



SEMINÁRIO PARA LÍDERES EMERGENTES DO SECTOR DA SEGURANÇA

SUMÁRIO EXECUTIVO

WASHINGTON D.C., ESTADOS UNIDOS | 4-6, 17-28 DE JUNHO DE 2024

VISÃO GERAL DO PROGRAMA

O Centro de Estudos Estratégicos de África (ACSS) organizou o seminário *Líderes Emergentes do Sector da Segurança* de 4 a 28 de junho. A primeira parte (4 a 6 de junho) foi realizada virtualmente, enquanto a parte presencial teve lugar em Washington, D.C., de 17 a 28 de junho de 2024. O seminário reuniu 55 funcionários uniformizados e civis de nível médio a superior do sector da segurança de 38 países, bem como representantes da União Africana (UA), da Comunidade da África Oriental (CAO), da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD). Este evento focou-se na liderança estratégica, pensamento crítico, ética e governança democrática no contexto dos desafios de segurança que o continente africano enfrenta.

A leitura que se segue apresenta um resumo das principais conclusões do seminário e das recomendações apresentadas pelos participantes dos Estados africanos. As recomendações apresentadas a seguir são dirigidas aos Estados africanos. Não refletem os pontos de vista oficiais de quaisquer organizações ou indivíduos presentes.

PRINCIPAIS PERCEPÇÕES

1. *Os responsáveis pela segurança devem comportar-se com profissionalismo e respeitar o Estado de direito.* Os participantes salientaram a importância de os líderes da segurança, tanto uniformizados como civis, trabalharem no contexto de quadros institucionais que fomentem o profissionalismo e uma postura apolítica consistente. Além disso, os participantes sublinharam a importância do pensamento crítico e do profissionalismo para uma liderança estratégica eficaz. No entanto, reconheceram várias barreiras estruturais à profissionalização do sector da segurança, incluindo situações de conflito, instabilidade política e violência, politização e etnicização do sector da segurança, nepotismo e corrupção, recrutamento deficiente, oportunidades limitadas de seleção e formação e remuneração insuficiente para o papel do sector da segurança.

2. *As estratégias de segurança nacional são fundamentais para orientar a mobilização e a gestão dos recursos.* Os participantes sublinharam a importância das estratégias de segurança nacional para ajudar os países africanos a efetuarem uma análise das ameaças e a determinarem quais as questões de segurança a que devem dar prioridade quando se trata da atribuição de recursos. O desenvolvimento de uma estratégia de segurança nacional não só ajuda os países africanos a avaliar os principais desafios em matéria de segurança, como também os ajuda a efetuar análises e a elaborar políticas com base em dados concretos que, por sua vez, influenciam a afetação do orçamento. As estratégias de segurança nacional ajudam os governos a identificar e a dar prioridade aos principais riscos, ameaças e vulnerabilidades em matéria de segurança, para além de contribuírem para o desenvolvimento de respostas eficazes.
3. *As estratégias de segurança nacional deverão incluir um foco na profissionalização do sector da segurança.* Os participantes concordaram que o desenvolvimento e a implementação de estratégias de segurança nacional podem ser usados como uma estrutura para identificar atividades e processos que fortaleçam o profissionalismo no sector de segurança da África. Por exemplo, as estratégias de segurança nacional podem incluir um foco na promoção do reforço das capacidades e no fortalecimento da governança do sector da segurança. Isso requer alocação orçamental para melhorar a formação e o reforço das capacidades dos intervenientes do sector da segurança.
4. *Relações saudáveis entre civis e militares (CMR) são fundamentais para a paz, a segurança e a estabilidade.* Os participantes destacaram que promover relações saudáveis entre civis e forças de segurança são essenciais para promover a paz, a segurança e a estabilidade política. Eles observaram que uma CMR saudável providencia um modo de comprometimento dos agentes de segurança com civis e constroem relacionamentos duradouros baseados na confiança mútua. Isto é especialmente importante em contextos onde a relação entre civis e as forças de segurança uniformizadas é caracterizada pelo medo e pela desconfiança.
5. *Uma perspetiva sistémica e uma abordagem abrangente à segurança devem ser adotadas para melhorar a gestão dos recursos de segurança.* Os participantes destacaram a importância de adotar uma abordagem mais abrangente e holística para a busca de paz e segurança sustentáveis. Os participantes concordaram, em geral, com as propostas de que as estratégias de segurança nacional devem ser amplas e desenvolvidas com contribuições de uma ampla gama de partes interessadas, incluindo agentes de segurança, bem como civis de vários departamentos governamentais, bem como parlamento, comissões independentes, sociedade civil e sector privado. Essas consultas abrangentes garantem que recursos suficientes sejam alocados equitativamente tanto aos atores da segurança como aos do desenvolvimento. Adotar uma abordagem

holística à segurança é fundamental para enfrentar tanto os desafios tradicionais de segurança, como extremismo violento, terrorismo, insurgências, banditismo, gangues, ameaças marítimas, crime organizado transnacional (ToC), quanto questões de segurança humana, como mudanças climáticas, degradação ambiental, insegurança alimentar, desafios energéticos, desemprego e insegurança econômica.

6. *Esforços regionais para resolver conflitos podem ser duplicados e mal coordenados.* Os participantes observaram que a existência de múltiplas Comunidades Econômicas Regionais (CER) com jurisdições sobrepostas e inúmeras ameaças à segurança transfronteiriça levou a iniciativas sobrepostas. Embora as iniciativas regionais tenham um papel crucial a desempenhar na abordagem aos desafios de segurança de África, os participantes concordaram, em geral, que as arquiteturas regionais existentes muitas vezes levam a abordagens duplicadas, mal coordenadas e, às vezes, contraditórias para gerir conflitos. No leste da República Democrática do Congo, por exemplo, a falta de abordagens coordenadas levou a dois processos de negociação separados e ao envolvimento subsequente de duas CER distintas - a Comunidade da África Oriental e a SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.
7. *No meio de cenários de conflito em constante mudança, soluções políticas são necessárias para resolver conflitos e devem complementar as operações de apoio à paz (PSO).* As Operações de Apoio à Paz não terão sucesso se forem utilizadas como alternativas às soluções políticas. Os participantes destacaram que as PSO são cada vez mais obrigadas a enfrentar ameaças de conflitos não tradicionais, incluindo insurgência, extremismo violento, terrorismo e crime organizado transnacional. As PSO têm, portanto, de enfrentar situações de guerra assimétrica, que muitas vezes se caracterizam pela proliferação de grupos armados e beligerantes. Isto requer uma compreensão significativa da dinâmica política no país e na região onde estão implantados, bem como um esforço coordenado para negociar soluções políticas para conflitos.
8. *Os mandatos das PSO devem ser mais realistas e contextualmente relevantes.* Os participantes notaram a lacuna entre os mandatos das operações de apoio à paz e as capacidades dos países contribuintes de tropas (TCC), países contribuintes de polícia (PCCS) e dos elementos das forças de manutenção da paz. Eles observaram que cada vez mais as PSO estão sendo enviadas em contextos de combate, o que obriga à aplicação dos mandatos do Capítulo 7 (imposição da paz) em vez do Capítulo 6 (a tradicional manutenção da paz). Os participantes também citaram mandatos irrealistas e mutáveis como um grande desafio para o sucesso das PSO. Observaram que as forças de manutenção da paz muitas vezes são levadas a lidar com as lacunas entre um mandato excessivamente ambicioso e capacidades militares limitadas, o que deixa

inseguras tanto as forças de manutenção de paz como as comunidades. Em alguns casos, são atribuídos grandes mandatos às PSO sem as capacidades correspondentes. Isso, por sua vez, contribui para o descontentamento das populações locais, que muitas vezes se sentem prejudicadas quando a chegada de uma missão de manutenção da paz não resulta em melhoria da segurança. Além disso, mandatos irrealistas frequentemente expõem as forças de manutenção da paz no terreno a riscos, porque se espera que elas tragam segurança no contexto de mandatos restritivos e Regras de Engajamento (ROE).

9. ***Ferramentas não militares são essenciais para lidar com ameaças provindas de organizações extremistas violentas (OEV).*** Os países que conseguiram conter o extremismo violento defendem uma abordagem multifacetada. Além de mobilizar forças militares, essas abordagens incluem o reforço das "gendarmeries", a criação de uma polícia voltada para a comunidade, a realização de reformas no sector da justiça, com alvo nas fontes de financiamento de grupos extremistas, o fornecimento de meios de subsistência alternativos para os vulneráveis ao extremismo e a regulamentação das esferas religiosas nos seus países. Houve um consenso entre os participantes de que um dos principais desafios para lidar com o extremismo violento nos seus países era a relativa fraqueza das instituições não militares.
10. ***O diálogo com extremistas violentos continua a ser um desafio.*** Os participantes reconheceram que soluções militares por si só eram insuficientes para alterar decisivamente a direção estratégica das campanhas em vigor contra extremistas violentos no continente. O diálogo com as OEV, embora seja improvável que, por si só, seja a resposta para lidar com a ameaça representada por esses grupos, foi discutido como uma opção viável a ser adotada juntamente com outras iniciativas destinadas a impedir o prolongamento do conflito violento com militantes. No entanto, as perspectivas de diálogo e engajamento político com grupos extremistas estão repletas de desafios, incluindo: relutância em se envolver por parte de grupos extremistas violentos; risco de os líderes militantes explorarem as negociações para se reorganizar e preparar ataques; e risco de que o envolvimento político com o grupo legitime uma organização que usa a violência para obter poder, entre outras preocupações.
11. ***Os estados africanos esforçam-se para implementar iniciativas e instrumentos regionais existentes que visam melhorar a cooperação transfronteiriça necessária para combater o crime organizado transnacional (ToC), mas enfrentam desafios.*** Os participantes observaram que existem várias estruturas, políticas e instrumentos para facilitar a cooperação regional para combater o ToC. Por exemplo: a CEDEAO desenvolveu o Grupo de Ação Intergovernamental contra a Lavagem de Dinheiro na África Ocidental (GIABA)

e a Rede de Pesquisa da África Ocidental sobre Crime Organizado (WARNOC); a SADC tem uma Estratégia Integrada para Prevenir e Combater o Crime Organizado Transnacional e um Plano de Ação; o Programa do Sector da Segurança da IGAD prioriza a cooperação entre seus estados-membros, a capacitação entre instituições de segurança e a ratificação e implementação de tratados para combater o ToC; a EAC também tem políticas e programas sobre segurança que promovem a integração por meio de seu Plano Estratégico de Paz e Segurança, que inclui o projeto Resposta Conjunta da EAC às Ameaças Regionais e Transfronteiriças à Segurança; o Acordo de Lusaka sobre Operações Cooperativas de Aplicação da Lei Direcionadas para o Comércio Ilegal de Fauna e Flora Selvagens na África tem uma Task Force do Acordo de Lusaka que facilita atividades cooperativas das forças da manutenção da ordem em todos os estados-membros; e a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) também facilita a coordenação transfronteiriça da força de manutenção da ordem. Enquanto isso, vários estados e órgãos regionais se coordenam com organismos internacionais, como os escritórios regionais da Interpol e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), enquanto muitos estados africanos ratificaram a Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional. Apesar destas iniciativas, os participantes observaram que vários desafios impedem a implementação bem-sucedida, incluindo capacidade limitada dos estados, falta de harmonização legislativa entre os estados, diferenças na forma como crimes relacionados com atividades ilícitas são definidos, vontade política limitada para incentivar a cooperação, bem como o envolvimento de atores estatais no crime organizado, desafios técnicos e financeiros à coordenação e desconfiança e preocupações sobre a partilha de informações classificadas versus partilha de informações não classificadas.

12. *As ameaças à segurança marítima devem ser abordadas em terra e no mar.* Os participantes pediram uma abordagem holística à segurança marítima, acrescentando que algumas das ameaças à segurança marítima, como pirataria, contrabando, imigração ilegal e tráfico de drogas e pessoas, são geralmente motivadas por desafios terrestres. Os participantes citaram o aumento do número de jovens, bem como o desemprego e as mudanças climáticas – especialmente em termos de seus efeitos na produção agrícola – como alguns dos principais impulsionadores dos desafios à segurança marítima. Para esse fim, os participantes pediram esforços maiores para abordar as ameaças à segurança terrestre antes que elas sejam transferidas para o espaço marítimo. Os participantes pediram iniciativas com foco nos fatores subjacentes às ameaças marítimas.

13. *Muitos países africanos adotaram leis e políticas cibernéticas, enquanto outros criaram estruturas institucionais.* Os participantes observaram que a maioria dos países africanos implementou estruturas legais e políticas para lidar com as

ameaças emergentes no domínio cibernético. Essas estruturas legais e políticas visam antecipar, detectar, responder, combater e abordar ameaças cibernéticas. Quando totalmente implementadas, as leis e políticas cibernéticas ajudam os países africanos não apenas a navegar na fluida e complexa fronteira digital, mas também a desenvolver resiliência digital. Os países com instituições e/ou quadros políticos existentes para abordar a segurança cibernética incluem a Argélia, o Benim, os Camarões, o Egito, o Gana, Quênia, Líbia, Madagáscar, Malawi, Marrocos, Nigéria, Senegal e Serra Leoa. No entanto, os participantes observaram que, apesar dessas políticas e das estruturas legais e institucionais, os desafios permanecem. Os principais desafios incluem capacidade e conhecimento limitados para lidar com ameaças cibernéticas, bem como orçamentos insuficientes para prevenção e resposta a ameaças à segurança cibernética. Isso é ainda agravado pela coordenação limitada entre os principais atores da segurança. Além disso, os participantes também observaram como as capacidades cibernéticas limitadas afetam a conscientização e a resposta às ameaças cibernéticas. Os participantes também observaram que o público tem baixos níveis de consciência sobre segurança cibernética. Eles também observaram que há uma falta de plataformas suficientes para o engajamento entre atores estatais e não estatais em questões de segurança cibernética. Os participantes revelaram ainda os desafios que enfrentaram ao tentar coordenar e compartilhar informações com atores do setor privado devido à relutância por parte do setor privado.

14. *Vários países africanos adotaram códigos de conduta para o seu pessoal de segurança para garantir profissionalismo.* Os participantes destacaram que o profissionalismo é essencial para garantir que os agentes de segurança dão segurança aos cidadãos de forma eficaz. Várias agências de segurança desenvolveram Códigos de Conduta. Por exemplo, o Quênia adotou o seu Código de Conduta e Ética das Forças Armadas. Além disso, há também um movimento em direção ao desenvolvimento de diretrizes abrangentes para o sector da segurança a níveis regionais. Por exemplo, em 2011, a CEDEAO desenvolveu o “Código de Conduta para Forças Armadas e de Segurança”, que reflete o movimento em direção à harmonização de padrões regionais para o profissionalismo do sector da segurança. Da mesma forma, a União Africana adotou uma Declaração Solene sobre uma Política Comum Africana de Defesa e Segurança (2004) e o Quadro Político da UA sobre a Reforma do Sector da Segurança (2013). Estas políticas, documentos orientadores e códigos de conduta visam contribuir para melhorar os valores de responsabilização, transparência e profissionalismo no sector da segurança na região e no continente.

RECOMENDAÇÕES

- 1. Fortalecer instituições independentes que supervisionam o sector da segurança.** O principal desafio não é tanto o excesso de capacidade do sector da segurança, mas a falta de capacidade nas instituições civis encarregadas de coordenar ou supervisionar o sector da segurança. Formas de abordar esse problema incluem o reforço da capacidade para supervisionar o sector da segurança nos parlamentos, na justiça e órgãos de supervisão independentes, além de incluir autoridades civis do governo na educação militar profissional (PME) e no treino de nacionais e internacionais. Órgãos e mecanismos de supervisão fortes são essenciais para o fortalecimento e a promoção de uma RMC mais saudável, bem como para promover a justiça e garantir que a impunidade seja enfrentada.
- 2. Rever e reformar a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA) para permitir uma melhor cooperação entre as CER e a UA.** A APSA deve incluir um mecanismo que permita a colaboração entre CER para abordar conflitos que dizem respeito a membros de várias CER. As operações de paz lideradas pelas CER, incluindo aquelas implementadas pelas Forças Africanas de Reserva (ASF), devem permitir que membros não pertencentes às CER contribuam com tropas. A União Africana, por meio da Resolução 2719 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, deve procurar realizar operações conjuntas de apoio à paz com as CER relevantes.
- 3. Garantir que a mobilização de recursos seja acompanhada por uma gestão de recursos sólida e transparente.** Há necessidade de maiores esforços por parte dos estados africanos para monitorizar a maneira como os recursos de segurança são utilizados e geridos. Além disso, são necessários mais esforços para melhorar a supervisão do sector da segurança para garantir a responsabilização e a transparência dentro do sector. Isto requer abordar a corrupção e o secretismo nos gastos do sector da segurança (especialmente na defesa). Além disso, são necessários esforços redobrados para coibir e controlar os processos de aquisição opacos que podem ser realizados no sector da segurança se as salvaguardas necessárias não forem implementadas. O Parlamento e outros órgãos de supervisão, como comissões anticorrupção e comitês de ética, têm um papel a desempenhar na prevenção da má gestão dos orçamentos de segurança. Além disso, também deve haver responsabilização recíproca por parte dos altos funcionários do governo encarregados de supervisionar o sector da segurança.
- 4. Promover treino harmonizado e sinérgico para os intervenientes do sector da segurança africano.** É importante assegurar que as academias de treino do sector da segurança abram espaço para que civis sejam lá treinados. Os agentes do sector da segurança, especialmente o pessoal uniformizado, também devem ter a

oportunidade de treinarem em instituições civis. Isso facilitará a polinização cruzada de ideias e fortalecerá a colaboração profissional entre civis e agentes de segurança.

5. **Promover a adoção e revisão contínuas de códigos de conduta que desempenham um papel no aperfeiçoamento do profissionalismo do sector da segurança.** O profissionalismo do sector da segurança é essencial para garantir que os agentes da segurança providenciem segurança de forma eficaz. O profissionalismo dos agentes de segurança deve ser codificado por estruturas legais e políticas, bem como por estruturas de orientação e procedimentos operacionais padrão. Dados os contextos de conflito em evolução e as ameaças à segurança, os estados africanos devem garantir que os Códigos de Conduta no sector da segurança sejam submetidos a revisões periódicas, para garantir que ajudem a resolver as deficiências identificadas. Essas revisões também podem ser usadas para informar mudanças e revisões de políticas internas.
6. **Integrar processos políticos nos esforços de paz e segurança.** As CER, a UA e as Nações Unidas, juntamente com parceiros bilaterais e multilaterais, devem garantir que a concepção de mandatos para as OSP considere estratégias de saída. As PSO devem ser utilizadas em conjunto com outros processos políticos, como diplomacia, bons ofícios, mediação, negociação e diálogo. Exemplos incluem modalidades como o Painel de Sábios da UA, o Conselho de Anciãos da CEDEAO, os Embaixadores da CEDEAO nos Estados-Membros, bem como fóruns como a Rede de Mulheres Africanas na Prevenção e Mediação de Conflitos (FemWise-Africa). Estes mecanismos e entidades podem ser usados para apoiar processos de paz, enquanto as PSO lidam com os desafios de segurança no terreno. O uso de outras estratégias para intervenção em conflitos permite que as OSP criem condições para uma paz duradoura e de longo prazo e para identificar os fatores que causam conflitos, além de dialogar sobre essas questões. Com o tempo, as OSP devem abrir caminho para outras intervenções em conflitos que se concentrem na criação de condições que abordem as raízes dos mesmos.
7. **Promover treino e reforço das capacidades na sensibilização sobre o domínio cibernético.** Há uma enorme necessidade de maior conscientização e compreensão das melhores práticas de segurança cibernética entre os atores do sector da segurança africano. Isso foi criado para aumentar a monitorização, a vigilância, a proteção e as respostas contra riscos de segurança cibernética. O reforço das capacidades e o treino contínuo devem concentrar-se em áreas temáticas como sensibilização sobre o domínio cibernético, importância da

segurança cibernética, segurança digital, segurança da informação e proteção de dados.