

RESUMO DE SEGURANÇA EM ÁFRICA

UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Supervisão e Responsabilização para Melhorar a Governança do Sector da Segurança em África

POR DAN KUWALI

DESTAQUES

- O sector da segurança está igualmente sujeito à lei e supervisão institucional como qualquer outro organismo público.
- A fragilidade das instituições de supervisão do sector da segurança inibe o profissionalismo deste sector. O reforço da supervisão interna e externa é um elemento essencial para aumentar a eficácia do sector da segurança.
- Os órgãos de segurança devem criar estruturas institucionais que fomentem o profissionalismo e uma postura apolítica coerente.
- Quando os agentes da segurança se deixam politizar, corroem a credibilidade das instituições de segurança junto da população e podem tornar-se eles próprios uma ameaça à segurança dos cidadãos.

A falta de instituições sólidas de supervisão do sector da segurança em África tem dificultado os esforços para melhorar o profissionalismo militar, permitindo a existência de funcionários corruptos e prejudicando as forças de defesa e segurança no continente. Nove golpes de Estado militares em sete países desde 2020 são o reflexo da politização contínua e da falta de profissionalismo que afeta certas forças de defesa. Em todos os casos, apesar de terem prometido devolver o poder político aos civis, as juntas militares prolongaram repetidamente os seus prazos para a transição política, exacerbando as pressões económicas sobre os cidadãos. No Sudão, a relutância dos militares em permitir uma transição democrática resultou numa implosão do sector da segurança e no colapso do Estado.

Os governos africanos estão entre os mais fracos no que respeita ao combate à corrupção no sector da segurança, o que diminui a confiança pública no governo e ameaça a segurança nacional e regional¹. Cerca de metade de todos os sectores de segurança classificados pela Transparência Internacional como enfrentando níveis críticos ou muito elevados de risco de corrupção são africanos.

“Uma supervisão eficaz do sector da segurança ajuda a garantir que a responsabilidade solene atribuída aos agentes da segurança pelo uso e porte de armas seja utilizada no interesse da sociedade.”



Um polícia atira uma pedra contra manifestantes durante um protesto em Conacri, na Guiné. (Foto: John Wessels/AFP)

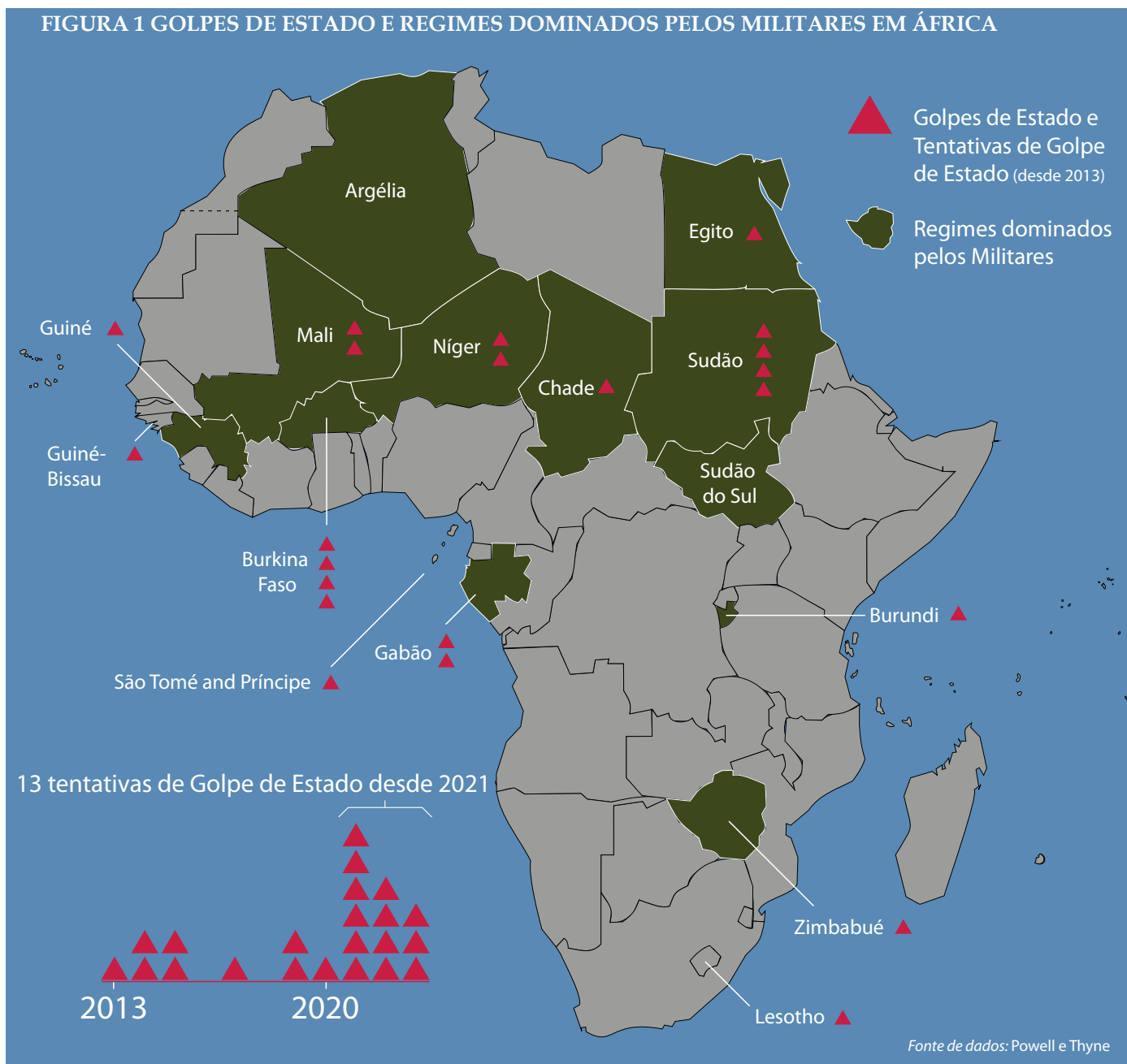
A título de exemplo, de acordo com os inquéritos do Afrobarómetro, mais de 50% dos inquiridos na Costa do Marfim, Essuatíni, Gabão, Nigéria e Togo depositam pouca ou nenhuma confiança nas forças armadas. Entretanto, proporções ainda maiores de inquiridos nestes cinco países sentiram que a corrupção tinha aumentado nos 12 meses anteriores e mais de 80% sentiram que se arriscavam a sofrer retaliações se denunciasses casos de corrupção. Mais de 40% dos inquiridos noutras nove países têm pouca ou nenhuma confiança nas forças armadas. Estas percentagens são ainda mais elevadas para a polícia em muitos países africanos, onde é considerada uma das instituições mais corruptas.

A responsabilização pública e a transparência são desafios cruciais para os sectores da segurança africanos. Dos 45 países africanos que documentam publicamente o seu orçamento, 28 não disponibilizam nenhum documento com a despesa efetiva². Além disso, nos orçamentos, há pouca ou nenhuma interação entre o sector da segurança e a liderança civil.

Muitos países africanos continuam a não ter uma supervisão legislativa eficaz do sector da segurança, dificultando as forças de segurança de cumprirem a sua missão. Sem uma responsabilização eficaz do sector da segurança, a impunidade e a falta de profissionalismo floresceram, degradando as capacidades das forças de segurança. O envolvimento dos agentes de segurança em atividades ilícitas, abusos contra as populações civis e a sua politização prejudicam ainda mais a eficácia dos agentes de segurança africanos. Esta situação contribuiu diretamente para uma maior instabilidade e para o crescimento das ameaças à segurança dos cidadãos.

O Brigadeiro-General (Professor) Dan Kuwali, na Força de Defesa do Maláui, é Comandante do Colégio de Defesa Nacional do Maláui. Anteriormente, foi Chefe dos Serviços Jurídicos e (Juiz Advogado Geral.) É Professor Extraordinário de Direito Internacional na Universidade de Pretória, África do Sul, e Professor Afiliado na Universidade de Lund, Suécia.

FIGURA 1 GOLPES DE ESTADO E REGIMES DOMINADOS PELOS MILITARES EM ÁFRICA



O historial da reforma do sector da segurança em todo o continente continua a ser diverso. Nalguns casos, as forças armadas resistiram às reformas, reduzindo a eficácia dos mecanismos de supervisão e responsabilização.

Os casos em que os militares detêm o poder político de jure ou de facto apresentam situações altamente problemáticas. A interferência política das forças de defesa e de segurança torna os mecanismos de supervisão e de responsabilização ineficazes. Quando os agentes da defesa e da segurança dão prioridade à proteção da sua agenda política ou daqueles

que detêm o poder atolados em corrupção em detrimento da proteção dos cidadãos, as próprias forças de segurança tornam-se uma ameaça.

PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA DO SECTOR DA SEGURANÇA

A governança do sector da segurança compreende as estruturas, processos, valores e atitudes que moldam as decisões relativas à defesa e segurança de um país e à sua implementação numa democracia³. A governança



O antigo Ministro da Defesa sul-africano Nosiviwe Mapisa-Nqakula (centro) chega para um exercício no campo de treino das forças de defesa sul-africanas em Lohatla, África do Sul, em 2015. (Foto: Gianluigi Guercia/AFP)

democrática do sector da segurança baseia-se no princípio de que a legitimidade para governar deriva de líderes civis eleitos que têm, por isso, a autoridade para definir prioridades para o sector de segurança. A autoridade dos agentes de segurança, por sua vez, provém da sua subordinação a esta legítima liderança civil. O Estado de direito é um elemento essencial da governança democrática do sector da segurança, que se baseia no princípio de que ninguém está acima da lei.

“A manutenção da ordem constitucional implica o desempenho de funções de segurança sem violar os direitos e liberdades dos cidadãos.”

Uma governança eficaz do sector da segurança exige um sistema de verificações e controlos em que legislaturas enérgicas e uma justiça independente assegurem a supervisão necessária para responsabilizar as autoridades perante os cidadãos, nomeadamente no domínio da defesa e da segurança. A supervisão eficaz do sector da segurança ajuda a garantir que a responsabilidade solene atribuída aos intervenientes na segurança pelo uso e porte de armas seja utilizada no interesse da sociedade⁴.

A governação democrática do sector da segurança baseia-se igualmente no princípio da transparência. O papel e a razão de ser dos agentes de segurança na garantia da segurança dos cidadãos devem ser claramente articulados. Isto reforça o apoio popular ao sector da segurança, proporcionando simultaneamente uma referência para avaliar até que ponto os intervenientes na segurança estão a cumprir as suas missões.

DESAFIOS À GOVERNANÇA DO SECTOR DA SEGURANÇA EM ÁFRICA

Os desafios à governança do sector da segurança em África são uma herança do passado colonial que moldaram as forças armadas para protegerem as elites no poder e não os cidadãos. Na altura da independência, a ausência de um sistema de legitimações e controlos permitiu o cruzamento de interesses políticos, militares e económicos. Este processo integrou o sector da segurança em regimes políticos incipientes e enfraqueceu as perspectivas de supervisão e responsabilização⁵.

O fim da Guerra Fria levou a uma mudança no foco da segurança, deixando de estar orientada para a proteção do regime e passando a estar orientada para a proteção

dos cidadãos. Esta mudança de paradigma alargou o leque de intervenientes com um papel na governança do sector da segurança passando a incluir o sistema judiciário, a sociedade civil e os meios de comunicação social⁶. A reorientação da segurança para os cidadãos acompanhou a democratização de muitos países no início da década de 1990.

O processo, no entanto, tem sido sujeito a uma série de desafios.

Fraca compreensão sobre o controlo democrático do sector da segurança. Embora a maioria das constituições democráticas preveja a subordinação das agências de segurança ao controlo civil, as autoridades militares e civis nem sempre compreendem a extensão e os limites desse controlo. Por exemplo, o antigo Presidente do Maláui, Peter Mutharika, testou os limites do controlo civil do sector da segurança quando ordenou a nomeação e o destacamento de oficiais superiores das forças armadas e da polícia. Num dos casos, o inspetor-geral da polícia em exercício apresentou uma petição ao Supremo Tribunal, argumentando que a ação do presidente, que envolvia a transferência do Comissário da Polícia, não tinha sido tomada com base no interesse público, mas, em vez disso, com o fim de prejudicar um funcionário. O Supremo Tribunal anulou a transferência, conotando-a com motivação política⁷.

“As ordens ilegais dadas aos militares por políticos são precursoras da corrupção, da opressão e da falta de profissionalismo, e podem levar a uma maior politização das organizações de segurança.”

O controlo civil das forças armadas não é igual ao comando e controlo direto das tropas. Pelo contrário, o controlo civil é o processo pelo qual os civis eleitos definem a direção estratégica da utilização do sector da segurança, devendo, esses líderes civis, ser chamados a assumir essas responsabilidades perante o povo⁸.

O chefe de Estado civil, que normalmente é também o comandante-em-chefe das forças armadas, é geralmente um líder de um partido político. Esta dupla função pode confundir o controlo civil objetivo e apartidário do sector da segurança com os interesses políticos do partido do

chefe de Estado. Quando o chefe de Estado emite ordens politicamente motivadas ao chefe da defesa ou a outros oficiais, os comandantes militares podem ser obrigados a obedecer a essas ordens por receio de represálias ou por não compreenderem os limites do controlo democrático.

O legado da integração do sector da segurança nos regimes políticos em África complicou a separação destes domínios na política africana contemporânea. As ordens ilegais dadas aos militares pelos políticos são precursoras da corrupção, da opressão e da falta de profissionalismo, e podem levar a uma maior politização das organizações de segurança.

Politização das instituições de segurança. A lei exige que as organizações de segurança cumpram os seus deveres como funcionários públicos, de forma isenta e ao serviço do público e do estado. Assim, os agentes de segurança não estão autorizados a participar diretamente em atividades políticas, embora tal não restrinja o seu direito de voto. Qualquer membro de uma organização de segurança que pretenda participar na política ativa pode fazê-lo desde que se demita ou se reforme.

Algumas organizações de segurança no continente têm sido fortemente politizadas ao ponto de os agentes de segurança serem mais leais aos seus patronos do que às suas instituições. O comportamento partidário prejudica a coesão, a eficácia e o desempenho das organizações de segurança. Por exemplo, foi relatado que alguns líderes da polícia nigeriana foram nomeados com base nas suas lealdades políticas e não nas suas capacidades⁹. As acusações de favorecimento e nepotismo são galopantes em todos os sectores da segurança de África que contornam normas de progressão meritocrática.

A Força de Defesa Popular do Uganda vai mais longe. Dez lugares no parlamento ugandês estão reservados a representantes militares, a fim de defender os interesses deste grupo no seio do poder legislativo. Os representantes são selecionados entre 30 candidatos apresentados pelo Presidente. É a única legislatura permanente em África com assentos reservados a representantes militares, embora os governos liderados por juntas militares no Burkina Faso, Chade, Guiné, Mali e Sudão também tenham representantes militares nos seus parlamentos.



Estudantes da Universidade de Makerere, no Uganda, protestam contra a eliminação dos limites de idade presidencial da Constituição. (Foto: Isaac Kasamani/AFP)

As reformas democratizantes da década de 1990 testemunharam a aposentação de muitos líderes militares para se dedicarem à política. Em alguns casos, estas aposentações foram simbólicas e a politização do sector da segurança manteve-se. O Zimbábwe é um exemplo claro da influência política continuada das forças armadas, tanto com o antigo Presidente Robert Mugabe como com o seu sucessor, Emmerson Mnangagwa. Noutros casos, como o Senegal, as forças de defesa mantiveram uma posição apartidária e permaneceram fora da política. Esta reputação está, no entanto, a ser posta à prova com o destacamento da gendarmaria (equivalente a uma guarda nacional) e da polícia para, aparentemente, visar a oposição política.

Erosão do profissionalismo militar - Quando as forças de defesa e segurança ficam comprometidas com os barões políticos e não com o público, o seu profissionalismo degrada-se. A erosão do profissionalismo militar atingiu

níveis tão profundos que levou a que os oficiais reclamassem para si o poder político através de golpes de Estado. A vaga de golpes e tentativas de golpe de Estado no Mali (2020 e 2021), no Chade (2021), na Guiné (2021), no Sudão (2021), no Burkina Faso (duas vezes em 2022), no Níger (2023) e no Gabão (2023) evidenciam os atuais baixos níveis de profissionalismo militar nestes países. Este padrão de ações extra constitucionais exige que se repense o ensino militar profissional e a cooperação internacional em matéria de segurança em África.

Os militares e os agentes de manutenção da ordem devem cumprir sempre o dever que lhes é imposto pela lei — servir a comunidade e proteger todas as pessoas contra atos ilegais — em conformidade com o elevado grau de responsabilidade exigido pela sua profissão o que, por sua vez, ajuda a garantir que o sector da segurança permaneça comprometido com a sua missão de serviço¹⁰.

O policiamento exige um envolvimento direto com o público na vida quotidiana dos cidadãos, com implicações diretas no progresso e na mudança social¹¹. As interações regulares da polícia com o público aumentam a possibilidade de abusos quando as forças de segurança carecem de profissionalismo. Este é também um risco quando os militares estão constantemente envolvidos em operações de segurança interna.

“Quando os responsáveis pela defesa e segurança dão prioridade à proteção da sua agenda política (...) tornam-se eles próprios uma ameaça.”

As alegações de violação e agressão sexual contra os Serviços de Polícia do Maláui depois de terem invadido aldeias de suspeitos de crimes no mercado de Nsundwe, em Lilongwe, em 2019, exacerbaram a perceção que o público tem da polícia¹². Os casos de corrupção e abuso por parte dos agentes da polícia constituem um indicador claro dos fracos padrões de profissionalismo no sector da segurança. Quando a perceção da corrupção policial é elevada, não é de surpreender que a confiança nas atividades de manutenção da ordem seja baixa¹³.

Forças não estatutárias no sector da segurança. Muitos governos africanos reconhecem unidades de segurança informais, tais como grupos armados formados por elementos de uma comunidade, comités de vigilantes, milícias de partidos políticos ou mesmo milícias nacionais. Por vezes, estas unidades preenchem lacunas importantes e desempenham um papel complementar em relação aos serviços de manutenção da ordem. No entanto, ao ficarem fora das estruturas de comando e controlo ou de supervisão tradicionais, esses grupos podem constituir um risco para a segurança dos cidadãos¹⁴.

Os grupos informais de segurança não têm normalmente formação e são mais propensos a cometer abusos ou a utilizar força excessiva. Podem também ser mais vulneráveis à politização ou à manipulação por parte dos agentes políticos. Os agora extintos Bakassi Boys, na Nigéria, por exemplo, fizeram justiça pelas suas próprias mãos e eram mais temidos do que os criminosos comuns. Os comités de vigilantes em Abidjan, na Costa do Marfim, demonstraram

que podem ser eficazes, quando a existência destes grupos está associada a uma supervisão sólida da comunidade e da polícia¹⁵.

Ambiguidade na defesa da ordem constitucional. Defender e proteger a ordem constitucional implica que as forças armadas devem manter-se leais à Constituição e ao governo legítimo. Contudo, os parâmetros exatos de quando e como os militares podem defender a Constituição nem sempre são claros, algo que os políticos astutos podem tentar explorar.

O mandato da Força de Defesa do Maláui foi testado em várias ocasiões. Talvez a mais famosa tenha sido a que se seguiu à morte, em abril de 2012, do Presidente Bingu wa Mutharika. O seu círculo próximo não queria que a então vice-presidente Joyce Banda assumisse o cargo, como exigido pela Constituição. Os militares do Maláui, em conformidade com a Constituição, ajudaram a garantir que a Vice-Presidente Banda se tornasse Presidente, de acordo com os ditames da Constituição.

A defesa da ordem constitucional torna-se particularmente relevante em tempos de incerteza política ou quando as disposições constitucionais são postas em causa pelos agentes políticos. Estes casos não são raros em África, onde alguns líderes eleitos desrespeitam os limites dos mandatos e os resultados das eleições. Esta situação pode ser particularmente complicada quando os líderes políticos agem no sentido de reescrever a Constituição para se manterem no poder. Por vezes, os líderes políticos obtêm a aprovação dos tribunais para essas revisões controversas, criando ambiguidade em torno dos parâmetros da constituição e do papel do sector da segurança na sua defesa.

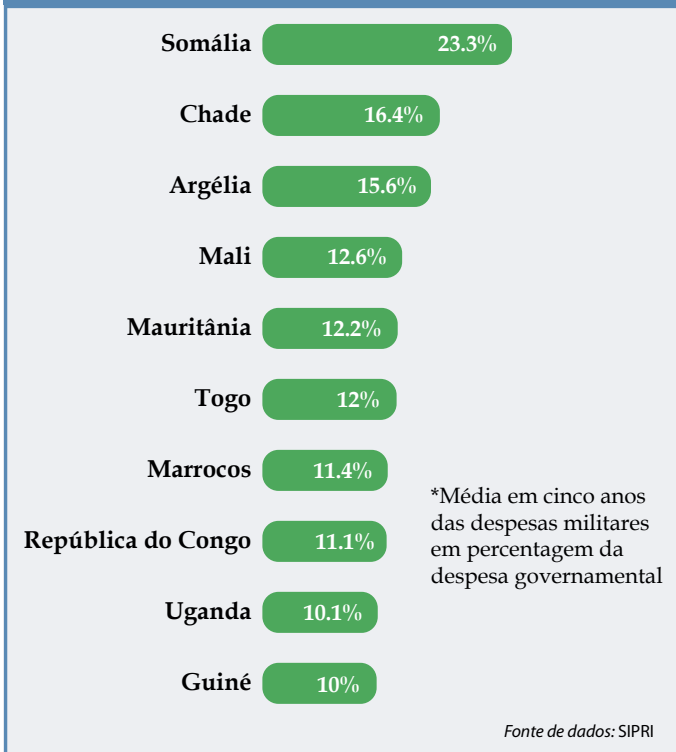
Foi o que aconteceu no Chade, em 2018, quando o então Presidente Idriss Déby reformou a Constituição para impedir a participação de opositores mais jovens nas eleições, formalizando simultaneamente a sua capacidade de prolongar o seu tempo no poder. Déby também mobilizou a sua guarda presidencial para intimidar os opositores políticos.

Em última análise, a manutenção da ordem constitucional implica o desempenho de funções de segurança sem violar os direitos e liberdades dos cidadãos, incluindo os opositores políticos do partido no poder¹⁶.

Equilíbrio entre transparência e confidencialidade no sector da segurança. A transparência é um princípio fundamental da governança responsável. Um sector da segurança opaco cria um ambiente propício a abusos e a comportamentos não profissionais. Sem informação sobre a formulação e implementação de leis, políticas, planos e orçamentos, é impossível a atribuição de responsabilidades aos os funcionários públicos.

A confidencialidade é necessária para questões sensíveis de segurança do Estado. As dificuldades surgem quando a necessidade de confidencialidade é utilizada para escapar ao escrutínio pelas autoridades de gestão competentes ou por grupos de cidadãos. A experiência tem demonstrado que, ao desenvolver relações de confiança com as comissões legislativas ou outros órgãos de controlo, as organizações de segurança podem manter um elevado grau de confidencialidade em assuntos sensíveis sem comprometer o princípio da responsabilização pública.

FIGURA 2: OS 10 COM MAIOR DESPESA NO SETOR MILITAR EM ÁFRICA*



Corrupção enraizada e instituições de gestão de recursos enfraquecidas. A gestão das finanças públicas constitui uma área problemática no sector da segurança. Os departamentos de assuntos financeiros e administrativos das organizações

de segurança são geralmente uma fachada burocrática, com muito pouco pessoal e sem meios para desempenhar as suas funções. Os auditores do governo, em geral, não têm frequentemente acesso aos registos financeiros. A decorrente fraca supervisão dos contratos de aquisições por parte dos ministérios da defesa e da segurança permite uma corrupção generalizada.

Alguns países africanos alargaram as suas despesas militares sem que se tenham registado melhorias significativas na segurança e proteção dos cidadãos. Desde 2018, 10 países têm uma média de despesas com a defesa superior a 10% das despesas públicas, com a Somália, a Argélia e o Chade a registarem uma média superior a 15%. Embora tal possa ser razoável, estes recursos devem ser justificados em relação a outras necessidades prementes. O Parlamento detém o poder de compras e deve aprovar os orçamentos e monitorizar a sua execução, apesar de a supervisão legislativa do sector da segurança continuar incipiente na maioria dos contextos africanos.

PRINCIPAIS COMPONENTES DA SUPERVISÃO CIVIL DO SETOR DA SEGURANÇA

A responsabilização do sector da segurança implica que as organizações de segurança tenham de responder perante as instituições legalmente mandatadas para supervisionar as suas atividades. Significa também que as instituições de supervisão devem dispor de mecanismos de controlo das violações e da conformidade das organizações de segurança. A responsabilização garante que as forças de defesa e segurança não beneficiam de impunidade devido às suas posições de poder na sociedade.

A responsabilização desenvolve-se de forma direta e indireta. A responsabilização direta significa que as organizações de segurança devem responder diretamente ao público que servem. As comissões parlamentares de defesa e segurança e o gabinete do Provedor de Justiça (ombudsmans) preenchem essa função em termos práticos. A responsabilização indireta ocorre quando os políticos e os burocratas são responsabilizados pelo público pelas atividades das organizações de segurança¹⁷. Por exemplo, no Gana, no Quênia, no Senegal e na Zâmbia, a consagração do papel dos órgãos de supervisão civil na Constituição deu início a um processo de capacitação dos líderes civis para analisarem a gestão do sector da segurança.



Conferência Rede de Parlamentares Africanos Membros de Comissões de Defesa e Segurança Kinshasa, RDC. (Foto: REPAM-CDS)

Nesta conformidade, o número de países com disposições formais para órgãos de supervisão legislativa, como os comités de defesa e segurança, está a aumentar. A Rede de Parlamentares Africanos Membros de Comissões de Defesa e Segurança (REPAM-CDS) é um fórum africano de debate sobre questões de defesa e segurança aberto à participação de parlamentares que trabalham em órgãos de supervisão da defesa. Criada em 2018, a REPAM-CDS conta com membros de 26 países.

As comissões legislativas com mandatos que incluem o controlo orçamental, a aprovação de comissionamento de tropas, a aquisição de equipamento, a política de segurança e as questões de pessoal, necessitam de pessoal com conhecimentos técnicos e experiência para ajudar os membros eleitos a desempenharem bem as suas funções. O desenvolvimento de competências civis em matéria de segurança ajuda a criar confiança com os seus homólogos do sector da segurança e desempenha um papel importante na recetividade das suas conclusões.

Os provedores de justiça (ombudsman), comissários de direitos humanos e agências anticorrupção — como se vê no Gana, Quênia, Maláui, Nigéria e África do Sul, por exemplo — são meios de responsabilização horizontal através dos quais os civis podem contribuir para a governança do sector da segurança¹⁸. Os casos de corrupção no sector da defesa, desvio de fundos e branqueamento de capitais são muitas vezes trazidos à atenção do público por organizações da sociedade civil¹⁹. Por exemplo, em 2020, o organismo independente de combate à corrupção do Burkina Faso apresentou provas contra o antigo Ministro da Defesa Jean-Claude Bouda, o que levou à sua detenção.

Os meios de comunicação social também têm um papel fundamental na supervisão do sector da segurança, sensibilizando para as responsabilidades e o desempenho das organizações de segurança na concretização das suas funções constitucionais, bem como chamando a atenção para as áreas que possam necessitar de reforma²⁰. Os meios de comunicação social, as organizações de direitos humanos e os analistas de políticas de segurança podem acompanhar o comportamento, chamar a atenção para desvios em relação ao direito nacional e internacional e às boas práticas e fazer sugestões sobre formas de melhorar a responsabilização. Incentivar a cobertura da imprensa sobre o sector da segurança e capacitar as organizações da sociedade civil para interagirem com os funcionários do sector da segurança ajuda a ligar as forças de defesa e segurança à população em geral e reforça a sua capacidade de servir as comunidades.

“A supervisão (...) [responsabiliza] os responsáveis por abusos, acabando por reforçar o sector da segurança ao mitigar as perdas e melhorar os futuros procedimentos de aquisição.”

Uma supervisão militar sólida pode contribuir para a eficácia militar. Uma auditoria do governo nigeriano de 2020 revelou que quase 40% dos 312 milhões de dólares gastos em contratos de compras no sector da defesa tinham sido perdidos²¹. O relatório encontrou numerosos casos de concorrência desleal e fictícia e concluiu que o governo tinha perdido cerca de 120 milhões de dólares devido a fraude. A auditoria tornou-se do conhecimento público graças à tenacidade dos jornalistas locais. Na sequência das denúncias, quatro organizações da sociedade civil apresentaram documentos em tribunal para pressionar o governo a abrir um inquérito, o que foi feito, resultando em investigações civis e criminais.

A auditoria, os relatórios de imprensa, os relatórios da sociedade civil e o processo judicial representam passos importantes na supervisão e responsabilização do sector da segurança. Coletivamente, estes processos de supervisão dos contratos de aquisições ajudam a responsabilizar os responsáveis pelos abusos, reforçando, em última análise, o sector da segurança através da redução das perdas e da melhoria dos futuros procedimentos de compra.

FIGURA 3: RESPONSABILIZAÇÃO DISTRIBUÍDA DAS FORÇAS ARMADAS



Modelo ilustrativo dos múltiplos níveis de supervisão para responsabilizar as forças armadas.

MELHORAR A GOVERNANÇA DO SECTOR DA SEGURANÇA ATRAVÉS DA SUPERVISÃO E DA RESPONSABILIZAÇÃO

A supervisão e a responsabilização do sector da segurança garantem que o governo possa gerir as organizações de segurança de forma eficaz e eficiente e, ao fazê-lo, reforça a confiança dos cidadãos nas forças de defesa e segurança.

O profissionalismo do sector da segurança é orientado pelos princípios da subordinação à autoridade civil democrática, da fidelidade à Constituição, do compromisso com a isenção política e de uma cultura ética institucional. Seguem-se as principais recomendações para reforçar a supervisão e a responsabilização do sector da segurança em África.

Condenar e punir os golpistas militares. Os golpes de Estado militares devem ser uniformemente condenados e os seus autores deverão responder pelos resultados causados pelos atos praticados. Os golpes de Estado têm um efeito de dominó, de tal forma que um golpe bem-sucedido aumenta significativamente a probabilidade de golpes subsequentes nesse país e nos países vizinhos²². Por conseguinte, se os golpistas agirem com impunidade, a trajetória das tomadas de poder militares continuará a ser adotada.

“Os golpes de Estado não são soluções para as deficiências de provimento de bens públicos às populações...[ou] um antídoto para o neocolonialismo.”

Os golpistas prometem, normalmente, inverter a maré para proporcionar dividendos socioeconómicos aos cidadãos. No entanto, o historial dos golpes de Estado revela que aumentam a instabilidade e a corrupção, prejudicando o desenvolvimento económico. Os golpes de Estado não são soluções para as deficiências na disponibilidade de bens públicos às populações, nem são um antídoto para o neocolonialismo. O estratagema dos golpes militares é a própria antítese de uma cultura democrática que defende o controlo civil das forças armadas²³.

Manter e reforçar a separação entre a política e a segurança. Cada país africano deve ter leis claras que proíbam os agentes políticos de dar instruções aos membros dos órgãos de segurança para tomarem medidas de natureza política destinadas a beneficiar o partido no poder ou a prejudicar os interesses dos partidos da oposição. Estas leis devem prever sanções severas para aqueles que o fizerem. Os cidadãos devem também estar legalmente habilitados a recorrer aos tribunais quando os agentes de segurança são utilizados em ações políticas.

Os órgãos de defesa e segurança devem adotar um código de conduta claro para assimilar os valores éticos na cultura dos serviços de segurança, reforçando simultaneamente as normas de constitucionalismo, integridade, serviço e respeito pelos direitos humanos e pelos princípios democráticos. Estas normas e princípios, a governança democrática do sector da segurança e as relações entre civis e militares devem ser reforçados por um programa de formação sólido e sustentado

para os profissionais da segurança a todos os níveis e em todas as fases das suas carreiras.

Esta iniciativa deve ser acompanhada de ações de sensibilização e formação dos cidadãos, para que haja uma maior consciencialização da população para a separação clara dos papéis dos intervenientes militares e das autoridades políticas no âmbito da governação democrática do sector da segurança.



Reunião das Comissões Parlamentares de Defesa do Quênia e da Somália. (Fotografia: AMISOM/Omar Abdisalam)

Dar apoio técnico ao pessoal das comissões de defesa e segurança. Os Parlamentos devem reforçar a sua supervisão das políticas de segurança nacional, da transparência e da responsabilidade nas aquisições de material de segurança, no recrutamento e na promoção com base no mérito e na modernização do sector da defesa e segurança. Os legisladores devem normalizar as funções e responsabilidades dos agentes políticos em relação ao sector da segurança, incluindo o papel de uma legislatura. A legislação sobre as funções de supervisão do governo, a cadeia de comando dentro das diferentes agências de segurança, o mandato de cada órgão de segurança e os princípios democráticos gerais que regem as organizações de segurança devem todos caber no âmbito da competência legislativa²⁴.

A incapacidade das autoridades civis para supervisionarem o sector da defesa e segurança é um obstáculo comum à governação democrática do sector da segurança em África. A instituição de um calendário regular de sessões de informação sobre segurança para os funcionários eleitos, a fim de aumentar a sua compreensão do sector da segurança,



Marinheiros senegaleses durante um exercício militar. (Foto: Darryl Wood)

ajudá-los-á a supervisionar melhor as atividades do sector da segurança, criando um clima confiança com os militares e polícia. Os parceiros internacionais poderiam apoiar esta ação através da formação dos poderes legislativos em matéria de gestão e supervisão dos assuntos militares em democracia.

As forças armadas africanas poderiam partilhar entre si as lições aprendidas e as melhores práticas em matéria de governança do sector da segurança. Um centro de excelência no sector da segurança no seio de instituições de ensino militar profissional poderia mediar esses intercâmbios entre governos.

Reforçar a independência das instituições de supervisão.

As instituições de supervisão independentes, tais como os Provedor de Justiça e as comissões de direitos humanos,

devem desempenhar as suas funções constitucionais para garantir que as organizações de segurança defendem o constitucionalismo e o Estado de direito. As constituições nacionais devem garantir a existência de órgãos de controlo parlamentares e independentes para salvaguardar os interesses dos cidadãos, mediar os excessos dos agentes de segurança e ajudar a manutenção da ordem.

Isto é particularmente importante para a manutenção da ordem dado o seu papel na vida quotidiana dos cidadãos. A polícia tem de ser imparcial quando aplica e impõe a lei. Dada a sua proximidade com o público, a polícia deve criar comissões de queixas onde as partes lesadas possam apresentar as suas preocupações.

Os governos devem também criar linhas independentes de financiamento e de contratação de pessoal para garantir

que os organismos de supervisão disponham de recursos adequados para cumprir os seus mandatos constitucionais. Isto inclui o apoio a gabinetes independentes de inspetores-gerais no seio das agências militares e policiais.

“A manutenção da ordem constitucional implica o desempenho de funções de segurança sem violar os direitos e liberdades dos cidadãos.”

Investir na transparência, na supervisão e na responsabilização das finanças públicas do sector da segurança. Devem ser feitos investimentos institucionais a vários níveis para melhorar a gestão dos recursos do sector da segurança e a supervisão das despesas. Os governos devem estabelecer mecanismos sólidos de supervisão

interna e externa das organizações de defesa e segurança para garantir que o financiamento é gasto de forma adequada aos interesses de segurança nacional. Tal deverá incluir mecanismos de auditoria independentes, o apoio à colaboração da sociedade civil e o incentivo à formação dos meios de comunicação social sobre o acesso à informação financeira. À medida que um maior número de indivíduos e instituições desenvolvem competências em matéria de gestão dos recursos do sector da segurança, as normas de integridade financeira ficam reforçadas.

Os sistemas integrados de planeamento, de elaboração de políticas e de orçamentação podem melhorar a segurança dos cidadãos, permitindo simultaneamente uma afetação mais racional dos recursos públicos para atingir as prioridades de segurança nacional.

NOTES

- ¹ Rachel George, Mohamed Limam, Jessica Noll, Jessica Russell, Alam Saleh, Eitan Shamir, Robert Springborg, Christopher Swallow, "Government Defense Integrity Index," Transparency International Defence and Security, 2020.
- ² Nan Tian, "A cautionary tale of military expenditure transparency during the great lockdown," *WritePeace* (Blog), Stockholm International Peace Research Institute, June 23, 2020.
- ³ "Security Sector Governance and Reform," *DCAF Background Paper*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, May 2009.
- ⁴ Peter D. Feaver, "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control," *Armed Forces and Society* 23, no. 2 (1996), 149-178.
- ⁵ Emile Ouédraogo, "Advancing Military Professionalism in Africa," *Africa Center Research Paper No. 6*, Africa Center for Strategic Studies, July 2014.
- ⁶ Nicole Ball and Kayode Fayemi, eds., "Security Sector Governance in Africa: A Handbook," Centre for Democracy and Development, 2004.
- ⁷ Judicial Review Cause No. 38 of 2020, High Court of Malawi, Lilongwe District Registry.
- ⁸ Zoltan Barany, "How to Build Democratic Armies," *PRISM* 4, no. 1 (2012), 3-16.
- ⁹ Oluwakemi Okenyodo, "Governance, Accountability, and Security in Nigeria," *Africa Security Brief No. 31*, Africa Center for Strategic Studies, June 2016.
- ¹⁰ Kwesi Aning and Joseph Siegle, "Assessing Attitudes of the Next Generation of African Security Sector Professionals," *Africa Center Research Paper No. 7*, Africa Center for Strategic Studies, May 2019.
- ¹¹ Bryan Vila and Cynthia Morris, eds., *The Role of Police in American Society: A Documentary History* (Westport, CT: Greenwood Press, 1999).
- ¹² *The State vs. The Inspector General of Police, The Clerk of the National Assembly, The Minister of Finance*, Assessment of Compensation, Judicial Review Cause No. 7 of 2020, High Court of Malawi, Lilongwe District Registry (Civil Division).
- ¹³ "Peace and Corruption: Lowering Corruption – A Transformative Factor for Peace," Institute for Economics and Peace, 2015.
- ¹⁴ Okenyodo, "Governance, Accountability, and Security in Nigeria."
- ¹⁵ Maxime Ricard and Kouamé Félix Grodji, "Collaborative Policing and Negotiating Urban Order in Abidjan," *Africa Security Brief No. 40*, Africa Center for Strategic Studies, November 2021.
- ¹⁶ *National Consultative Council v. The State*, MLR 243 of 1994, High Court of Malawi.
- ¹⁷ Ball and Fayemi, "Security Sector Governance in Africa," 37.
- ¹⁸ Schedule 6, Section 24(1) of the Constitution of the Republic of South Africa, 1993.
- ¹⁹ Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, and Valeriya Mechkova, "Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability," *American Political Science Review* 114, no. 3 (2020), 811-820.
- ²⁰ Fairlie Chappuis, "Toolkit for Security Sector Reporting – Media, Journalism and Security Sector Reform," Geneva Centre for Security Sector Governance, July 2021.
- ²¹ Moussa Aksar, "Niger lost \$120 million in arms deals over three years: government audit," *Reuters*, May 27, 2020.
- ²² Jay Benson, Matthew Frank, Clayton Besaw, Jonathan Powell, Eric Keels, "Annual Risk of Coup Report – 2019," *One Earth Future*, April 2019.
- ²³ Dan Kuwali, "Countering Coups: Strengthening Social Contracts in Africa," *Human Rights* (blog), Raoul Wallenberg Institute, May 20, 2022.
- ²⁴ Hans Born, Jean-Jacques Gacond, and Boubacar N'Diaye, eds., "Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians," Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Parliament of the Economic Community of West African States, 2011.



CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Amanda J. Dory, Diretora
National Defense University
Fort Lesley J. McNair
Washington, DC 20319-5066
+ 1 202 685-7300
www.africacenter.org

Resumos de segurança em África
Joseph Siegle, Ph.D.
Diretor de Pesquisa
sieglej@ndu.edu
+1 202 685-6808
ISSN 2164-4047

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. As séries de Resumo de Segurança em África apresenta pesquisas e análises com o objetivo de promover a compreensão sobre as questões de segurança na África. As opiniões, conclusões e recomendações expressas ou implícitas são dos contribuintes e não refletem necessariamente a opinião do Centro.