forças de segurança e dera pouca atenção sustentada ao reforço da governação do sector. Por esse motivo, o programa Desenvolvimento do Sector da Segurança (DSS) precisou de abrir novos caminhos para integrar os objectivos de governação democrática no modelo de RSS existente.

## **O QUE É A REFORMA DO SECTOR DA SEGURANÇA E POR QUE MOTIVO É NECESSÁRIA.**

O conceito de RSS foi desenvolvido na década de 1990 para integrar uma vertente de governação na assistência tradicional de segurança. Baseava-se em dois pressupostos intimamente ligados. Primeiro, reconhecia-se que um ambiente seguro e protegido gera desenvolvimento económico e político. Em segundo lugar, um ambiente seguro e protegido requer uma boa governação dos sectores da segurança e da justiça. Países onde a governação dos sectores da segurança e da justiça tem sido insuficiente registam taxas de impunidade mais elevadas dos agentes dos sectores da segurança e da justiça, em prejuízo da segurança do Estado e dos seus cidadãos.<sup>4</sup>

A centralidade da governação na agenda da RSS tem sido, desde então, confirmada por intervenientes tão diversos como as Nações Unidas, a União Africana, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), e o Departamento do Exército dos EUA.<sup>5</sup> Isto resultou num amplo acordo conceptual de que o objectivo da RSS consiste em criar um processo de apropriação nacional para promover o serviço eficaz e eficiente da segurança e da justiça, adequado às necessidades dos cidadãos e no qual os provedores de segurança e justiça são responsáveis perante o Estado e a população e operam num quadro de governação democrática, de Estado de Direito e de respeito dos direitos humanos.<sup>6</sup>

**Nicole Ball é Membro Sénior do Center for International Policy. Há mais de 30 anos que escreve artigos sobre questões ligadas à reforma do sector da segurança. Liderou avaliações e forneceu consultadoria em programas de reforma do sector da segurança em mais de uma dezena de países de África. É autora de artigos sobre temas como a governação democrática do sector da segurança, gestão financeira do sector da segurança, e segurança e desenvolvimento.**

## **IMPLEMENTAÇÃO DA RSS**

Apesar da crescente valorização da RSS, têm sido poucos os casos concretos de sucesso na sua aplicação. No âmbito dos programas de assistência à segurança ainda existe uma forte preferência pela tradicional abordagem “treinar e equipar”, que só parcialmente contempla os aspectos de governação da RSS. Existem boas razões para prestar apoio operacional, mas o mero apoio operacional, se não estiver também ligado à melhoria da governação, corre o risco de reforçar a capacidade repressiva de forças de segurança que não prestam contas dos seus actos. Com efeito, muitos programas de RSS não têm nem o propósito nem a capacidade de se tornar iniciativas transformadoras destinadas a melhorar a governação democrática do sector da segurança.

Além das reduzidas consciencialização e vontade política, são várias as razões de natureza geopolítica pelas quais a governação tem sido preterida em favor do apoio operacional.

- O “combate ao terrorismo.” Em 2001, a agenda da RSS estava a dar os seus primeiros passos. A abordagem que privilegia a governação ainda não tinha criado raízes entre os principais doadores de segurança e assistência ao desenvolvimento. Por esse motivo, tornou-se fácil recorrer por defeito à abordagem de assistência à segurança da era da Guerra Fria.
- A crise financeira. Os doadores estão cada vez mais centrados numa programação assente em conceitos de “custo-benefício”, que requer resultados mensuráveis e montantes de despesa previsíveis. Esta abordagem não se coaduna bem com programas de longa duração, grande imprevisibilidade e difícil quantificação, destinados a fortalecer a governação do sector da segurança.
- A falta de adesão ao conceito de RSS por parte de intervenientes internacionais relevantes na área da segurança. Embora os doadores da OCDE manifestem vários graus de apoio à governação do sector da segurança, os doadores não-tradicionais — como China, Rússia, Turquia e Estados do Golfo — estão quase uniformemente interessados na construção de capacidades operacionais.

Considerando o limitado historial de implementação da RSS, existe um programa que se destaca pelas lições que proporciona sobre a forma como a RSS pode ser aplicada num estado frágil, afectado por conflitos: o programa de Desenvolvimento do Sector da Segurança (DSS) do Burundi-Holanda.

## DSS — PROMOÇÃO DA AGENDA DA GOVERNAÇÃO

O programa de DSS foi iniciado em Abril de 2009 com a assinatura de um Memorando de Entendimento (MdE) de 8 anos entre os governos do Burundi e da Holanda. Para o Burundi, o interesse dos militares na reconstituição e profissionalização das forças armadas e a recuperação do seu prestígio após a guerra constituiu um estímulo importante. A liderança política também terá visto no programa de DSS um meio de diversificar a sua base de apoio sem a Bélgica e a França e de melhorar a posição internacional do país. O MdE definiu assim um conjunto de objectivos estratégicos do programa, todos eles destinados a reforçar a governação do sector de segurança do Burundi (Figura 1).

### FIGURA 1. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DO PROGRAMA DE DSS BURUNDI-HOLANDA

- ◆ Afirmação dos princípios de parceria entre os dois governos através do diálogo político
- ◆ Prestação de contas dos serviços de segurança às autoridades civis
- ◆ Adesão dos serviços de segurança ao direito nacional e internacional
- ◆ Adesão dos serviços de segurança aos princípios gerais de despesa pública
- ◆ Imparcialidade por parte dos serviços de segurança
- ◆ Profissionalismo dos serviços de segurança

Fonte: Memorando de Entendimento, 2009, Anexo B.

**Estrutura e gestão.** O programa de DSS foi implementado por etapas de dois anos, por uma equipa do programa constituída por conselheiros internacionais e do Burundi. Ao longo do tempo, os burundianos têm desempenhado um papel cada vez maior na gestão do programa. O programa é constituído por três pilares: defesa, segurança pública e governação. Durante os quatro primeiros anos, a vertente de governação foi gerida por uma Unidade de Gestão do Programa (UGP), de dimensão muito reduzida (um director do programa e um assistente) e um Grupo Consultivo de Governação. Em finais de 2014, foram adicionados dois gestores de projecto à UGP. O grupo consultivo é formado por representantes do Parlamento e de outros órgãos de fiscalização, poder executivo, forças armadas, polícia, serviço de recolha de informações e sociedade civil, reflectindo deste modo a natureza transversal da governação no sector da segurança. O programa tem uma estrutura de gestão de três níveis: 1) O Comité Político a nível ministerial, para conduzir o diálogo de alto nível entre

os parceiros (Figura 2); 2) O Comité Director de oficiais de alto nível, encarregado de aprovar os programas de trabalho, monitorizar o progresso e debater as estratégias e os orçamentos do programa; e 3) as Unidades de Gestão do Programa a nível operacional, uma para cada um dos três pilares do programa — encarregadas de desenvolver e fiscalizar os projectos e orientar a direcção futura do programa. Cada pilar tem também um Coordenador Nacional que actua como elo de ligação entre o programa e o governo, numa base diária. O trabalho do programa de DSS tem sido apoiado por uma firma internacional de consultoria encarregada de fornecer gestão financeira e apoio técnico e administrativo à execução do programa.

### FIGURA 2. DOIS TIPOS DE QUESTÕES POLÍTICAS

No desenvolvimento e aplicação de programas de RSS, surgem sistematicamente dois tipos de questões políticas. O primeiro é o processo normal das instituições que procuram retirar o máximo proveito dos benefícios de um processo de mudança, o que exige diálogo, negociações, compensações e compromissos — todos eles, inerentemente, processos políticos.

O segundo é a instrumentalização política do processo de mudança, processo geralmente não-transparente e destinado a controlar a mudança e, muitas vezes, a amortecer o seu impacto. Pode envolver negociações e compensações, mas só entre um pequeno grupo de indivíduos e instituições com poder político.

Todos os processos de mudança têm uma natureza política, mas em graus diferentes. Uns são mais transparentes do que outros. Em países afectados por conflitos, onde as regras de jogo ainda estão a ser definidas, a norma é uma politização significativa do processo de mudança. Para quem está de fora da elite no poder — tanto intervenientes nacionais como internacionais — pode ser extremamente difícil de compreender a forma como as decisões são tomadas e por que razão mesmo esforços aparentemente modestos podem ser alvo de bloqueio.

Fonte: Ball, 2014.

A Holanda tem estado activamente envolvida a nível político, intervindo junto do governo do Burundi sobre questões sensíveis e permitindo assim que o programa de DSS incida em identificar e implementar soluções. (Consulte “Colocação da política no

centro das atenções” adiante.) A estrutura singular do programa tem contribuído para gerir e promover este entendimento. O programa também tem mudado em função das necessidades. Os gestores de programas internacionais para os pilares de defesa e de segurança pública, por exemplo, converteram-se em formadores de gestores burundianos do programa, que mais tarde os substituíram. O Comité Director evoluiu a partir de um acordo anterior que não fora adequadamente integrado na estrutura de governo do Burundi.

**Abordagem.** O programa de DSS é norteado por objectivos estratégicos definidos de forma imprecisa (Figura 1) e por uma visão, partilhada pelos dois governos, de um sector de segurança transparente, responsável, governado democraticamente, fiscalmente sustentável, que oferece segurança e justiça a todos os cidadãos do Burundi.<sup>7</sup> O programa não dispunha à partida de um quadro lógico (*logframe*), tabela de resultados ou justificação escrita (*business case*). Pelo contrário, adoptou uma abordagem muito flexível de resolução de problemas, a partir das condições no terreno e baseando-se nelas para alcançar progressivamente a visão e os objectivos partilhados. No final de cada fase de dois anos, o programa tem avaliado o progresso e sido ajustado em conformidade. Para este fim, o programa de DSS iniciou actividades concretas durante a Fase 1 (2009-11) destinadas a construir a confiança e os relacionamentos que mais tarde seriam necessários para resolver os difíceis problemas de governação envolvidos na reforma do sector da segurança. O programa ajudou, por exemplo, a reequipar cantinas do exército e a dotar a polícia de meios de manutenção do seu equipamento de comunicações. O DSS tem continuado a apoiar as tarefas que melhoram a eficácia operacional das forças armadas e da polícia. Uma das principais iniciativas do pilar da defesa, por exemplo, foi uma análise/revisão abrangente de defesa realizada entre 2011 e 2014. As prioridades do programa entre 2014 e 2017 incluem, entre outros, um melhor sistema de manutenção de veículos da polícia, construção da capacidade da polícia para combater o terrorismo e melhorias no sistema logístico das forças armadas.

Após conquistar credibilidade através da criação de benefícios tangíveis para os agentes de segurança do Burundi, o programa de DSS promoveu sucessivas iniciativas destinadas a mudar as atitudes e comportamentos dos principais agentes do sector no Burundi, em consonância com o controlo democrático do sector da segurança. Uma avaliação de 2013 da vertente de governação do DSS definiu as principais características do programa de DSS como:

- Uma abordagem integrada da segurança abrangendo a defesa, a segurança pública, a recolha de informações e a governação com ligações ao sector da justiça
- Um comprovado compromisso de permitir que

as forças de defesa e segurança respondam às necessidades de segurança da população, mas também um reconhecimento do valor dos provedores de segurança não-estatais e da necessidade de entender melhor o seu papel

- Um enfoque no fortalecimento da capacidade dos principais agentes de segurança para participar no processo de reforma, educando-os, por exemplo, em questões relacionadas com a governação (tais como o papel do Parlamento na supervisão do processo de orçamentação ou a melhoria da qualidade do enquadramento legal do sector de segurança) e disponibilizando infra-estruturas fundamentais (veículos, computadores) e assistência técnica (experiência na elaboração de legislação e na redacção de documentos de política e estratégia de defesa), de forma a permitir que os agentes do sector da segurança cumpram as tarefas para que foram legalmente mandatados
- Um enfoque no fortalecimento da integridade dos principais agentes de segurança, a fim de acabar com a impunidade, elaborando por exemplo um código de ética e realizando cursos de ética destinados à polícia e às forças armadas, promovendo o diálogo entre agentes sobre a aplicação do código e convidando intervenientes da sociedade civil a participar na avaliação da adesão das tropas às normas de ética no seu relacionamento com civis
- Empenhamento em garantir a sustentabilidade dos resultados gerados pelo programa
- Um mecanismo para coordenar todas as intervenções de RSS no país, a fim de otimizar a complementaridade entre actividades e objectivos.<sup>8</sup>

## O QUE FOI ALCANÇADO PELO PROGRAMA DE DSS NOS SEUS 4 PRIMEIROS ANOS

Embora o MdE tenha conferido claramente uma alta prioridade à mudança na governação do sector de segurança, nada garantia que ela acontecesse. O quadro de pessoal do programa, qualificado e dedicado, e políticas dinâmicas e favoráveis dos governos da Holanda e do Burundi permitiram que o DSS evoluísse no sentido de responder aos difíceis desafios políticos com que o sector da segurança no Burundi se debatia. No entanto, embora se tenham registado vitórias importantes na criação das bases de uma governação democrática do sector de segurança, em termos de responsabilização e transparência o resultado final está longe de assegurado.

Apesar disso, o programa de DSS demonstra, melhor do que qualquer outro esforço de RSS até à data, que é possível uma abordagem da RSS centrada explicitamente na governação.<sup>9</sup>

O programa de DSS não foi o único no sector da segurança e da justiça no Burundi. Em conjunto com uma gama de parceiros, incluindo a Bélgica, França, Alemanha, Nações Unidas e Estados Unidos, têm-se realizado actividades que vão da reforma da polícia e da justiça até ao treino das forças armadas.<sup>10</sup> No entanto, o programa de DSS tem abordado mais consistentemente os aspectos da governação da RSS. Com efeito, deu contribuiu para mudanças no ambiente da governação, que se tornaram evidentes em finais de 2013 (Figura 3). Tais mudanças contribuíram para reforçar a transparência e responsabilização no sector, melhoraram a imagem dos órgãos de segurança (especialmente do exército) junto da população e fortaleceram a qualidade dos serviços de segurança (ao ajudar, por exemplo, a reduzir o número de assassinatos extrajudiciais através do diálogo político com o Ministério de Segurança Pública e a Polícia Nacional).

### FIGURA 3. QUATRO RESULTADOS PRINCIPAIS DO PROGRAMA DE DSS NO FINAL DA FASE 2

1. No desenvolvimento e aplicação de programas de RSS, surgem sistematicamente dois tipos de questões políticas. O primeiro é o processo normal das instituições que procuram retirar o máximo proveito dos benefícios de um processo de mudança, o que exige diálogo, negociações, compensações e compromissos — todos eles, inerentemente, processos políticos.
2. O segundo é a instrumentalização política do processo de mudança, processo geralmente não-transparente e destinado a controlar a mudança e, muitas vezes, a amortecer o seu impacto. Pode envolver negociações e compensações, mas só entre um pequeno grupo de indivíduos e instituições com poder político.
3. Todos os processos de mudança têm uma natureza política, mas em graus diferentes. Uns são mais transparentes do que outros. Em países afectados por conflitos, onde as regras de jogo ainda estão a ser definidas, a norma é uma politização significativa do processo de mudança. Para quem está de fora da elite no poder — tanto intervenientes nacionais como internacionais — pode ser extremamente difícil de compreender a forma como as decisões são tomadas e por que razão mesmo esforços aparentemente modestos podem ser alvo de bloqueio.

Fonte: Ball, 2014.

Embora todas as vertentes do programa de DSS tenham contribuído para estes resultados, o programa teria registado consideravelmente menos progressos na área da governação sem um mecanismo para assegurar uma abordagem das questões relacionadas com a governação, em pé de igualdade com o reforço da capacidade dos órgãos de segurança. O pilar de governação da DSS tem sido capaz de apoiar a capacitação de importantes intervenientes de supervisão, como o Parlamento, a sociedade civil, os meios de comunicação, o Gabinete do Procurador da República e o Tribunal Constitucional. Também tem sido capaz de desempenhar um papel importante na sensibilização dos agentes da defesa e da segurança pública para as necessidades da governação.

### PRINCIPAIS CONCLUSÕES SOBRE A FORMA COMO O PROGRAMA DE DSS PROMOVE UMA MELHOR GOVERNAÇÃO DO SECTOR DA SEGURANÇA

Existem quatro razões principais pelas quais o programa de DSS melhorou a governação da segurança e da justiça no Burundi: 1) O programa colocou a política no centro das atenções; 2) estabeleceu metas de forma progressiva; 3) deu prioridade ao desenvolvimento gradual da titularidade; e 4) combinou o calendário com os objectivos e o ambiente.

**Colocação da política no centro das atenções.** O sucesso dos programas de RSS depende muito da capacidade de lidar com questões politicamente sensíveis. Esta capacidade é especialmente importante para abordar os aspectos de governação da RSS. Na sua maioria, os programas de RSS têm registado pouco êxito neste contexto. O programa de DSS, no entanto, tem abordado de forma proactiva e no dia a dia as medidas de mudança, tanto a nível político como operacional.

O MdE atribuiu uma importância considerável ao diálogo político (discutindo a melhor forma de executar o programa e superar quaisquer obstáculos políticos). Apesar de o MdE ter perspectivado uma parceria entre os dois governos, o correcto equilíbrio no seu relacionamento demorou algum tempo a encontrar. Agora, existe diálogo político entre os dois governos do MdE, entre o governo do Burundi e outros parceiros internacionais, e entre as partes interessadas no Burundi. Os resultados do programa de DSS tornam evidente que não pode existir uma RSS eficaz sem se abordarem directamente os obstáculos políticos à mudança.

O sucesso deste processo de diálogo tem exigido um equilíbrio por parte do programa de DSS que é facilitado em grande medida pela capacidade política dos responsáveis do programa. Por dever apoiar ambos os governos na implementação do MdE, o programa precisa de garantir que as decisões de programação não sejam determinadas pela agenda política holandesa (para além de estabelecer limites na utilização do financiamento). O programa também tem de assegurar

a adesão do governo do Burundi aos objectivos do MdE e velar para que este não encare o programa de DSS simplesmente como mais uma fonte de financiamento para satisfazer necessidades materiais do sector de segurança do país. A relação do programa com ambos os governos tem experimentado alguns percalços, mas de um modo geral o programa tem conseguido manter o equilíbrio necessário entre a consecução dos seus objectivos e a manutenção de uma relação de confiança.

O envolvimento do governo holandês através da sua embaixada em Bujumbura tem sido crucial para lidar com potenciais obstáculos às actividades do programa. A Embaixada da Holanda assumiu a responsabilidade de tratar as questões políticas relacionadas com iniciativas altamente controversas destinadas à implementação do MdE. Ao fazê-lo, permite que o programa se centre em ajudar as partes a encontrar soluções em vez de tornar-se parte da disputa política.

Houve uma evolução clara no que toca ao envolvimento do governo do Burundi, ligada em grande medida à crescente responsabilidade dos burundianos na gestão do programa. Os Coordenadores Nacionais dos três pilares do programa de DSS, cada um representando um ministério do governo, estão a desempenhar um papel cada vez mais relevante, inclusivamente nas discussões entre os governos parceiros sobre questões políticas controversas.

No entanto, mantém-se incerto o empenhamento da liderança política do Burundi numa governação democrática do sector da segurança. A fim de resolver este problema, o programa de DSS começou a aplicar em 2014 uma estratégia em duas vertentes: 1) descentralizar a RSS educando os funcionários do governo local e a população fora de Bujumbura sobre os objectivos da RSS, tais como a importância da transparência, responsabilidade e respeito pelos direitos humanos, assim como o papel dos respectivos intervenientes na criação de um ambiente seguro e protegido para todos os burundianos; e 2) desenvolver mecanismos para melhorar a compreensão destas mesmas questões entre os quadros superiores da liderança política do Burundi.

**Estabelecimento de metas progressivas.** O programa de DSS desenvolve planos de trabalho de 2 anos, e ao longo de cada fase de 2 anos pode responder a necessidades emergentes. Deste modo, o programa não está vinculado a objectivos que faziam sentido no primeiro ano mas que já não são viáveis ou relevantes no quinto ano. Isto é particularmente importante para a governação, onde estão sempre a surgir problemas, e a capacidade do programa de resolver cada uma delas evolui à medida que amadurecem a confiança e os relacionamentos. Esta flexibilidade provou ser útil quando o governo do Burundi decidiu que queria fazer uma análise/revisão da defesa a meio da Fase 1, e de novo quando o Serviço Nacional de Informações e o Conselho de Segurança Nacional manifestaram interesse em participar na Fase 2.

O programa de DSS já foi capaz de definir e alcançar metas de forma progressiva, porque a sua abordagem de programação é flexível (não ligada a um quadro lógico [*logframe*], por exemplo), tem uma perspectiva de longo prazo (8 anos), e porque foram criadas relações de confiança entre os dois governos e o programa. O estabelecimento de confiança é facilitado pela capacidade do programa para operar em duas vertentes distintas mas inter-relacionadas. Oferece benefícios tangíveis (formação, certos tipos de equipamento, infra-estruturas) privilegiados pelas partes interessadas nacionais, ao mesmo tempo que avalia a forma mais adequada de abordar os aspectos de transformação, de natureza eminentemente política, da reforma (Figura 4). Além disso, o programa tem alavancado a entrega destes benefícios tangíveis para abrir janelas de oportunidade para resolver questões de mudança a longo prazo. Por exemplo, o programa de DSS acordou construir um edifício para o Tribunal Constitucional, que vem utilizando um edifício particularmente decrepito, em troca do compromisso do governo de dar independência orçamental ao Tribunal até 2016, como primeiro passo para romper os laços administrativos entre o Tribunal e o Ministério da Justiça.

#### FIGURA 4. ESTABELECIMENTO DE RELAÇÕES DE CONFIANÇA

Um burundiano familiarizado com o DSS considera que se o programa tivesse abordado apenas as questões de transformação nos seus dois primeiros anos não teria conquistado a aceitação de que disfruta, porque “os oficiais do exército que tinham passado os 10 últimos anos em guerra não estavam preparados para pensar em termos estratégicos no primeiro ano.” Além disso, aos olhos de muitos dos interlocutores do Burundi, o facto de o governo holandês estar disposto a começar por atender às necessidades concretas das forças armadas e da polícia demonstrou a sua preocupação com o bom funcionamento destes órgãos e conquistou a confiança dos seus principais agentes. Embora fosse claro no MdE o interesse holandês na reforma da governação, a sua disponibilidade para não privilegiar logo de início “a agenda europeia” foi fundamental para ganhar a confiança destes intervenientes.

Fonte: Entrevistas do autor, 2009, 2012, 2013.

**Privilegiar o desenvolvimento gradual da apropriação.** Tem sido progressivamente transferida para as partes interessadas do Burundi a responsabilidade pela definição da direcção estratégica, da programação de iniciativas e a gestão do programa. Os burundianos são cada vez mais a face pública do programa. O objectivo fi-

nal é um programa totalmente gerido pelo Burundi, que os burundianos apreciem e comparem muito favoravelmente com outros programas internacionais de apoio a programas de segurança e de justiça (Figura 5). No entanto, num processo de mudança, a titularidade não se resume à liderança do governo. Para satisfazer as necessidades de segurança e de justiça de todos os cidadãos, têm de encontrar-se formas de envolver o maior número de intervenientes no processo. Desde o início que havia a intenção de envolver a sociedade civil no programa de DSS. No entanto, a inclusão de órgãos da sociedade civil (OSC) foi particularmente controversa, e não apenas, como poderia esperar-se, no seio das forças de segurança. Alguns parlamentares das comissões de defesa e segurança pública consideravam inicialmente que as OSC não tinham o direito de participar nas discussões de segurança com as autoridades governamentais, argumentando que, uma vez que as OSC não haviam sido eleitas pela população para a representar, não tinham um papel legítimo a desempenhar.

#### FIGURA 5. COMPARANDO O PROGRAMA DE DSS COM OUTROS APOIOS INTERNACIONAIS

“Não existe outro programa como o DSS. Este conta com uma hierarquia de gestão, o Comité Director, as Unidades de Gestão do Programa. Os outros não têm isto. Com [outro doador] negociamos uma actividade, eles elaboram o orçamento, a tarefa é executada e termina aí. O programa de DSS inclui muita apropriação [pela parte interessada] entre a definição de uma necessidade e a execução de medidas.”

Fonte: Entrevista do autor, 2012.

O diálogo foi a chave da mudança de atitudes. Assim, o programa de DSS (especialmente o seu pilar de governação) buscou oportunidades de associar diversos intervenientes. Foram utilizados facilitadores qualificados para tornar o diálogo tão construtivo quanto possível. Examinou-se a experiência de outros países africanos, muitas vezes com o apoio de indivíduos desses países ou através de viagens de estudo ao exterior. O Senegal, um país francófono a atravessar também uma transição democrática, foi particularmente relevante a este respeito. Espelhando uma ênfase no envolvimento Sul-Sul, o Senegal organizou uma visita de estudo para os parlamentares do Burundi. Um assessor jurídico senegalês também deu formação de elaboração de textos legislativos aos parlamentares. Sempre que participaram especialistas internacionais, estes foram frequentemente emparelhados com os seus homólogos do Burundi, acelerando a partilha de conhecimentos e as lições aprendidas nos dois sentidos.

Ao longo do tempo, começou a enraizar-se o conceito de segurança humana. Ao tornarem-se evidentes as múltiplas dimensões da segurança para além de uma orientação puramente militar, tornou-se mais fácil reconhecer os papéis que outros intervenientes poderiam desempenhar na construção de um ambiente de segurança para todos os burundianos. E ao envolver-se mais frequentemente umas com as outras, as diferentes partes interessadas compreenderam e apreciaram as diferentes contribuições que cada uma trouxera para a mesa (Figura 6).

#### FIGURA 6. O “DIA DE ABERTURA” DO EXÉRCITO CONDUZ A UMA MAIOR COLABORAÇÃO COM A SOCIEDADE CIVIL

A ideia de realizar um Dia de Abertura ao público das instalações militares e policiais (*Journée de portes ouvertes*) foi mencionada inicialmente por volta de 2010, mas a sua realização revelou-se muito controversa do ponto de vista político. Durante o planeamento das celebrações do 50º aniversário do Burundi, a ideia foi mencionada outra vez. Após longas discussões entre os militares, o Ministério da Defesa decidiu realizar em 2012 um Dia de Abertura, que teve muito sucesso. A polícia também realizou um Dia de Abertura, e neste caso a decisão foi menos polémica, visto já ter decidido abrir ao público as unidades não-sensíveis. A polícia também ficou muito satisfeita com os resultados.

No caso das forças armadas, o sucesso do Dia de Abertura levou directamente a outras actividades de criação de confiança entre civis e militares. Em 2013 as forças armadas decidiram realizar um concurso de ética. Pediu-se às unidades militares participantes que organizassem uma operação militar de protecção de civis contra uma ameaça, como a defesa de uma aldeia de um ataque rebelde. Os avaliadores classificaram cada unidade em função de um conjunto de normas éticas acordadas. A equipa com a classificação mais alta ganhou uma taça. As equipas avaliadoras eram compostas de oficiais do exército, civis de organizações de direitos humanos e mulheres. De acordo com um oficial do exército próximo da realização do evento, antes do Dia de Abertura das forças armadas em 2012 não teria sido possível civis colaborarem com militares para julgar um evento como a competição de ética: “É um milagre os militares terem sido avaliados por civis.”

Fonte: Entrevista do autor, 2013.

FN o programa de DSS reconhece-se agora a importância de discutir as questões de segurança fora do círculo restrito do pessoal dos serviços uniformizados. A segurança passou a ser um “assunto de todos.”

**Coadunar o calendário com a ambição e o ambiente.** O prazo de 8 anos do DSS permitiu que as partes interessadas do Burundi compreendessem o que implica a RSS e começassem a ajustar as suas atitudes e comportamentos por forma a criar as bases de uma mudança sustentável. No entanto, as atitudes e os comportamentos mudam sempre gradualmente. Além disso, considerando o facto de a governação levantar assuntos inerentemente sensíveis, não seria realista esperar chegar rapidamente a resultados. O programa de DSS revela que aquilo que para as democracias estabelecidas pode parecer uma mudança insignificante pode representar, de facto, um marco substancial em países que iniciam a sua caminhada no sentido da governação democrática. Muitas partes interessadas sublinharam que o programa de DSS teria falhado se tivesse procurado resolver desde o primeiro dia os problemas estruturais relacionados com a governação, previstos no Mde (i.e. gestão orçamental transparente, enquadramento legal do sector da segurança). A falta de vontade dos principais intervenientes políticos de aceitar a mudança era parte do problema, mas também foi fundamental o facto de as principais partes interessadas do Burundi não fazerem a mínima ideia daquilo em que consistiam as reformas necessárias, dos motivos pelos quais as reformas eram importantes e de como levar a cabo o processo de mudança. Como afirmou uma parte interessada burundiana, quando as pessoas não percebem uma coisa, a sua primeira reacção é dizer “não.” Logo que compreendem as razões pelas quais a mudança é necessária e a forma como podem contribuir para o processo, tornam-se mais receptivas. Este processo de educação, no entanto, é moroso, razão pela qual o prazo de 8 anos do DSS é tão importante.

## NOTAS

<sup>1</sup> Para uma revisão do processo de paz do Burundi consultar Howard Wolpe, “Making Peace after Genocide: Anatomy of the Burundi

Process,” *Peaceworks* n° 70 (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, Março de 2011).

<sup>2</sup> Willy Nindorera *Security Sector Reform in Burundi: Issues and Challenges for Improving Civilian Protection*, Centre d’Alerte et de Prévention des Conflits (CENAP)/North-South Institute (NSI) Working Paper (Ottawa: NSI, Julho de 2007). Willy Nindorera, “La police nationale, le renforcement démocratique et la consolidation de la paix au Burundi,” *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d’études du développement* 32, n° 1 (Março de 2011), 79-93.

<sup>3</sup> *Mob Justice in Burundi: Official Complicity and Impunity* (New York: Human Rights Watch, Março de 2010).

<sup>4</sup> Louis-Alexandre Berg, “Security Governance and the Recurrence of Violence after Civil War” (draft paper prepared for presentation at the APSA Annual Meeting, Washington, DC, 28 de Agosto de 2014), citado com autorização do autor. Berg examina todo os casos de fim de guerra civil desde a Guerra Fria e conclui que “as mudanças na governação do sector da segurança que ampliam a supervisão civil e reduzem o controlo de facções reduzem as probabilidades de que a guerra civil se repita...”

<sup>5</sup> Report of the Secretary-General on “Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform” (UN doc. A/62/659–S/2008/39), January 27, 2008. African Union Policy Framework on Security Sector Reform, African Union Commission (adoptado em Janeiro de 2013), 6. Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, Development Assistance Committee (DAC) Guidelines and Reference Series (Paris: OECD, 2005), 12. U.S. Army, *Stability Operations*, FM 3-07 (Washington, DC: Government Printing Office, 2008).

<sup>6</sup> “SSR Glossary,” The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces’ International Security Sector Advisory Team.

<sup>7</sup> *Mémorandum d’Entente entre le Gouvernement de la République du Burundi et les Ministres des Affaires Etrangères, de la Coopération au Développement et de la Défense des Pays Bas sur la Développement du Secteur de la Sécurité*, 9 de Abril de 2009.

<sup>8</sup> Nicole Ball e Fabien Nsengimana, *Evaluation du Volet Gouvernance du Programme DSS*, 28 de Outubro de 2013. Nicole Ball, *Putting Governance at the Heart of Security Sector Reform: Lessons from the Burundi-Netherlands Security Sector Development Program*, Conflict Research Unit (CRU) Report (The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Março de 2014).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Nicole Ball, Jean-Marie Gasana, and Willy Nindorera, *From Quick Wins to Long-term Profits? Developing better approaches to support security and justice engagements in fragile states: Burundi case study* (Paris: International Network on Conflict and Fragility (INCAF), Março de 2012).

## CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Diretor:  
Kate Almquist-Knopf  
National Defense University  
300 Fifth Avenue, Building 21  
Fort McNair  
Washington, DC 20319-5066  
Téléphone: + 1 202 685-7300  
Site Internet: [www.africacenter.org](http://www.africacenter.org)

## RESUMOS DE SEGURANÇA DE ÁFRICA

Diretor de Pesquisa:  
Joseph Siegle, Ph.D.  
Téléphone: + 1 202 685-6808  
Courriel: [Sieglej@ndu.edu](mailto:Sieglej@ndu.edu)

O Centro de Estudos Estratégicos de África apoia o desenvolvimento de políticas estratégicas dos EUA que visam a África, oferecendo programas académicos de alta qualidade e relevantes, fomentando a consciencialização e o diálogo sobre as prioridades estratégicas dos EUA e assuntos relacionados com segurança em África, criando redes de líderes militares e civis africanos, americanos, europeus e internacionais, assistindo as autoridades dos EUA na formulação de políticas eficazes para África e articulando as perspectivas africanas a autoridades dos EUA.



O Resumo de Segurança de África apresenta pesquisa e análise de especialistas do CEEA e eruditos, com o objectivo de avançar a compreensão das questões de segurança Africanas. As opiniões, conclusões e recomendações expressas ou implícitas são dos contribuintes e não refletem necessariamente a opinião do Departamento de Defesa dos Estados Unidos ou qualquer outro órgão do Governo Federal. Para mais informações sobre o CEEA, visite o Web site <http://www.africacenter.org>.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

<http://www.africacenter.org>

ISSN 2164-4292 (imprimir)

ISSN 2164-4039 (versão eletrônica)