



IEEI

Mesa Redonda

A LIGAÇÃO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO: Contributos para uma Estratégia Nacional

IDN, 30 de Abril de 2009

BACKGROUND NOTE

Organização:

**Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)
Instituto da Defesa Nacional (IDN)
Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI)**

Contexto

A ligação entre segurança e desenvolvimento é hoje amplamente reconhecida. Se por um lado a segurança é fundamental para proteger pessoas e bens, criar um ambiente favorável à redução da pobreza e à prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), por outro lado, o desenvolvimento económico e social contribui certamente para a criação de condições mais sustentáveis de segurança e de estabilidade. A Estratégia de Segurança Europeia (2005, revista em 2007) e o Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2005) reconhecem que “não pode existir desenvolvimento sustentável sem paz e segurança, e sem desenvolvimento e erradicação da pobreza não poderá haver paz duradoura”. Esta ligação encontra-se materializada no conceito abrangente de “segurança humana”, o qual prossegue simultaneamente os objectivos de segurança pública (*‘freedom from fear’*) e de desenvolvimento humano (*‘freedom from want’*), tendo sido adoptado como uma orientação de fundo no documento estratégico “Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa” (2005).

No âmbito deste debate internacional, a reforma do sector de segurança (RSS) tem-se assumido como um dos factores importantes para a promoção da segurança e do desenvolvimento, sendo encarada actualmente numa perspectiva abrangente (Abordagem “Whole-of-Government”), envolvendo actores diversificados como as forças armadas, as forças policiais, o sistema judicial e agentes de desenvolvimento. A articulação da reforma do sector de segurança com processos de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e com os esforços de reconstrução e de reforço das capacidades do Estado num contexto de pós-conflito constitui, actualmente, uma prioridade das organizações internacionais que trabalham nesta área e lança numerosos desafios a estas instituições, bem como aos governos dos países desenvolvidos no plano da sua cooperação bilateral e multilateral.

A interligação entre as comunidades de segurança e de desenvolvimento torna-se particularmente difícil no plano operacional, devido a vários factores: constrangimentos institucionais, discrepância de mandatos, variações nos horizontes temporais e nos quadros em que as missões são realizadas (as intervenções militares e de segurança tendem a focalizar-se em acções de curto-prazo e com duração limitada, enquanto o desenvolvimento é considerado um objectivo de longo-prazo); ou a suspeição com que algumas partes das comunidades de desenvolvimento e de segurança se encaram mutuamente.

Existe, contudo, espaço e oportunidade para melhorar estas ligações nomeadamente: pela promoção de um entendimento comum e mais integrado sobre como estas duas perspectivas poderão trabalhar em conjunto, promovendo nomeadamente uma análise comum do contexto, problemas específicos, prioridades e potencialidades da cooperação portuguesa nesses contextos: através da elaboração de um conjunto de orientações que estabeleçam regras de cooperação; pela melhoria da comunicação e informação entre actores; pelo envio e formação de uma nova geração de pessoal que tenha uma visão abrangente dos novos desafios de desenvolvimento e de segurança que estes países enfrentam, entre outras medidas. As experiências do Reino Unido, da Holanda ou dos países nórdicos podem fornecer algumas pistas de caminhos para, por um lado, promover a inclusão da segurança na agenda global do desenvolvimento dos principais ministérios e, por outro lado, avançar para uma maior coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD).

A Presidência Portuguesa da UE no segundo semestre de 2007 conferiu grande relevância a estas matérias: elegeu a fragilidade dos Estados como um dos temas prioritários para a actuação externa da UE, conseguiu promover a realização da primeira reunião ministerial conjunta Defesa/Desenvolvimento, e tanto o MNE como o MDN salientaram em diversas ocasiões a importância da interligação entre Segurança e Desenvolvimento. As Conclusões do Conselho sobre “Resposta da UE a Situações de Fragilidade” e sobre “Segurança e Desenvolvimento”,

ambas aprovadas em Novembro de 2007, vieram trazer um enquadramento importante para a actuação europeia nesta matéria. Várias iniciativas estão igualmente em curso ou em preparação: Portugal participa actualmente de forma activa nos esforços europeus de implementação de várias iniciativas de *peacebuilding* e de programas de RSS em diversos países parceiros (p.ex. Guiné-Bissau, Timor) e encontra-se em preparação um plano nacional de interligação entre segurança e desenvolvimento.

Neste âmbito, a presente mesa redonda visa **promover o debate, em Portugal, sobre a interligação entre Segurança e Desenvolvimento e a implementação de uma abordagem “Whole-of-Government”**, com especial enfoque nas questões ligadas à Reforma do Sector da Segurança e ao continente africano, através de três temas:

Tema 1:

Operacionalização da ligação segurança-desenvolvimento em situações de fragilidade

O Estado português desenvolve relações de cooperação privilegiadas com um conjunto de Estados considerados frágeis, seja por manifestarem constrangimentos institucionais diversos, seja porque enfrentam os desafios complexos de uma crise estrutural ou de uma situação pós-conflito. Neste contexto, a complexidade de um quadro que interliga segurança (nas suas variadas vertentes), paz e desenvolvimento exige, cada vez mais, uma coordenação eficaz de políticas e estratégias ao nível interno, de modo a maximizar o impacto positivo das acções desenvolvidas no plano externo.

As actuais consequências (e custos) da instabilidade e fragilidade dos Estados em termos económicos, de segurança e de desenvolvimento são consideráveis, aos níveis nacional, regional e global. Este facto levou alguns doadores a desenvolverem estratégias específicas para lidarem com os desafios colocados por situações de fragilidade e contextos difíceis. No entanto, a evolução positiva no campo do pensamento teórico e das orientações políticas contrasta ainda com os factos: os países frágeis recebem menos ajuda do que outros países em circunstâncias similares; os fluxos de ajuda são mais voláteis (com os doadores a tomarem decisões de parar ou recomeçar a ajuda de uma forma descontínua); cerca de metade da ajuda recebida é direccionada para o alívio à dívida ou para assistência humanitária (o que significa que o envolvimento é mais reactivo do que pró-activo); e a maior parte dos fundos tende a concentrar-se num número restrito de Estados – normalmente países em situação de pós-conflito e/ou considerados estrategicamente importantes para a segurança global – enquanto outros permanecem ‘órfãos da ajuda’. Para além disso, a pressão para apresentarem resultados quantitativos pode levar a que os doadores não invistam o suficiente em questões de longo prazo – como a criação e reforço das capacidades das instituições – que nestes países é necessariamente lenta e não necessariamente linear, apesar de essencial para criar alguma *ownership* do processo de desenvolvimento.

É actualmente reconhecido que a responsabilidade primordial por evitar o falhanço do Estado reside nos próprios países, nomeadamente na capacidade e/ou vontade da sua liderança para prevenir, absorver, gerir e ultrapassar crises potenciais ou reais. Contudo, é igualmente reconhecido que a comunidade internacional pode desempenhar um papel importante no reforço de uma liderança responsável e com capacidade de resposta, bem como na prevenção do aumento da instabilidade e de outros factores de fragilidade (como a pobreza). Existe um grande dilema sobre as formas e nível de envolvimento que os doadores deverão prosseguir; mas existe um consenso crescente sobre a necessidade de se envolverem de forma pró-activa e o mais cedo possível (centrando-se em estratégias preventivas). Para além disso, a reformas na área da

segurança (como a reforma do sector de segurança ou os processo DDR) apenas podem ter sucesso se os apoios ao desenvolvimento reforçarem os esforços políticos na área da segurança/defesa e vice-versa.

Nesta perspectiva abrangente, o CAD-OCDE estabeleceu os princípios para uma intervenção mais eficaz em Estados frágeis: (i) tomar o contexto como ponto de partida; (ii) evitar causar danos; (iii) empenhar-se na construção do Estado como objectivo central; (iv) conferir prioridade à prevenção; (v) reconhecer as ligações entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento; (vi) promover a não-discriminação enquanto base das sociedades que usufruem de estabilidade e inclusão social; (vii) alinhar-se segundo as prioridades locais em diferentes formas e segundo contextos distintos; (viii) alcançar consenso sobre mecanismos práticos de coordenação entre os actores internacionais; (ix) agir com rapidez... mas manter-se envolvido durante o tempo suficiente para garantir a sustentabilidade (x) evitar criar bolsas de exclusão (dentro e entre países). Estes princípios têm sido monitorizados através de diversos estudos-piloto, mas um dos principais desafios reside na sua incorporação prática na acção externa dos países doadores. Estará Portugal a incorporá-los devidamente?

Assim, as principais questões a abordar no debate são as seguintes:

- Quais os mecanismos para integrar **as acções de segurança no curto-prazo com os objectivos de desenvolvimento no longo-prazo** em países afectados por conflitos ou com grande fragilidade estrutural?
- Como desenvolver **capacidades**, em Portugal, para análises estratégicas de situações políticas e de tensão que sejam partilhadas entre os diversos actores, de forma a conseguir planear a agir de forma coerente face aos primeiros sinais de instabilidade e/ou fragilidade?
- Que orientações operacionais devem ser estabelecidas para promover a “**segurança humana**”, aprovada como uma orientação de fundo do envolvimento português em situações de fragilidade (Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa)?
- Através de que vias e de que forma pode Portugal promover, ao nível **multilateral**, uma maior **previsibilidade, eficácia e sustentabilidade** da ajuda a Estados frágeis?

Tema 2:

A coordenação institucional na sede e no terreno

Os progressos efectuados por Portugal, nos últimos anos, para a existência de um apoio integrado às questões de *peacebuilding* e de segurança humana têm sido prejudicados quer pela insuficiência de fundos, quer pela falta de uma comunicação sólida e de canais de coordenação eficazes entre as instituições governamentais (e destas com a sociedade civil). Apesar do acompanhamento das principais tendências internacionais ao nível estratégico, as acções de *peacebuilding* e as tentativas de interligação entre segurança e desenvolvimento são, na maioria das vezes, resultado de uma situação de emergência (p.ex. um golpe de Estado, o surgimento de violência armada, etc) e/ou são realizadas numa base *ad-hoc*, caso a caso. Como refere a avaliação do CAD-OCDE à cooperação portuguesa, em 2006, “*Portugal has not articulated a global policy on conflict prevention, peacebuilding and fragile states*”.

Assim, perante o contexto internacional de proliferação de crises estruturais complexas e de necessidade da promoção da paz e do desenvolvimento ao nível global, impõe-se que Portugal identifique **mecanismos e instrumentos para uma intervenção do Estado português mais coerente, integrada e coordenada**. Isto é importante tanto nos países onde existem missões de prevenção de conflitos, manutenção ou imposição da paz, como nos países parceiros da cooperação portuguesa (na sua maioria em situação de fragilidade e/ou de pós-conflito).

Em primeiro lugar, **a conjugação dos diferentes instrumentos** ao dispor da acção externa portuguesa – acção diplomática, ajuda humanitária, política de cooperação para o desenvolvimento, instrumentos militares e de segurança – é essencial para melhorar a qualidade e coordenação dessa acção externa. Apesar dos actores humanitários, de desenvolvimento e militares/de segurança terem papéis e mandatos diferentes (e complementares), é possível assegurar uma maior interacção e coordenação. Isto implica, nomeadamente, uma maior capacidade de realizar análises conjuntas, partilhar informação, articular diversos actores na sede e no terreno.

Em segundo lugar, **a promoção interna de coerência de políticas** é fundamental para que não existam resultados contraditórios, mas antes um trabalho conjunto de políticas que se reformam mutuamente. Políticas incoerentes são políticas ineficazes, com risco de causar maiores danos em situações de fragilidade e de problemas de capacidade a vários níveis nos países parceiros. Isto implica, p.ex. que a política comercial ou de segurança sejam coerentes com os objectivos e compromissos assumidos por Portugal em matéria de desenvolvimento. Esta abordagem “*whole-of-Government*” tem de ser construída desde a sede, de uma forma integrada, que possa depois desenrolar-se na actuação ao nível operacional.

Neste contexto, a análise de documentos e mecanismos desenvolvidos por outros países europeus para a implementação de estratégias de *peacebuilding*, prevenção de conflitos e resposta a situações de fragilidade pode fornecer **pistas e experiências com interesse para Portugal**.

O exemplo mais visível é o do **Reino Unido**, que possui pelo menos dois instrumentos interministeriais. O Conflict Prevention Pool foi constituído em Abril de 2008, juntando os anteriores Global Conflict Prevention Pool e África Conflict Prevention Pool. Pretende aumentar a eficácia da contribuição do Reino Unido para a prevenção de conflitos e constitui um instrumento financeiro para actividades de longo-prazo, gerido conjuntamente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (FCO), o Ministério da Defesa e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID). Os três ministros acordam as orientações estratégicas a partir de uma

análise de conflitos partilhada pelas três entidades, juntando depois o trabalho diplomático, da defesa e do desenvolvimento em programas regionais e temáticos. Outro exemplo é a Stabilisation Unit, detida pelos mesmos três ministérios e destinada a apoiar países emergentes de conflitos, através de uma ajuda rápida, dirigida e especializada.

Outros países que preconizaram tentativas de interligar segurança e desenvolvimento através das estruturas governamentais são, nomeadamente, a Holanda – que em 2005 lançou o Fundo de Estabilização, uma iniciativa conjunta dos Ministérios da Defesa, Negócios Estrangeiros e Economia com o objectivo de coordenar funções em situações de reconstrução -, a Noruega – que possui uma Estratégia Norueguesa de Peacebuilding e promove grupos de trabalho internos unindo os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, Desenvolvimento, Ambiente, Justiça e Defesa, cujos representantes fazem visitas em comum ao terreno – ou a Finlândia – que também possui grupos de trabalho interministeriais com resultados práticos, p.ex. sobre Comércio e Desenvolvimento ou sobre Segurança e Desenvolvimento, entre outros.

Neste contexto, as questões propostas para debate são as seguintes:

- De que formas os objectivos de desenvolvimento podem ser melhor integrados nas missões de paz/segurança de Portugal e, por sua vez, as questões da segurança, prevenção de conflitos e governação podem ser incorporadas nos Programas integrados de Cooperação? Como promover uma **programação integrada** no campo da segurança e desenvolvimento (PIC, cooperação Técnico-Militar, Cooperação Técnico-Policial, participação em projectos e missões multilaterais, etc)
- Quais os **mecanismos e instrumentos a desenvolver/reforçar nas estruturas governamentais portuguesas** para assegurar uma maior coerência de políticas e interligação entre diversos actores? (mecanismos de consulta interministerial? Grupos de Trabalho temáticos e/ou por país? Acções pilotos e planos específicos para determinados países? Equipas ad-hoc interministeriais para os países frágeis? Fundos comuns? Formação conjunta? Outros?)
- Qual o modelo a implementar **no terreno** para desenvolver sinergias entre as forças armadas e os agentes de desenvolvimento portugueses? (mecanismos de coordenação regular promovidos pelas Embaixadas? Outros?)
- Ao nível **multilateral**, como pode Portugal promover uma maior interligação entre segurança e desenvolvimento (no âmbito da Parceria UE-África, no seio da UE, na coordenação entre doadores, na CPLP)?

Tema 3:

Estudo de Caso - Guiné-Bissau

Sem instituições consolidadas e um Estado fragilizado por décadas de má gestão económica e de instabilidade política, a Guiné-Bissau representa actualmente o paradigma de **crise estrutural complexa e profunda**, em que os altos índices de pobreza, o tráfico de droga proveniente da América Latina, o funcionamento irregular e falta de capacidade das instituições públicas no fornecimento de serviços sociais básicos são alguns factores impeditivos da consolidação da paz e do desenvolvimento.

A fragilidade estrutural é, caracterizada, ao nível estatal, pela burocracia e corrupção nas estruturas estatais, pelo défice de cultura democrática e a necessidade de maior independência do poder judicial, da polícia e das forças armadas. Por um lado, as violações dos direitos humanos básicos (tais como detenções arbitrárias e limitações à liberdade de expressão) indicam que as instituições democráticas são ainda bastante frágeis e que o poder executivo continua a primar sobre o poder legislativo e judicial. Por outro lado, o tráfico de droga na Guiné, que segundo a o escritório das Nações Unidas contra a Droga e Crime (UNODC) é maior do que o valor do rendimento nacional, beneficia não apenas da falta de meios financeiros para a ausência de um combate estruturado e eficaz ao tráfico, mas principalmente da fragilidade do Estado, que tem permitido a actuação impune dos traficantes e a sua infiltração nas estruturas estatais. Neste contexto, a proliferação de conferências sobre este tema nos últimos meses ou a assinatura de um documento estratégico de luta contra o narcotráfico por parte da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) pouco poderão fazer para evitar que a Guiné-Bissau se torne num narco-Estado, se não forem tomadas medidas estruturantes para **reforço do Estado e das suas instituições democráticas**.

A ausência de guerra continua a não significar uma paz efectiva e condições sustentáveis de segurança, pelo que a Guiné-Bissau foi eleita como terceiro **país-alvo** (depois do Burundi e da Serra Leoa) **para a actuação da *Peacebuilding Commission* das Nações Unidas**. A 4 de Novembro de 2008 os “Amigos da Guiné-Bissau” reuniram-se para debater estratégias de reconstrução e abordagens dos doadores para promover o desenvolvimento no país, seguindo-se uma reunião do “Grupo de Contacto” no Parlamento Europeu, que se centrou na Reforma do Sector de Segurança e na inclusão de outras prioridades de *peacebuilding*, como a segurança humana e as estruturas sociais.

A **reforma do sector de segurança** foi assumida desde 2007 como uma das prioridades da ajuda da comunidade internacional na Guiné-Bissau. A missão da UE para a RSS na Guiné (no âmbito PESD) foi constituída com o objectivo de criar as condições para implementação da Estratégia Nacional de Reforma do Sector de Segurança, adoptada pelas autoridades guineenses e endossada na mesa redonda de doadores em Novembro de 2006, a qual se materializou posteriormente num Plano de Acção para Restruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança (Setembro de 2007). No âmbito da ajuda europeia, o 10º FED tem como um dos sectores prioritários a “Prevenção de Conflitos”, que inclui programas de reforma da justiça e da administração pública.

Para além das dificuldades comuns a várias missões de SRR em África, a recente instabilidade política na Guiné demonstra que os **desafios à implementação das reformas de segurança estão relacionados com aspectos mais abrangentes**: a coordenação entre os esforços dos parceiros nacionais e internacionais na área da segurança e do desenvolvimento; a necessidade de reforço das capacidades do Estado guineense em diversas áreas; a influência de factores sub-regionais (incluindo questões fronteiriças) e o impacto do tráfico de droga e do crime organizado; a conciliação dos investimentos em RSS com programas de reconstrução sócio-económica (muitas

vezes com falta de financiamento); o desenvolvimento de capital humano que possa apropriar-se dos processos de RSS e de outros programas de desenvolvimento (normalmente preconizados pelos doadores); ou a ausência de um processo de reconciliação que possa contribuir para uma paz mais abrangente e sustentável.

Assim, propõe-se o debate das seguintes questões:

- A **actuação da comunidade internacional** na Guiné-Bissau tem contribuído para a prossecução de uma paz duradoura e de um desenvolvimento sustentável no país? **O que poderá (e deverá) ser feito de forma diferente?**
- Qual é o **papel de Portugal na implementação de uma estratégia de consolidação da paz abrangente** na Guiné-Bissau? Como se deve **organizar o apoio português** para que sejam devidamente equacionados, de forma coordenada e integrada, os vários desafios que se colocam no actual contexto guineense?