

Ferramenta n.º 4

# Gestão Eficaz do Apoio Externo à Reforma do Sector de Segurança

Valerie Yankey-Wayne



**DCAF**  
a centre for security,  
development and  
the rule of law

Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação  
do Sector de Segurança na África Ocidental



# Gestão Eficaz do Apoio Externo à Reforma do Sector de Segurança

Valerie Yankey-Wayne



**DCAF**  
a centre for security,  
development and  
the rule of law

Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação  
do Sector de Segurança na África Ocidental



### Sobre a autora

Valerie Yankey-Wayne possui uma pós-graduação em Direito e Política pela Universidade de Cambridge, no Reino Unido. Tem vindo a desenvolver um amplo trabalho na área da monitorização e avaliação orientadas para os resultados da reforma dos sectores de segurança e justiça, bem como na área da segurança comunitária em mais de 20 países de África e da região das Caraíbas. Valerie tem prestado apoio a governos e organizações regionais como a União Africana, a CEDEAO, a Liga dos Estados Árabes e a União Europeia, dando formação e desenvolvendo material de apoio às formações, linhas de orientação operacionais e documentos políticos e estratégicos sobre gestão de conflitos e a reforma do sector de segurança. Participou ainda na elaboração e negociação de protocolos internacionais e regionais sobre controlo de armamento e gestão de conflitos. Actualmente, Valerie é membro do Grupo de Referência das Nações Unidas de Especialistas em Controlo de Armamento. Ocupa igualmente o cargo de especialista de alto nível na área da reforma do sector de segurança na EPES Mandala Consulting e é membro da Rede Africana do Sector de Segurança. Valerie tem uma vasta bibliografia publicada sobre os temas de controlo de armamento e gestão de conflitos.

**Editora:** Ornella Moderan

**Assistente editorial:** Lisa Boström

**Consultores editoriais:** Kossi Agokla e Fabrice Ramadan

### Conselho editorial

Emma Birikorang, Abdourahmane Dieng, Eboe Hutchful e Christophe Kougniazonde.

### Agradecimentos

A autora e os editores gostariam de agradecer o valioso contributo que os seguintes colaboradores deram para elaboração desta ferramenta: Jeremy Astill-Brown, Ibrahim Bangura, Scott Deely, Anja Ebnöther, Mpako Foaleng, Jolie-Ruth Morand, Baly Ouattara, Daniel de Torres, Okey Uzochina e Alwin Van den Boogaard.

### DCAF

O Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF) é uma instituição internacional de vanguarda nas áreas da boa governação e reforma do sector de segurança, estabelecida em 2000 como fundação internacional. Em África, o DCAF apoia organizações regionais, instituições nacionais e intervenientes não-estatais nos seus esforços para melhorar a eficácia e a responsabilização do sector de segurança.

**Foto de capa:** PNUD, 2007

**Traduzido para português por** Diana Tarré ([www.thelisbonettetranslations.com](http://www.thelisbonettetranslations.com))

**Tradução revista por** Ana Vozzone

**Design gráfico:** Alice Lake-Hammond ([www.alicelh.co](http://www.alicelh.co))

ISBN: 978-92-9222-371-7

© DCAF 2015

**Como citar:** Valerie Yankey-Wayne, «Gestão Eficaz do Apoio Externo à Reforma do Sector de Segurança», em Ornella Moderan (ed.), *Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental* (Genebra: DCAF, 2015).



### O que é a Caixa de Ferramentas?

Esta publicação faz parte da *Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental*. Visa apoiar a implementação do quadro de políticas para a reforma e governação do sector de segurança da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Através de orientações e conselhos práticos, adaptados ao contexto da África Ocidental e baseados em experiências regionais, a Caixa de Ferramentas visa facilitar a elaboração de políticas, bem como a implementação e gestão de processos de reforma do sector de segurança (RSS) a nível nacional.

### A quem se destina a Caixa de Ferramentas?

A Caixa de Ferramentas é um recurso desenvolvido para ser utilizado pela Comissão da CEDEAO e por todas as partes interessadas nacionais dos estados-membros da CEDEAO, incluindo o poder executivo, o parlamento, o sistema judicial, as instituições civis responsáveis pelo controlo do sector de segurança e a sociedade civil. Também se destina aos outros intervenientes envolvidos em processos de RSS, como os parceiros internacionais.

### Qual é a estrutura da Caixa de Ferramentas?

A Caixa de Ferramentas é composta por oito publicações temáticas, chamadas Ferramentas:

- Ferramenta n.º 1: Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 2: Programação da Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 3: Boa Governação Financeira das Instituições de Defesa e Segurança
- Ferramenta n.º 4: Gestão Eficaz do Apoio Externo à Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 5: Supervisão Parlamentar do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 6: Envolvimento da Sociedade Civil na Governação e Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 7: Prestadores Não-Estatais de Serviços de Segurança e Justiça e a Reforma do Sector de Segurança
- Ferramenta n.º 8: Integração do Género na Governação e Reforma do Sector de Segurança



### Quem desenvolveu o projecto?

A Caixa de Ferramentas foi produzida pelo Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF) a pedido da CEDEAO.

As Ferramentas foram redigidas maioritariamente por especialistas oeste-africanos, tendo sido revistas por um Conselho Editorial composto por investigadores e profissionais de renome mundial. Os membros do Conselho, também eles oriundos da África Ocidental, são especialistas na reforma e governação do sector de segurança, dispondo de longa experiência e excelente conhecimento da região.

A Caixa de Ferramentas foi produzida com o apoio financeiro dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros do Reino da Noruega e da Confederação Suíça.

# Índice

Lista de caixas	v
Acrónimos	vi
1. Introdução	1
2. Relevância do apoio externo à RSS na África Ocidental	3
2.1. O que é a reforma do sector de segurança?	3
2.2. O que torna o financiamento nacional da RSS desafiante?	6
2.3. Porque existe uma vontade crescente no seio da comunidade internacional para prestar assistência à RSS?	8
3. Abordar os riscos e desafios associados ao apoio externo à RSS a partir de uma perspectiva nacional	11
3.1. Desafios à soberania nacional	11
3.1.1. Limitação da autonomia política	11
3.1.2. Condições impostas pelos parceiros	12
3.1.3. Agenda exterior	14
3.1.4. Exposição de informações confidenciais sobre defesa e segurança	15
3.2. Desafios em matéria de autonomia e sustentabilidade financeira	15
3.2.1. Os riscos da dependência financeira para a autonomia política	16
3.2.2. Os riscos que os acordos de financiamento sem termo comportam para a sustentabilidade da RSS	17
3.2.3. Os riscos associados a compromissos de parceiros a curto prazo	17
3.2.4. Os riscos dos compromissos não cumpridos e dos recuos dos parceiros	17
3.3. Desafios em matéria de capacidade institucional	19
3.3.1. Elevados custos de transacção	19
3.3.2. Duplicação de esforços devido a procedimentos descoordenados	20
4. Aplicação dos princípios de parcerias de desenvolvimento eficazes ao apoio à RSS	23
4.1. Princípios fundamentais para a assistência ao desenvolvimento	23
4.2. Garantir a apropriação nacional	25
4.2.1. A assistência à RSS deve guiar-se pela procura	25
4.2.2. A procura de assistência à RSS deve assentar numa avaliação das necessidades e numa análise das lacunas em matéria de capacidade que sejam lideradas pelo país	26
4.2.3. A RSS deve seguir o ritmo nacional	27
4.3. Garantir o alinhamento dos parceiros com sistemas nacionais fiáveis	27
4.3.1. Alinhamento das políticas	27
4.3.2. Alinhamento dos sistemas	28



4.4. Incentivo à harmonização entre os parceiros externos . . . . .	29
4.4.1. Melhoria da coordenação entre os parceiros . . . . .	29
4.4.2. Partilha de responsabilidades de acordo com o valor acrescentado de cada parceiro externo . . . . .	30
4.4.3. Criação de sinergias . . . . .	30
4.5. Gestão orientada para os resultados com um enquadramento nacional . . . . .	31
4.5.1. Compreensão dos quadros de avaliação de desempenho . . . . .	31
4.5.2. Promoção de uma cultura institucional para uma gestão baseada em resultados . . . . .	31
4.5.3. Desenvolvimento de ferramentas eficazes para a gestão baseada em resultados . . . . .	31
4.6. Construção de confiança através de mecanismos eficazes de responsabilização mútua . . . . .	32
4.6.1. Responsabilização perante os respectivos eleitorados . . . . .	32
4.6.2. Responsabilização conjunta perante as partes interessadas nacionais do país beneficiário . . . . .	33
4.6.3. Responsabilização recíproca . . . . .	33
4.7. Coordenação multinível enquanto ferramenta eficaz de gestão de parceiros . . . . .	34
<b>5. Desenvolvimento de uma estratégia eficaz para a mobilização de recursos de apoio à RSS . . . . .</b>	<b>39</b>
5.1. Atribuição de mandatos e responsabilidades claros para o estabelecimento de parcerias . . . . .	39
5.2. Entendimento do ambiente de assistência externa . . . . .	41
5.2.1. Identificação de potenciais fontes de financiamento . . . . .	41
5.2.2. Mapeamento dos perfis e interesses dos possíveis parceiros . . . . .	42
5.2.3. Entendimento das modalidades de financiamento . . . . .	44
5.3. Gestão da conjuntura da assistência externa . . . . .	48
5.3.1. Selecção das disposições de financiamento de acordo com as especificidades nacionais . . . . .	48
5.3.2. Gestão das preferências dos parceiros . . . . .	48
5.3.3. Defesa de uma abordagem integrada, incentivando o apoio orçamental geral (AOG) em detrimento do financiamento limitado a determinados projectos . . . . .	49
5.4. Construção de credibilidade para a mobilização de recursos . . . . .	49
5.4.1. Criação de um quadro que permita uma parceria igualitária . . . . .	49
5.4.2. Integração da assistência externa num quadro nacional de financiamento da RSS . . . . .	50
5.4.3. Reforço da capacidade de gestão nacional . . . . .	51
5.5. Envolvimento com os parceiros externos . . . . .	52
5.5.1. Desenvolvimento de documentação específica para um determinado parceiro tendo em vista a mobilização de recursos . . . . .	52
5.5.2. Desenvolvimento de uma proposta para solicitar apoio financeiro . . . . .	54
5.5.3. Gestão da fase de negociação e formalização do acordo . . . . .	55
5.5.4. Distribuição dos recursos afectados . . . . .	55

6. Desenvolvimento de estratégias especiais de apoio para áreas subfinanciadas ou negligenciadas . . . . .	57
6.1. Colocação da ênfase em reformas da governação . . . . .	57
6.2. A reforma dos serviços de informação . . . . .	58
6.3. A igualdade de género na RSS. . . . .	60
6.4. Gestão das finanças públicas do sector da segurança. . . . .	62
6.5. Mecanismos externos de supervisão e responsabilização . . . . .	63
6.5.1. Promover a responsabilização através da criação de capacidade das partes interessadas externas encarregues da supervisão . . . . .	64
6.5.2. Promover a responsabilização integrando o combate à corrupção na programação da RSS . . . . .	64
6.5.3. Promover a transparência apoiando o acesso à informação . . . . .	65
6.6. Prestadores tradicionais de serviços de segurança e justiça . . . . .	66
7. O papel da CEDEAO . . . . .	67
7.1. Apresentação de orientações normativas sobre as relações entre parceiros . . . . .	67
7.2. Facilitação da eficácia do apoio externo à RSS. . . . .	68
7.3. Avaliação da possibilidade de criação de uma «carteira dedicada» para prestação de apoio à RGSS sob a alçada da divisão financeira do Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança da Comissão da CEDEAO. . . . .	69
Lista de verificação: Mobilização e gestão eficazes das parcerias externas de apoio à RSS . . . . .	71
Recursos adicionais . . . . .	73
Notas. . . . .	74

---

## Lista de caixas

---

Caixa 1: Definições de RSS do Quadro de Políticas sobre a Reforma do Sector de Segurança da União Africana de 2013 . . . . .	3
Caixa 2: A supremacia do poder civil e a lealdade à autoridade constitucional . . . . .	4
Caixa 3: O que é a reforma e a governação democrática do sector de segurança? Definições da CEDEAO . . . . .	5
Caixa 4: Alguns exemplos de apoio externo a processos de RSS na África Ocidental. . . . .	10
Caixa 5: Compreender os desafios políticos enfrentados pelas administrações estrangeiras que apoiam processos de RSS no exterior . . . . .	13
Caixa 6: Financiamento nacional para a definição nacional de prioridades . . . . .	16
Caixa 7: O financiamento externo nunca é garantido . . . . .	18
Caixa 8: Reconhecimento do peso da assistência externa no orçamento nacional . . . . .	20
Caixa 9: Falhas frequentes do apoio externo à RSS . . . . .	21
Caixa 10: Directrizes da UA sobre a assistência externa à RSS . . . . .	24
Caixa 11: Lembrete: Apropriação e liderança nacionais . . . . .	25
Caixa 12: O papel dos intervenientes externos no apoio ao fortalecimento dos sistemas nacionais . . . . .	29
Caixa 13: Desenvolvimento de um quadro forte para a responsabilização dos parceiros . . . . .	34
Caixa 14: Criação de grupos de trabalho inclusivos para acompanhar intervenções complexas. . . . .	37
Caixa 15: Riscos associados à falta de estratégia na mobilização de recursos . . . . .	41
Caixa 16: Quem são os possíveis parceiros externos para a RSS na África Ocidental? . . . . .	41
Caixa 17: Pontos a ter em consideração durante o mapeamento de parceiros . . . . .	43
Caixa 18: Pontos fortes e fracos de alguns instrumentos de financiamento específicos . . . . .	45
Caixa 19: O que é uma boa relação custo-benefício? . . . . .	47
Caixa 20: Emparelhamento das contribuições externas e do financiamento nacional através do financiamento conjunto de projectos e de financiamento de contrapartida . . . . .	51
Caixa 21: Reequilíbrio da repartição do financiamento entre as áreas mais «duras» e mais «suaves» da RSS . . . . .	58
Caixa 22: Por que razão a reforma dos serviços de informação é importante? . . . . .	59
Caixa 23: A RGSS e o género no quadro de políticas da CEDEAO . . . . .	61
Caixa 24: Controlo e supervisão democráticos do sector de segurança . . . . .	63
Caixa 25: Exemplos de contribuições da CEDEAO a iniciativas de segurança transfronteiriças . . . . .	69



---

## Acrónimos

---

AOD	Assistência oficial ao desenvolvimento
AOG	Apoio orçamental geral
AOS	Apoio orçamental sectorial
APS	Apoio programático sectorial
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
GSS	Governança do sector de segurança
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
RGSS	Reforma e governança do sector de segurança
RSS	Reforma do sector de segurança
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine – União Económica e Monetária da África Ocidental

## Introdução

A reforma do sector de segurança (RSS) é um processo altamente complexo do ponto de vista político e técnico, que exige recursos humanos e financeiros consideráveis. A gestão destes recursos é, por si só, uma questão politicamente sensível e tecnicamente desafiadora, que envolve a definição de uma agenda de segurança partilhada, o desenvolvimento de processos orçamentais complexos, a criação de mecanismos fiáveis de responsabilização financeira para os gastos relacionados com a segurança e, em muitos casos, o envolvimento em parcerias construtivas<sup>1</sup> com intervenientes internos e externos para obter financiamento complementar, assentes na liderança nacional e na responsabilização mútua. No contexto da RSS, a incapacidade de sustentar as necessidades da reforma de forma eficaz e transparente pode ter impactos negativos na segurança do Estado e da população.

Os Estados oeste-africanos cuja capacidade financeira seja limitada poderão solicitar apoio a contrapartes bilaterais ou multilaterais para financiar os seus processos de RSS. Apesar de a assistência externa representar uma oportunidade para os estados-membros da CEDEAO dispostos a iniciar um processo de RSS, a mobilização e gestão deste apoio comporta desafios políticos, técnicos e em matéria de políticas. Acima de tudo, é necessário estabelecer um equilíbrio entre o valor das parcerias que visam colmatar as lacunas de um processo nacional de RSS em matéria de recursos e a necessidade de manter a apropriação e a liderança nacionais do processo de reforma, independentemente da origem dos fundos complementares que o sustentam. Com efeito, é comum que os Estados soberanos manifestem reservas em expressar abertura a parcerias internacionais que comportem o risco de resultar numa ingerência externa em assuntos internos fulcrais, tais como questões relacionadas com a defesa e a segurança.

Apesar de uma extensa contribuição para o enquadramento das relações de assistência internacional, o discurso geral sobre a assistência ao desenvolvimento tem beneficiado a área da RSS e da governação do sector de segurança (GSS) apenas de uma forma limitada e, sobretudo, do ponto de vista dos prestadores internacionais de assistência. No entanto, a aplicação sensível ao contexto dos princípios de parcerias eficazes para o desenvolvimento pode proporcionar às nações envolvidas um quadro funcional para uma gestão eficaz do apoio externo ao processo de reforma.

Esta ferramenta baseia-se na constatação de que as orientações para os intervenientes internacionais dispostos a apoiar processos de RSS no âmbito do seu compromisso de assistência externa são algo abundantes, ao passo que os conselhos práticos para os países que estão a implementar estas reformas, sobre como gerir as relações com os parceiros externos, continuam a ser escassos. Reconhecendo os desafios únicos que os Estados da África Ocidental podem enfrentar quando alargam as suas relações de cooperação para o desenvolvimento ao campo da RSS, esta ferramenta visa fornecer orientações práticas

aos estados-membros da CEDEAO sobre como gerir a assistência externa à RSS de uma forma que sustente a visão nacional, assegure a viabilidade económica, imponha responsabilidade mútua e busque resultados sustentáveis. Também aborda o papel que a CEDEAO desempenha enquanto prestadora de apoio aos estados-membros na gestão das suas relações com os países e instituições parceiros, em consonância com as normas regionais para uma boa GSS e com os padrões internacionais para parcerias de desenvolvimento eficazes.

Dado o âmbito do seu tópico, esta ferramenta destina-se sobretudo às administrações nacionais dos estados-membros da CEDEAO que são especificamente responsáveis pelo planeamento, gestão e supervisão da atribuição de recursos internos e externos à RSS. No entanto, também pode ser útil para agentes de supervisão não-estatutários envolvidos na monitorização da agenda de segurança nacional, do orçamento nacional ou das políticas de cooperação, tais como a comunicação social, centros de investigação académica e observatórios ou organizações da sociedade civil.

## Relevância do apoio externo à RSS na África Ocidental

### 2.1. O que é a reforma do sector de segurança?

A CEDEAO define a RSS como «o processo através do qual os países formulam ou reorientam as políticas, estruturas e capacidades das instituições e grupos envolvidos no sector de segurança, com o intuito de torná-los mais eficazes, eficientes, responsabilizáveis e actuates em relação ao controlo democrático e às necessidades de segurança e justiça das populações.»<sup>2</sup> Ver também Caixa 1 para definições da União Africana (UA).

#### Caixa 1: Definições de RSS do Quadro de Políticas sobre a Reforma do Sector de Segurança da União Africana de 2013

3. **Segurança:** Segue, mas não se limita à definição de segurança constante da Declaração Solene sobre a Política Comum Africana de Defesa e Segurança (PACDS). A PACDS apresenta uma definição multidimensional de segurança, que engloba tanto a noção tradicional centrada na sobrevivência do Estado e a sua protecção contra agressões externas por meios militares, como a concepção não-militar de segurança humana, baseada em imperativos políticos, económicos, sociais e ambientais, além dos direitos humanos.

4. **Sector de segurança:** As componentes do sector de segurança variam de acordo com cada contexto nacional. Contudo, em termos gerais e no contexto africano, o sector de segurança é constituído por indivíduos, grupos e instituições responsáveis pela prestação, gestão e supervisão da segurança das pessoas e do Estado. Estes incluem, mas não se limitam, aos seguintes:

(a) **Instituições de segurança primárias:** tais como forças armadas, polícia, gendarmaria e outras agências responsáveis pela aplicação da lei, guarda presidencial, unidades antiterrorismo, autoridades responsáveis pela gestão das fronteiras, autoridades alfandegárias e de imigração, secretaria/direcção-geral do departamento de Estado, bem como quaisquer outros serviços de segurança criados pelo Estado.

(b) **Instituições especializadas de informação e segurança:** como as que são responsáveis por encontrar e utilizar informação para preservar a soberania do Estado, a segurança do mesmo e defender os interesses nacionais fundamentais. Estas podem estar envolvidas em actividades de segurança, nomeadamente, contra-espionagem, contraterrorismo e a luta contra todas as formas de crime organizado;

(c) **Órgãos públicos de supervisão e gestão:** como o executivo, os ministérios da justiça, a legislatura, órgãos consultivos no domínio da segurança nacional, subcomissões parlamentares, órgãos de luta contra a corrupção, autoridades consuetudinárias, o Parlamento Pan-Africano e órgãos parlamentares regionais;

(d) **Instituições de justiça e do Estado de direito:** tais como o poder judiciário, prisões e outros estabelecimentos penitenciários, gabinete do procurador-geral, ministério público, provedores de justiça, sistemas de justiça tradicional e transicional, comissões de direitos humanos e tribunais;

(e) **Unidades de emergência civil:** tais como serviços de busca e salvamento, de combate a incêndios, de controlo de motins e as unidades de gestão de catástrofes naturais e de protecção de recursos naturais; e

(f) **Órgãos de segurança não-estatais:** tais como empresas de segurança privada, autoridades informais, tradicionais e consuetudinárias, entre outros, conforme o estado-membro decida.

5. **Reforma do sector de segurança (RSS):** No âmbito deste quadro de políticas, a RSS diz respeito ao processo através do qual os países formulam ou reorientam as políticas, estruturas e capacidades das instituições e grupos envolvidos no sector de segurança, com o intuito de torná-los mais eficazes, eficientes e actuantes em relação ao controlo democrático e às necessidades de segurança e justiça das populações. Esta política reconhece que a designação «reforma do sector de segurança» é, por vezes, expressa como governação do sector de segurança, transformação do sector de segurança, desenvolvimento do sector de segurança, avaliação do sector de segurança, bem como reforma da segurança e da justiça.

*Fonte:* Quadro de Políticas sobre a Reforma do Sector de Segurança da União Africana, Adis Abeba, 2013.

A agenda de RSS reconhece que a paz sustentável, a segurança e o desenvolvimento requerem um sector de segurança que:

- Seja sensível às necessidades reais de segurança do Estado e da população;
- Garanta e preste serviços de justiça e segurança eficazes e acessíveis a todas as mulheres, homens, rapazes e raparigas;
- Ofereça iguais oportunidades a homens e mulheres para contribuir para a segurança pública e para a segurança a nível local e nacional;
- Respeite os direitos humanos e obedeça ao Estado de direito, nomeadamente através da estrita observância da separação de poderes e da submissão à autoridade civil (ver Caixa 2);
- Exiba os mais elevados padrões de profissionalismo, nomeadamente operando de forma ética, demonstrando integridade e sendo sensível ao controlo democrático.

O principal objectivo da RSS é melhorar a GSS, que «se refere a estruturas, processos, valores e atitudes que moldam as decisões sobre segurança e a sua implementação».<sup>3</sup>

## Caixa 2: A supremacia do poder civil e a lealdade à autoridade constitucional

**Artigo 2.º,** Subordinação ao Poder Civil: As Forças Armadas e os Serviços de Segurança estão à disposição da autoridade política estabelecida na Constituição e subordinados às autoridades constitucional e democraticamente eleitas. As autoridades e os grupos políticos devem evitar a ingerência e extensão de políticas partidárias às operações das Forças Armadas e Serviços de Segurança. O pessoal das Forças Armadas e Serviços de Segurança deve observar uma estrita neutralidade no que respeita a questões político-partidárias.

**Artigo 13.º,** Lealdade à Autoridade Constitucional: O pessoal das Forças Armadas e dos Serviços de Segurança deve, em todos os momentos, ser disciplinado e leal ao Estado; deve obediência e lealdade às autoridades constitucional e democraticamente eleitas, no que respeita a todas as ordens em conformidade com as leis e regulamentos do Estado.

*Fonte:* Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO, 2011.

Um aspecto essencial de um sector de segurança eficiente e responsável é a capacidade de resposta das instituições de segurança não só aos mecanismos de controlo interno, mas também aos mecanismos externos de supervisão democrática. O projecto de quadro de políticas para a reforma e governação do sector de segurança na África Ocidental da CEDEAO define a governação democrática do sector de segurança como «a provisão, gestão e controlo do sector de segurança com base em princípios e valores democráticos em benefício dos cidadãos. Exige uma separação de poderes, [e] uma abordagem participativa e inclusiva, que envolva os cidadãos nos processos de tomada de decisões através de representantes eleitos legalmente e de forma regular, e a gestão e controlo das funções e actividades do Estado.» Consultar também a Caixa 3.

### Caixa 3: O que é a reforma e a governação democrática do sector de segurança? Definições da CEDEAO

O projecto de quadro de políticas para a reforma e governação do sector de segurança da CEDEAO (2015) apresenta as seguintes definições:

«**Reforma do sector de segurança:** No âmbito deste quadro de políticas, a RSS diz respeito ao processo através do qual os países formulam ou reorientam as políticas, estruturas e capacidades das instituições e grupos envolvidos no sector de segurança, com o intuito de os tornar mais eficazes, eficientes, responsabilizáveis e actuantes em relação ao controlo democrático e às necessidades de segurança e justiça das populações.

**Governação democrática do sector de segurança:** Diz respeito à gestão dos assuntos públicos, com base em princípios e valores democráticos, em benefício dos cidadãos. Exige uma separação de poderes, [e] uma abordagem participativa e inclusiva, que envolva os cidadãos nos processos de tomada de decisões através de representantes eleitos legalmente e de forma regular, e a gestão e controlo das funções e actividades do Estado.»

*Fonte:* Projecto do **quadro de políticas para a reforma e governação do sector** de segurança da CEDEAO, artigos 4.º e 5.º.

O documento com o projecto de quadro de políticas também especifica que, «apesar de a reforma e governação do sector de segurança (RGSS) ser uma componente-chave da prevenção de conflitos, a CEDEAO reconhece que a RGSS também deve fazer parte de uma agenda de reforma mais ampla para a promoção dos direitos humanos, do Estado de direito, da criação, manutenção e construção da paz e do desenvolvimento sustentável».

Na prática, tal significa que a RSS visa não só o reforço da capacidade operacional, mas também a consolidação da integridade e responsabilização da totalidade do sector de segurança. A RSS também reconhece a importância do papel dos intervenientes da sociedade civil no que diz respeito à governação democrática do sector de segurança.

O sector de segurança de um país é um produto da sua história, do seu contexto, da sua cultura, etc. É por isso que cada país possui um sector de segurança único. Neste sector, para que as mudanças sejam sustentáveis é necessário que tenham por base estas características peculiares. A apropriação local é uma das condições primordiais, não só para garantir que as verdadeiras necessidades de segurança de todos os segmentos da população são tidas em conta, mas também para conseguir um sector de segurança legítimo e confiável, que seja sustentável.

Enquanto processo de mudança que toca nos valores nacionais fundamentais, a RSS reforça ou, por vezes, até introduz uma nova abordagem à governação da segurança, com base nos valores democráticos, mecanismos de gestão transparente e relações construtivas com a população. Este processo de mudança não pode ser imposto do exterior. É necessário que cresça a partir de uma discussão nacional sobre o tipo de arquitectura de segurança que todos os segmentos da população desejam. Como tal, o papel dos intervenientes externos não é o de liderar a RSS, mas antes, o de prestar apoio às autoridades nacionais nesta liderança.

## 2.2. O que torna o financiamento nacional da RSS desafiante?

O financiamento nacional da RSS é uma forma poderosa de demonstrar a apropriação e a liderança nacionais do processo de reforma. No entanto, pode constituir um desafio para os orçamentos nacionais por várias razões, algumas das quais estão enumeradas em baixo.

- **Porque é necessário cobrir os custos da segurança em vários níveis em simultâneo.**

A RSS é um processo dispendioso, que exige um esforço orçamental intenso e a longo prazo. Os requisitos orçamentais associados à RSS podem ser identificados em três níveis distintos, mas complementares, que operam em simultâneo.

(a) **Financiamento das estruturas e actividades comuns do sector de segurança**, tais como os orçamentos operacionais das forças armadas, polícia, gendarmaria, serviços de informação nacionais e estrangeiros, agências de gestão das fronteiras, tribunais e ministério público, administração penal, etc., incluindo os custos operacionais dos seus ministérios de tutela (ministérios da defesa, segurança e justiça) e dos seus mecanismos de controlo interno, como os serviços de inspecção, departamentos de auditoria interna, grupos de missão anticorrupção, tribunais militares, etc.

(b) **Financiamento dos mecanismos de governação responsáveis pela supervisão democrática contínua do sector da segurança**, que normalmente incluem órgãos parlamentares como a comissão de defesa e segurança, a comissão de orçamento e finanças e qualquer comissão de inquérito parlamentar relevante, órgãos de supervisão estatutários, tais como as instituições de provedoria e a comissão nacional de direitos humanos, gabinete do auditor geral ou tribunal de contas, agência independente de combate à corrupção, o poder judiciário e qualquer órgão de supervisão especial. Se não dispuserem de recursos adequados, estas instituições não podem executar as suas funções de supervisão de uma forma eficaz, colocando em risco a possibilidade de alcançar qualquer melhoria significativa na governação do sector de segurança.

(c) **Financiamento do processo específico de reforma que visa reenquadrar as políticas de segurança, as instituições e as estruturas de governação**, no sentido de aumentar a sua eficiência e responsabilização. Este processo de reforma tem requisitos orçamentais específicos, tais como os custos da realização de uma avaliação das necessidades de segurança, organizar consultas nacionais sobre segurança, desenvolver e financiar um programa nacional abrangente de RSS ou iniciativas limitadas de reforma, financiar o redimensionamento da arquitectura de segurança nacional e a modernização dos sistemas de pensões do sector de segurança, etc.

- **Exige um equilíbrio entre o financiamento das respostas do Estado às necessidades de segurança e a outras necessidades sociais e institucionais.**

Assumir os custos da segurança em múltiplos níveis, cumprindo ao mesmo tempo outros compromissos essenciais, tais como a prestação de serviços sociais básicos, pode revelar-se um desafio substancial para as economias da África Ocidental, a maioria das quais ocupa as categorias de baixo ou baixo-médio rendimento de acordo com o Banco Mundial.<sup>4</sup> A combinação de recursos nacionais escassos com necessidades de desenvolvimento substanciais, que exigem um alto nível de investimentos públicos e privados, coloca a maioria dos estados-membros da CEDEAO numa posição difícil no que respeita ao financiamento do desenvolvimento e implementação de um processo de RSS que corresponda às necessidades de segurança e governação do Estado e da população.

Os requisitos de financiamento da RSS devem ser devidamente equilibrados com o financiamento dos sectores de desenvolvimento socioeconómico. As autoridades nacionais que arbitram a atribuição de fundos devem ter cautela em relação ao risco de uma securitização do desenvolvimento, reconhecendo que a incapacidade de dar resposta às necessidades sociais básicas da população pode aumentar os riscos de insegurança. Existem vários exemplos de como uma prestação insuficiente de serviços acessíveis de educação, saúde e emprego contribui para um aumento da violência, criminalidade e radicalização de determinados segmentos da população.

- **Requer a criação de planos nacionais a longo prazo.**

A RSS é um empreendimento a longo prazo que pode ser mais nocivo do que benéfico se as acções iniciadas não forem concluídas. Como se trata de um processo de mudança, demora tempo a enraizar-se na sociedade e a gerar um impacto sustentável nos mecanismos que regem o sector de segurança.

Como tal, o financiamento da RSS deve ser organizado a longo prazo e através de mecanismos sustentáveis.

A implementação de regimes de financiamento plurianuais ajuda a garantir que o financiamento nacional é previsível o suficiente para permitir um apoio consistente às intervenções de RSS a médio e longo prazo. No entanto, este sistema pode revelar-se extremamente desafiante no caso de orçamentos nacionais sujeitos a flutuações significativas de ano para ano.

Nos contextos de quadros macroeconómicos instáveis, sujeitos a variações frequentes de crescimento e rendimento, e apoiados por sistemas fiscais pouco eficientes, pode ser difícil planear investimentos de longo prazo na melhoria estrutural da prestação de serviços de segurança e dos mecanismos de supervisão associados. Para referir apenas dois dos inúmeros desafios, a vulnerabilidade incontroável à volatilidade cambial e a dependência desproporcional da receita nacional relativamente a fontes de rendimento imprevisíveis, tais como o petróleo ou outros recursos naturais altamente sujeitos a flutuações globais do preço, podem prejudicar o financiamento sustentável da generalidade das políticas públicas, incluindo a RSS.

- **Requer uma gestão das expectativas.**

A experiência tem demonstrado o quão importante é que as autoridades nacionais monitorizem cuidadosamente e lidem atempadamente com as expectativas relativas ao processo de reforma. A insatisfação das expectativas, incluindo expectativas financeiras, pode gerar frustrações e dar origem a sabotagens do processo. Esta situação pode eventualmente pôr em risco as melhorias ao nível da governação do sector de segurança ou a situação de segurança em geral.

Alguns intervenientes podem estar à espera de que o processo de reforma melhore a sua situação financeira, por exemplo através da reforma do sistema de pensões militares ou de uma reavaliação dos escalões salariais, no âmbito de uma revisão das políticas de recursos humanos. O exemplo da Guiné-Bissau demonstra como a frustração de expectativas pode desencadear a resistência de intervenientes locais influentes. Neste caso, uma grande proporção de oficiais militares de alta patente tinha sérias reservas em relação a um programa de RSS anterior, que foi gerido por intervenientes externos. O seu descontentamento prendia-se sobretudo com a ideia de que os fundos gastos em consultores de programa estrangeiros poderiam ter sido investidos para sustentar o seu regime de pensões.

Quando há um défice de comunicação sobre o que é a RSS, as instituições de segurança também podem contar com um aumento dos seus orçamentos operacionais como resultado de a RSS ser declarada uma prioridade nacional. No entanto, a experiência tem comprovado que um aumento aritmético dos orçamentos militares não é necessariamente a forma mais eficaz de melhorar o desempenho das instituições de segurança.

Como tal, as autoridades nacionais que encabeçam o processo de RSS devem monitorizar de perto o surgimento de expectativas irreais e melhorar a comunicação sobre o processo de reforma, para dissipar este tipo de expectativas numa fase precoce. Se se permitir que falsas esperanças se instalem no seio das instituições ou funcionários do sector de segurança, estas resultarão em elevados níveis de decepção e falta de confiança, que são prejudiciais para a RSS.

As expectativas não são apenas projectadas por indivíduos ou grupos no processo de reforma concebido por outros. Também são moldadas por quem desenvolve o programa de RSS. Aquando da programação da RSS, é importante definir metas estratégicas e operacionais que sejam atingíveis, tendo em conta a capacidade técnica, institucional e financeira do Estado. Apesar de o orçamento provisório da RSS poder integrar a suposição de que será mobilizado apoio externo para complementar o financiamento interno, o impacto desta suposição deve depender de uma avaliação realista do grau de atractividade do Estado para parceiros externos e da capacidade de mobilização de recursos externos.

A programação da RSS requer um elevado grau de sensibilização e realismo, não só no que diz respeito ao esforço orçamental que pode ser mantido a longo prazo, como também no que diz respeito à quantidade e à natureza do apoio que um país pode realisticamente esperar mobilizar e gerir. Nos casos em que há uma desproporção bastante acentuada entre os custos estimados das reformas necessárias e os meios do Estado, pode ser útil sequenciar o programa de reforma de acordo com prioridades predefinidas e identificar pontos de entrada de alto impacto economicamente viáveis que se aproximem da capacidade de financiamento do Estado para servirem de pontos de partida.



*Caso se permita que expectativas irrealistas se instalem no seio das instituições ou funcionários do sector de segurança, estas resultarão em elevados níveis de decepção e falta de confiança e criarão uma resistência que poderia ter sido evitada. Tal é prejudicial para o sucesso da RSS.*

- **Requer uma gestão da resistência.**

A RSS exige que as autoridades estatais encetem um processo de consulta de profissionais da área da segurança e da população sobre a definição de uma agenda de segurança, encontrem bases comuns para os objectivos da reforma, expliquem as arbitragens em matéria de políticas, negociem, convençam e, por vezes, superem a resistência para construir uma ampla apropriação nacional. Na maioria dos casos, esta consulta, que é necessária para dissipar qualquer resistência existente numa fase inicial, consumirá tempo e recursos, contribuindo para agravar o já pesado encargo financeiro da RSS.

Outro aspecto desafiante da RSS é o facto de ser necessário repensar a afectação do orçamento de Estado às instituições de segurança. Daí poderá resultar uma redistribuição de recursos entre as instituições, que comporta o risco de vir a antagonizar intervenientes que se vejam face a uma diminuição ou reenquadramento do financiamento que lhes tinha sido atribuído.

A RSS aprofunda a análise das culturas transaccionais do sector de segurança e envolve um esforço para fazer um uso eficiente e transparente dos recursos nacionais, de uma forma que reflecta as prioridades acordadas. Em consequência, é muito provável que a RSS ponha em causa hábitos individuais e institucionais relacionados com a gestão financeira do sector de segurança. Em muitos casos, a promoção da integridade, transparência e responsabilização gerará nervosismo entre algumas das partes interessadas nacionais, o que reforça a necessidade de haver um compromisso político firme e mecanismos de gestão da mudança eficientes.

### 2.3. Porque existe uma vontade crescente no seio da comunidade internacional para prestar assistência à RSS?

Existem um interesse e disponibilidade crescentes entre os intervenientes internacionais em apoiar a RSS na África Ocidental (consultar a Caixa 4). Esta tendência representa uma oportunidade para os estados-membros da CEDEAO, pois aumenta a viabilidade financeira da RSS numa região a braços com os desafios impostos por uma escassez de recursos.

São vários os intervenientes que contribuem para que a RSS esteja cada vez mais no topo da agenda de cooperação internacional.

- **Ao longo dos anos, a RSS tem vindo a ganhar credibilidade enquanto importante ferramenta de consolidação da paz e instrumento fundamental de estabilização, o que lhe confere interesse do ponto de vista nacional e internacional.**

Tanto os Estados envolvidos na RSS como os seus parceiros internacionais entendem o processo como parte dos esforços mais alargados de estabilização, consolidação da paz e democratização a longo prazo. As conclusões finais do Fórum Africano sobre a RSS, realizado em Novembro de 2014 em Adis Abeba, recomendam que «uma boa governação, supervisão e gestão do sector de segurança, incluindo na área da gestão das finanças pública, devem ser áreas prioritárias para o apoio internacional».<sup>5</sup>

- **Existe um reconhecimento comum de que os custos incorridos pela RSS podem exceder a capacidade financeira da maioria dos países da África Ocidental.**

A orçamentação e o financiamento da RSS são, em primeiro lugar, uma prerrogativa nacional. No entanto, considerando que os países de baixo e médio rendimento teriam dificuldade em financiar a RSS exclusivamente com meios internos, o papel dos intervenientes externos é apoiar os esforços dos governos nacionais para suprir as suas necessidades de segurança, nomeadamente colmatando lacunas em matéria de recursos, que não poderiam ser preenchidas utilizando meios internos. A intervenção externa ajuda a melhorar a capacidade do Estado para atender às suas próprias necessidades de segurança e às necessidades da população.

- **Existe um consenso geral relativamente à necessidade de articular a agenda de desenvolvimento com a resposta às necessidades de segurança do Estado e da população, o que requer um equilíbrio delicado em matéria de dotações orçamentais.**

A abordagem da segurança humana reconhece que o Estado de direito, o desenvolvimento e a segurança estão intrinsecamente ligados. A impunidade relativamente às violações dos direitos humanos, a pobreza endémica, o analfabetismo e outras enfermidades sociais estão na base de uma ampla gama de ameaças à segurança, desde a violência doméstica, à criminalidade urbana e ao extremismo violento. Assim, apesar da importância de articular a RSS com a agenda de desenvolvimento, há o risco de este processo conduzir à securitização do desenvolvimento, levando à deslocação de recursos essenciais do desenvolvimento para o sector de segurança. A longo prazo, esta situação poderá resultar num aumento das tensões sociais e, conseqüentemente, no aparecimento ou na intensificação das ameaças de segurança, alimentadas por um elevado grau de frustrações sociais.

Ao aumentarem a quantidade de recursos disponíveis para implementar a política nacional de segurança, os parceiros externos contribuem para aliviar a carga orçamental global, para que a atribuição de fundos à RSS não prejudique a disponibilização de recursos necessários para outros programas socioeconómicos fundamentais.

- **O apoio externo à RSS não é uma questão de caridade, mas antes uma ferramenta estratégica para promover a segurança e a paz mundiais.**

Existe uma consciência cada vez maior da interdependência dos desafios de segurança enfrentados em toda a região, bem como das suas implicações estratégicas a nível internacional. A multiplicação das ameaças transnacionais à segurança e o impacto da insegurança local e da instabilidade nacional na paz e segurança regionais e internacionais têm sido demonstrados, sem margem para dúvidas, pela dinâmica de conflitos recentes, como os conflitos da década de 1990 na região da bacia hidrográfica do Mano (Guiné, Libéria, Serra Leoa) e a crise de 2012 no Mali. Algumas das ameaças enfrentadas na África Ocidental são transnacionais por natureza, tais como a pirataria no Golfo da Guiné, o tráfico de seres humanos e o contrabando de armas e drogas além-fronteiras, e o desenvolvimento de facções terroristas no Sael, no Norte da Nigéria e nas regiões limítrofes. Estas ameaças não afectam apenas países individuais da África Ocidental. Têm impacto nos países vizinhos e, de um modo mais geral, na segurança global.

Assim sendo, o apoio aos Estados da África Ocidental para fortalecer as suas estruturas de governação, tendo em vista o reforço da sua capacidade para responder eficazmente às ameaças, também é uma forma de os parceiros internacionais contribuírem para conter ameaças estratégicas com implicações globais, como o terrorismo e o crime transnacional. Como tal, a prestação de assistência externa à RSS cria uma situação com vantagens mútuas para os países beneficiários e para os parceiros externos.

- **A RSS aborda uma variedade de questões de governação mais amplas e interligadas, nas quais os parceiros externos podem ter especial interesse.**

Através do aumento da eficiência e responsabilização das instituições de segurança, a RSS contribui para melhorar a capacidade do Estado para reforçar os aspectos da governação e segurança humana que possam ser considerados prioritários pelas políticas de cooperação internacional dos parceiros externos.

No quadro mais amplo da agenda nacional definida pelo país que iniciou a RSS, os parceiros externos podem estar dispostos a apoiar componentes específicas do programa de reforma que estejam relacionadas com as suas áreas prioritárias de intervenção. Apoiar um projecto de reforma da polícia,

por exemplo, pode ser uma forma de os intervenientes externos apoiarem uma variedade de elementos de governação e segurança humana, tais como o reforço da resposta institucional à violência baseada no género, a promoção da igualdade de género nas instituições públicas, a descentralização da oferta de serviços públicos, os mecanismos locais de diálogo, os direitos humanos, a participação da sociedade civil na formulação de políticas e a responsabilização dos serviços públicos, entre outros.

Assim sendo, a prestação de apoio a diferentes aspectos da RSS enquadra-se nos interesses e prioridades de assistência ao desenvolvimento de muitos parceiros externos (consultar também a Secção 5.5.1 sobre como destacar estas vantagens na comunicação com potenciais parceiros), propiciando uma abordagem à cooperação em que ambos os lados saem a ganhar.

#### Caixa 4: Alguns exemplos de apoio externo a processos de RSS na África Ocidental

O crescente interesse da comunidade internacional em apoiar a RSS proporciona às partes interessadas nacionais a oportunidade de acesso a recursos humanos, logísticos e financeiros adicionais.

- A CEDEAO tem apoiado os processos de reforma na Libéria, Costa do Marfim e Guiné-Bissau desde a década de 1990.
- Na Serra Leoa, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (*Department for International Development*, DFID) do Reino Unido tem sido um parceiro importante nos esforços nacionais de RSS desde o fim da guerra civil de 1991-2002.
- O escritório regional da ONU para a África Ocidental (*United Nations Office for West Africa*, UNOWA) também tornou a RSS uma área prioritária do apoio que presta aos esforços de prevenção de conflitos na República da Guiné.
- No Mali, após a crise de 2012, as Nações Unidas e a União Europeia (UE) desenvolveram programas de apoio à RSS através da Missão de Estabilização Multidimensional Integrada das Nações Unidas no Mali (*UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*, MINUSMA) e das Missões de Formação e Criação de Capacidades da UE (EUTM/EUCAP Sahel Mali).

*Fonte:* Ornella Moderan, Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança, em Ornella Moderan (ed.), *Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental* (Genebra: DCAF, 2015).

## Abordar os riscos e desafios associados ao apoio externo à RSS a partir de uma perspectiva nacional

Embora a assistência externa aumente a viabilidade da RSS na África Ocidental, também comporta uma série de desafios do ponto de vista nacional. Estes factores de dissuasão podem fazer com que a assistência externa seja entendida como uma oportunidade de dois gumes, o que poderá prejudicar a sua relevância aos olhos dos países envolvidos em processos de RSS. Como tal, é fundamental reconhecer a existência destes obstáculos e criar mecanismos para atenuá-los, para que os Estados oeste-africanos consigam retirar o maior proveito possível das oportunidades de apoio externo e, em simultâneo, minimizar os seus inconvenientes.

Alguns dos desafios que podem desencorajar os Estados oeste-africanos de aderirem à cooperação internacional em matéria de RSS estão descritos em baixo, acompanhados de sugestões sobre a forma de os superar.

---

### 3.1. Desafios à soberania nacional

---

Um Estado soberano não deve, provavelmente, depender de apoio estrangeiro num sector que é essencial para a segurança e autonomia nacionais e que está profundamente interligado com os valores fundamentais da sociedade, tais como a justiça, a segurança e os direitos humanos. Os riscos reais ou presumidos de interferência nos assuntos internos constituem um grande desafio político e impõem uma cuidadosa selecção dos parceiros externos.

São vários os aspectos das parcerias de assistência externa que têm o potencial de desafiar a autodeterminação.

#### 3.1.1. Limitação da autonomia política

**Risco:** Existe frequentemente a preocupação entre os países que iniciam um processo de RSS de que os intervenientes externos que prestam assistência a nível financeiro e de pessoal possam também tentar influenciar a elaboração das políticas nacionais. Como tal, a aceitação da assistência externa representaria um risco de redução da própria autonomia política do país.

**O que pode ser feito:** Alicerçar a parceria num diálogo político realizado no início do processo.

É legítimo que os parceiros externos procurem assegurar-se de que não estarão a apoiar um aparelho

estatal que vai contra os seus valores. No entanto, é igualmente legítimo que os países em processo de RSS procurem garantir que os parceiros com quem interagem os respeitam como iguais e demonstram consideração pela sua soberania e pelos seus valores fundamentais, dentro dos limites do direito internacional. As autoridades nacionais devem insistir na construção de parcerias entre iguais, baseadas em valores comuns e partilhados, em vez de assentes na internalização forçada e insustentável de princípios que são entendidos como importados.

O diálogo político, enquanto precursor de qualquer forma de cooperação em matéria de RSS, deve ocorrer entre os altos níveis de representação (entre chefes de estado ou governo, ministros de negócios estrangeiros, embaixadores, etc.) e deve debruçar-se sobre os valores fundamentais subjacentes ao processo de reforma, a visão nacional de segurança e os objectivos definidos nacionalmente. Este diálogo oferece a ambas as partes a oportunidade de avaliarem se existe convergência suficiente entre as suas visões para criar um terreno confiável para estabelecer a parceria. De acordo com este sistema, os países em processo de RSS devem estar preparados para recusar ofertas de financiamento se não estiverem reunidas as condições básicas para uma parceria assente no respeito mútuo.

Consulte também a Secção 3.2.1 sobre como superar o impacto negativo da dependência financeira na autonomia ao nível das políticas.

*Atenção:* Por vezes, a fase do diálogo político é descurada, o que resulta no desenvolvimento de projectos ou programas de parceria que foram apenas negociados a nível técnico, sem que houvesse um consenso claro sobre os valores subjacentes ou um entendimento comum relativamente ao quadro de acção mais alargado. Esta situação pode dar origem a relações desequilibradas que prejudicam a apropriação e a liderança nacionais da RSS.

### 3.1.2. Condições impostas pelos parceiros

**Risco:** Directamente relacionada com a questão da autonomia política está a questão das condições impostas, que, por vezes, são consideradas formas ilegítimas e unilaterais de os intervenientes externos tentarem ditar a conduta de um estado soberano. À primeira vista, os países em processo de RSS podem sentir que as condições impostas pelos intervenientes internacionais como pré-requisitos para a prestação de qualquer assistência põem em causa a sua soberania.

**O que pode ser feito:** Permitir que ambas as partes imponham condições e fomentar o entendimento mútuo do contexto político em ambos os países da parceria.

As autoridades nacionais devem partir para o diálogo sobre condições numa perspectiva construtiva e em pé de igualdade, com uma visão clara do que é ou não negociável para si e para a entidade parceira. Para que a discussão seja construtiva, as condições impostas devem ser abordadas como indicações sobre o contexto político de ambos os países.

*Pé de igualdade desde o início.* A rejeição sistemática de todos os condicionalismos não tem demonstrado ser uma forma eficiente de construir confiança junto dos intervenientes externos e de assegurar parcerias. Pelo contrário, o estabelecimento de parcerias iguais requer que ambas as partes indiquem abertamente as suas próprias exigências e decidam livre e conscientemente se estão ou não dispostas a cumprir as exigências da outra. A imposição de condições deve, portanto, ser bilateral. É importante que os Estados da África Ocidental não só avaliem as exigências preliminares dos potenciais parceiros, mas que também exponham as suas próprias exigências e pré-requisitos. É necessário fazê-lo para que as *regras do jogo* sejam definidas de forma colaborativa e não impostas unilateralmente.

*Compreensão mútua dos contextos políticos ao longo da parceria.* Quando confrontados com restrições impostas por parceiros que não foram discutidas inicialmente, os países da África Ocidental devem considerar as origens e as motivações de tais alterações. Quando as condições impostas pelo parceiro evoluem no decurso de uma parceria, os países beneficiários são, por vezes, rápidos a condenar tais evoluções como abusivas sem fazerem primeiro uma análise mais profunda das suas causas.

Tais evoluções podem ser ditadas por desenvolvimentos ao nível da política, tanto no país beneficiário, como no país parceiro. A deterioração da situação dos direitos humanos no país que recebe a assistência, por exemplo, é normalmente considerada uma causa legítima para a introdução de pré-requisitos

adicionais para aprofundar a cooperação. Outra situação que poderá dar origem a restrições imprevistas à colaboração são mudanças no contexto político do país que presta assistência, tais como uma mudança de governo na sequência de eleições.

Por vezes, o agravamento da oposição parlamentar no país que presta assistência pode levar o seu ministério dos negócios estrangeiros a introduzir proactivamente novas restrições, com o objectivo de proteger programas existentes contra o risco de pressão parlamentar ou outras formas de pressão política que possam levar ao seu encerramento prematuro. Em tais situações, o país beneficiário da assistência pode ter interesse em «ajudar o parceiro a ajudá-lo», aceitando condições adicionais como forma de demonstrar a sua transparência e de proteger o programa de parceria contra a exposição a manipulações políticas por parte do país que presta a assistência.

Como regra geral, é de extrema importância que as autoridades dos governos beneficiários estejam bem cientes do contexto político do país parceiro. A compreensão mútua dos desafios políticos nacionais em ambos os países é uma vantagem para uma cooperação bem-sucedida.

*Quando o regime de apoio externo depende de medidas que deverão ser adoptadas pelo governo nacional, há que assegurar o cumprimento destes compromissos dentro do prazo acordado. Em caso de atraso, é necessário reduzir o impacto negativo comunicando-o atempadamente ao parceiro.*

Para construir parcerias eficazes para prestar assistência à RSS, os Estados da África Ocidental devem assegurar-se de que:

- As condições associadas à assistência do parceiro são consistentes com a sua visão nacional;
- Ambas as partes compreendem as características e desafios do processo de reforma, incluindo os seus objectivos;
- Ambas as partes compreendem a necessidade de manter um diálogo político construtivo contínuo e têm consciência do contexto político de cada uma, pois este afecta a parceria;
- Os parceiros externos também aceitam os pré-requisitos definidos pelas autoridades nacionais do país em processo de RSS, tais como a obrigação de focar a assistência nas prioridades nacionais e de apresentar relatórios sobre o contexto nacional, a definição de um tecto máximo para os fundos atribuídos a consultores internacionais e os custos operacionais do parceiro, ou o estrito cumprimento da legislação nacional sobre abuso e exploração sexual por parte de todos os funcionários do parceiro.

#### Caixa 5: Compreender os desafios políticos enfrentados pelas administrações estrangeiras que apoiam processos de RSS no exterior

Para evitar perder parceiros externos também há que entender o contexto (muitas vezes político) dos países parceiros.

Muitas vezes, só é tido em consideração o contexto do país em que a RSS ocorre, ignorando-se as dimensões políticas da assistência à RSS no seio do país parceiro. Os governos dos países parceiros podem ser facilmente desafiados pela sua oposição política caso o processo esteja estagnado e, sobretudo, em caso de violações dos direitos humanos. Nesse caso, os governos parceiros podem tomar medidas unilaterais para evitar perder o apoio político interno. A existência de boas relações e de um sentimento de compromisso mútuo é muito útil nestas circunstâncias. A existência de relações boas e abertas com organizações não-governamentais de direitos humanos também pode ajudar a manter bons relacionamentos com os parceiros.

### 3.1.3. Agenda exterior

**Risco:** Um dos receios é que a natureza da assistência externa possa levar os governos da África Ocidental a priorizar as exigências dos parceiros de desenvolvimento em detrimento da capacidade de resposta do Estado às necessidades expressas pelos cidadãos, o que dificultaria uma apropriação nacional abrangente do processo de reforma e levaria a que a RSS se guiasse por objectivos incorrectos.

**O que pode ser feito:** Estabelecer a adesão dos intervenientes externos a uma visão nacional ampla da segurança como condição prévia da parceria.

Na fase do diálogo político preliminar (Secção 3.1.1), é importante que as autoridades nacionais dos países em processo de RSS construam um consenso com os parceiros externos sobre a divisão de funções: aos intervenientes nacionais cabe a liderança e responsabilidade primária pela RSS e aos intervenientes externos cabe prestar apoio aos primeiros.

Os estados-membros da CEDEAO devem enquadrar todos os pedidos de assistência externa, não só de acordo com as necessidades de financiamento, mas também com base na adesão política de parceiros potenciais à visão nacional de segurança, que foi desenvolvida pelo próprio país através de um processo de consulta.

Para tal, é necessário desenvolver uma agenda doméstica que reflita as necessidades de segurança de um círculo alargado de partes interessadas nacionais, incluindo através de consultas à sociedade civil e às comunidades locais. Um processo inclusivo não só contribui para uma ampla apropriação nacional, mas também cria um quadro mais legítimo e credível para adesão por parte dos parceiros externos.

*O princípio fundamental e vinculativo da apropriação nacional é que o apoio e envolvimento externos têm de ser informados, dirigidos e liderados pelas partes interessadas nacionais. Como tal, e na medida do possível, é crucial que os intervenientes externos procurem aderir aos processos nacionais de reforma, ao invés de procurar convencer os intervenientes nacionais a aderir a ideias e processos gerados externamente e com inspiração externa. As partes interessadas nacionais devem ser encorajadas e apoiadas a procurar o compromisso ou a «adesão» de intervenientes externos a ideias geradas, negociadas e inspiradas localmente, bem como à sua visão de segurança. Quando essa adesão não se verifica, perde-se uma oportunidade estratégica para garantir a sustentabilidade do processo de reforma.*

*Fonte: Grupo de Trabalho Interagências da ONU sobre RSS, Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes (Nova Iorque: Nações Unidas, 2012) p. 16.*

**Atenção:** A construção de consenso inclusivo sobre uma visão nacional da segurança é uma das áreas críticas e fundamentalmente soberanas da RSS, que são muitas vezes aceleradas por parceiros internacionais na ânsia de agirem rapidamente. Por vezes, os parceiros até podem propor a sua própria análise como uma alternativa menos dispendiosa e mais fácil àquilo que pode ser entendido como um laborioso processo de consultas nacionais. Apesar de ser difícil resistir a este tipo de pressões, é fundamental que as autoridades nacionais dediquem sempre tempo e esforço suficientes para determinarem as suas próprias necessidades em matéria de políticas nacionais em consulta com a população. Envolver intervenientes da sociedade civil no processo de consulta é uma forma eficaz de construir a legitimidade e assegurar a apropriação colectiva entre as partes interessadas nacionais. Muitas vezes, para que tal aconteça, é

necessário que as autoridades nacionais moderem a vontade de alguns intervenientes internacionais de acelerar os processos de elaboração de políticas. Em última análise, a elaboração de uma agenda política nacional através de um processo acessível, transparente e inclusivo irá reforçar a apropriação nacional e motivar os parceiros externos a apoiarem a implementação da reforma.

#### 3.1.4. Exposição de informações confidenciais sobre defesa e segurança

**Risco:** Por vezes, os países em processo de RSS têm receio de que o envolvimento de intervenientes externos neste processo os obrigue a partilhar informações que são do foro estritamente nacional e confidencial. Esta informação, que é utilizada para efeitos de actividades relacionadas com os serviços de informação, pode prejudicar a posição geoestratégica do país e aumentar a sua vulnerabilidade a pressões diplomáticas ou a ameaças à segurança.

**O que pode ser feito:** Definir normas claras sobre a natureza da informação a ser partilhada por razões programáticas.

Por um lado, uma parceria eficaz exige uma comunicação construtiva e partilha de informações. Por outro lado, a contribuição dos parceiros externos para colmatar lacunas de financiamento no processo de RSS não lhes dá direito a aceder a todas as informações relativas a este sector.

Para alcançar um equilíbrio entre estas duas exigências, é aconselhável desenvolver linhas de orientação claras sobre a natureza da informação que pode ser partilhada e os processos para fazê-lo. Estas linhas de orientação devem não só estar em vigor, mas também devem ser bem conhecidas dos funcionários nacionais que trabalham de perto com os parceiros externos. As regras contidas nestas linhas de orientação devem ser consistentes com as leis nacionais de classificação. Não devem ser orientações teóricas e sujeitas a interpretação, mas antes instruções práticas e fáceis de assimilar, que possam ser integradas nas normas de funcionamento das instituições de segurança que interagem com parceiros externos. Na maioria dos casos, a informação de que os parceiros externos realmente necessitam para fins programáticos continua a ser relativamente básica e não representa uma ameaça para a segurança nacional.

*Muitas vezes, a abertura da RGSS à assistência internacional é entendida como comportando o risco de permitir que olhos exteriores tenham acesso a assuntos centrais de segurança nacional, o que levanta questões sobre desigualdade no acesso à informação entre o país parceiro e o beneficiário. Regulamentação clara sobre o tipo de informação a partilhar e os procedimentos para fazê-lo pode ajudar a enfrentar este desafio.*

### 3.2. Desafios em matéria de autonomia e sustentabilidade financeira

A assistência externa comporta o risco de gerar dependência e, conseqüentemente, de dificultar o controlo nacional do processo de reforma. As parcerias imprevisíveis expõem a RSS à incerteza financeira. Nos casos em que a viabilidade das reformas depende, em grande parte, de financiamento externo, um recuo imprevisto nos compromissos assumidos pelos parceiros externos pode paralisar o processo de RSS.

Por vezes, as modalidades associadas à assistência externa podem parecer sujeitas a uma interpretação unilateral, o que amplifica o sentimento de dependência e vulnerabilidade relativamente aos desígnios do parceiro. No geral, a falta de previsibilidade no que diz respeito ao volume, condições e *timing* da assistência financeira afecta a capacidade do Estado para levar a reforma a cabo de acordo com um plano estratégico e bem afinado.



No que diz respeito à apropriação nacional do sector de segurança, os governos devem avaliar formas sustentáveis de reduzir a sua dependência do apoio externo a médio e longo prazo. Eis algumas soluções a considerar.

### 3.2.1. Os riscos da dependência financeira para a autonomia política

**Risco:** Existem preocupações legítimas de que o recurso sistemático ao apoio externo pode inibir a iniciativa e capacidade de mobilização de recursos internos do Estado para sustentar as prioridades nacionais. Isto, por sua vez, pode limitar a autonomia na definição de uma agenda política.

**O que pode ser feito:** *Dar prioridade ao financiamento interno dos principais processos de tomada de decisões e às acções consultivas eminentemente políticas.*

A mobilização de recursos externos não deve ser uma acção reflexa sistemática, mas sim uma decisão que é cuidadosamente considerada em cada instância. Não só não deve ser automática, como deve assentar numa definição clara das necessidades e na avaliação das capacidades nacionais para lhes dar resposta, pois somente em caso de discrepância entre umas e outras se pode exigir legitimamente a prestação de apoio externo (ver Secção 4.2).

As componentes fulcrais e mais sensíveis da RSS, tais como a definição de prioridades (ver Caixa 6) e as intervenções ao nível estratégico, devem, na medida do possível, ser financiadas através de recursos nacionais, como forma de manter a independência nacional fulcral na orientação da reforma.

3

*Para mais informações, consultar a Ferramenta n.º 3 sobre boa governação financeira das instituições de defesa e segurança*

#### Caixa 6: Financiamento nacional para a definição nacional de prioridades

É aconselhável que as iniciativas orientadas para processos, que visam produzir um diagnóstico inicial dos desafios de governação que requerem reformas, sejam integralmente, ou pelo menos significativamente, abrangidas por financiamento interno.

Eis algumas das acções com financiamento interno destinadas a identificar as prioridades da RSS:

- Realização de uma avaliação geral do sector de segurança ou uma auditoria organizacional a determinadas instituições de segurança;
- Avaliação da legislação do sector de segurança, possivelmente em colaboração com funcionários parlamentares, especialistas académicos e profissionais da sociedade civil;
- Realização de uma avaliação de género do sector de segurança no geral ou de determinadas instituições de segurança;
- Realização de um seminário governamental sobre a RSS, como forma de iniciar oficialmente uma reflexão colectiva sobre as áreas da RSS que requerem melhorias;
- Iniciação de um diálogo com a sociedade civil e as comunidades locais sobre as necessidades de segurança auto-identificadas dos homens, mulheres, rapazes e raparigas que vivem no território nacional.

Tendo em conta que estas acções iniciais normalmente determinam a definição das prioridades nacionais, a garantia da sua cobertura através de recursos internos ajudará a reduzir o risco de que intervenientes externos venham a influenciar a definição da agenda de reforma de acordo com os seus próprios interesses ou preocupações. Deste modo, contribui não só para garantir que o apoio externo é impulsionado pela procura, mas também que esta procura é efectivamente interna.

O autofinanciamento das actividades fulcrais fundamentais destinadas a moldar a agenda nacional é um elemento crucial para fortalecer a capacidade do Estado para canalizar o apoio externo para áreas verdadeiramente determinadas pelas partes interessadas nacionais, ao invés de agentes exteriores. O apoio externo deve, na medida do possível, vir numa fase posterior, como uma forma de preencher lacunas específicas ao nível dos recursos, que tenham sido identificadas pelas autoridades nacionais.

### 3.2.2. Os riscos que os acordos de financiamento sem termo comportam para a sustentabilidade da RSS

**Risco:** Há quem argumente que os regimes de financiamento sem termo criam a expectativa de que haja uma constante renovação do financiamento externo. A não-definição de prazos claros para as parcerias aumenta o risco de dependência de financiamento externo, pois esta situação não incentiva a procura de opções de financiamento nacional que sejam sustentáveis a longo prazo. Se não forem definidas estratégias de saída claras, o recuo do parceiro surge normalmente de forma inesperada e desestabiliza o processo de RSS, que é um empreendimento a muito longo prazo.

**O que pode ser feito:** Alicerçar as parcerias em prazos claros e planejar as estratégias de saída com a devida antecedência.

Quando formam parcerias com intervenientes externos, os governos nacionais devem começar a planejar estratégias de saída e opções de financiamento nacional sustentáveis logo desde o início, sem esperar pela última fase da parceria. A articulação de parcerias com intervenientes externos com objectivos e prazos predeterminados e claramente definidos desde o início ajuda a situar o compromisso do parceiro no tempo. A renovação do financiamento para além dos compromissos contratuais estritamente definidos não deve ser assumida ou dada como adquirida. Também pode ser útil incluir uma secção sobre a estratégia de saída do parceiro no acordo de parceria.

### 3.2.3. Os riscos associados a compromissos de parceiros a curto prazo

**Risco:** A experiência tem demonstrado que, por vezes, os parceiros externos preferem que o seu envolvimento ocorra através de repetidos compromissos de assistência a curto prazo, ao invés de um único compromisso a longo prazo. Este regime permite-lhes maior flexibilidade na renegociação dos termos da parceria no momento de cada renovação de financiamento. No entanto, esta prática priva o país beneficiário da possibilidade de fazer planos eficientes a médio e longo prazo.

**O que pode ser feito:** Centrar-se em compromissos a médio e longo prazo.

Os governos nacionais que iniciaram processos de RSS com apoio externo devem dar prioridade a parceiros externos dispostos a comprometer-se com programas de assistência a médio e longo prazo. Como regra geral, a política ou orientações nacionais em matéria de relações com parceiros devem dar prioridade a acordos de parceria coerentes e plurianuais em detrimento de oportunidades pontuais de assistência, ainda que repetidas.

Os acordos de assistência plurianuais têm a vantagem de dar melhor visibilidade ao financiamento vindo do parceiro, que, desta forma, pode ser previamente incluído no processo de orçamentação nacional. Também implicam menores custos de transacção, já que o quadro de assistência não exige uma renegociação constante. Em contrapartida, as ofertas de assistência a curto prazo não permitem uma visão estratégica geral dos recursos disponíveis e, como tal, prejudicam a consistência do planeamento orçamental nacional. Também geram custos de transacção mais elevados, porque é necessário reorganizar a assistência mais vezes.

### 3.2.4. Os riscos dos compromissos não cumpridos e dos recuos dos parceiros

**Risco:** Mesmo quando são extremamente bem negociados, os compromissos dos parceiros nem sempre são cumpridos. O incumprimento dos compromissos deixa o país que se encontra em processo de RSS com lacunas imprevistas em matéria de recursos (ver Caixa 7).

### Caixa 7: O financiamento externo nunca é garantido

O recuo inesperado de um compromisso pode prejudicar a totalidade do processo devido ao impacto potencialmente contraproducente das intervenções que ficam por cumprir. Uma mudança de governo, uma mudança da política externa ou uma crise económica são apenas alguns exemplos de situações que podem causar recuos inesperados dos parceiros, incapacitando o país beneficiário de levar o processo de reforma adiante.

Muitos processos de RSS na África Ocidental têm ficado paralisados por parceiros externos que, de forma inesperada, retiraram o seu compromisso nas alturas em que era mais necessário. As instituições de segurança na Serra Leoa, Gana e Guiné-Bissau, por exemplo, têm sido afectadas por cortes de financiamento na sequência da crise económica mundial de 2008. Estas situações tornaram evidente a necessidade de cada estado dispor de financiamento de base de proveniência nacional, quadros de parceria claros e planos de contingência para lidar com a incerteza do apoio externo.

*Fonte: Ornella Moderan, Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança, em Ornella Moderan (ed.), Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental (Genebra: DCAF, 2015).*

### O que pode ser feito: Diversificar as parcerias e formalizar os compromissos.

As boas práticas recomendam a formalização dos acordos de apoio externo de forma sistemática em documentação oficial da parceria, que especifique o âmbito dos respectivos compromissos e as responsabilidades mútuas de todas as partes, e que identifique prazos e modalidades claras para a prestação da assistência acordada. A observância das disposições contratuais deve ser monitorizada de perto pelo governo em processo de RSS.

Se o regime de apoio externo prever vários pagamentos, é aconselhável associar cada parcela a uma unidade coerente de actividades, como precaução para permitir controlar os danos em caso de recuo do parceiro. De facto, a articulação dos pagamentos parcelados com sequências programáticas coerentes ajuda a garantir o financiamento de cada conjunto significativo de intervenções quase como unidades autónomas. Desta forma, uma suspensão do financiamento externo não prejudicará as actividades em curso, nem inviabilizará o cumprimento de um conjunto estruturado de acções. Esta abordagem ajuda os países em processo de RSS a garantir um nível mínimo de certeza relativamente à disponibilidade de financiamento para cada sequência de intervenção (seja projectos particulares ou componentes do programa) antes de iniciá-la.

Os governos da África Ocidental também devem insistir no estabelecimento de um compromisso por parte dos parceiros externos relativamente a um quadro previamente acordado para o pagamento atempado dos fundos. Uma forma prática de fazê-lo consiste em exigir aos parceiros externos a apresentação de previsões oficiais dos pagamentos programados pelo menos quatro a seis meses antes do início da preparação do orçamento anual. Este sistema permite que os compromissos dos parceiros – pelo menos a curto prazo (menos de um ano) – sejam integrados no planeamento do orçamento nacional anual e aumenta o peso político destes compromissos.

Para minimizar o impacto de recuos individuais imprevistos, os governos nacionais também devem considerar a diversificação das fontes de financiamento e a elaboração de planos flexíveis que permitam reatribuir ou renegociar a atribuição de financiamento externo a prioridades imprevistas. Para que esta flexibilidade seja exequível, são geralmente preferíveis modalidades gerais de apoio orçamental (consultar a Secção 5.2.3).

### 3.3. Desafios em matéria de capacidade institucional

Embora possa ser uma oportunidade, o financiamento externo também tem um preço a pagar para as administrações nacionais. A gestão e mobilização de recursos externos requerem tempo e esforço, além de também criarem a necessidade de coordenação e de multiplicarem as exigências em matéria de apresentação de relatórios. Em última instância, o financiamento externo aumenta a pressão sobre os muitas vezes escassos recursos humanos e pressiona a já de si limitada capacidade institucional.

#### 3.3.1. Elevados custos de transacção

**Risco:** Muitas vezes, os parceiros externos têm expectativas significativas em relação à utilização dos recursos nacionais por parte dos governos para permitir a implementação de programas de assistência, impondo, em simultâneo, pesados condicionalismos contratuais. As administrações nacionais têm o dever de fazer várias missões de avaliação do país e de dedicar tempo a numerosos, e por vezes redundantes, processos de consulta dos parceiros, dar resposta a repetidas exigências de apresentação de relatórios, etc. Daí advêm elevados custos de transacção.

Além disso, a fragmentação da assistência externa numa multitude de projectos de pequena e média dimensão multiplica os custos operacionais sem aumentar necessariamente a amplitude dos resultados. Também obriga as administrações nacionais a alocar mais recursos em espécie, e por vezes financeiros, à coordenação dos parceiros internacionais. A combinação destes elementos faz aumentar os custos de transacção, o que, por sua vez, reduz o valor real da assistência recebida.

Comparando os custos de transacção com o por vezes limitado valor acrescentado das parcerias de cooperação internacional, os benefícios da assistência externa nem sempre parecem valer os investimentos que são necessários para concretizá-los.

*Os países da África Ocidental não devem considerar a assistência externa como um mecanismo de subvenções sem qualquer custo para si, mas antes como mecanismos de parceria que requerem um certo nível de investimento do país beneficiário. Como tal, é importante garantir uma visão estratégica dos custos e ganhos associados à assistência externa, tendo em vista escolhas de parceria racionais.*

**O que pode ser feito:** Avaliar os benefícios da assistência externa de uma forma abrangente e incentivar sinergias.

Ao incentivarem os parceiros externos a adoptar sinergias e iniciativas conjuntas, tais como mecanismos conjuntos de financiamento, as autoridades nacionais dos países em processo de RSS podem reduzir os custos operacionais associados às intervenções fragmentadas dos parceiros. Este aspecto pode ser definido como uma preferência nacional na política de cooperação nacional ou documento equivalente. Em alternativa, também pode ser discutido caso a caso com parceiros externos, com base na identificação de interesses comuns com diferentes parceiros.

A construção de sinergias entre parceiros externos contribui para:

- Reduzir os custos de gestão e operação;
- Ampliar o impacto;
- Aliviar o peso da coordenação e das obrigações de apresentação de relatórios a que a administração nacional está sujeita.

Para garantir que as parcerias apresentam um valor líquido suficiente, as autoridades nacionais devem igualmente avaliar os compromissos assumidos pelos parceiros no que diz respeito aos custos directos e indirectos da assistência prestada. Isto contribuirá para obter uma visão mais abrangente e realista dos benefícios reais da assistência externa, o que facilitará a tomada de decisões fundamentadas sobre a oportunidade de formar uma determinada parceria com um interveniente externo.

Além disso, é importante controlar e prestar contas dos custos associados à assistência externa como parte da contribuição nacional para o sucesso dos projectos de assistência implementados pelos parceiros internacionais (ver Caixa 8). Tal é necessário, não só para fins de gestão estratégica dos custos da RSS, como também para fins de avaliação de políticas (avaliando tanto a política nacional de cooperação como a estratégia de RSS).

#### Caixa 8: Reconhecimento do peso da assistência externa no orçamento nacional

O orçamento nacional cobre os custos de contribuições em espécie frequentemente negligenciadas, tais como a disponibilização de instalações públicas e a alocação do tempo de trabalho dos funcionários públicos para prestar apoio aos parceiros externos. Embora não costumem ser devidamente contabilizados, estes «custos invisíveis» dos programas e projectos dos parceiros representam um encargo adicional para os escassos recursos nacionais, que só pode ser compensado com resultados significativos da assistência internacional.

Para serem capazes de contabilizar devidamente a assistência externa, os governos oeste-africanos que aceitaram apoio externo para os seus processos de RSS devem reforçar as capacidades nacionais para analisar o conteúdo das despesas apresentadas pelos parceiros como assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) relacionada com a RSS. Este reforço criará uma base sólida para discutir devidamente a contribuição dos parceiros externos e para garantir que os relatórios apresentados pelos parceiros às instâncias internacionais coincidem com os dados aceites pelo país beneficiário como apoio à RSS. Além disso, contribuirá para garantir um terreno comum para negociar assistência adicional.

Para mais informações, consultar a Ferramenta n.º 2: «Programação da Reforma do Sector de Segurança».

2

**Dica!** Para articular as exigências das suas actividades com o calendário do governo beneficiário gerando o mínimo de inconveniência possível, deve exigir-se aos parceiros de desenvolvimento que partilhem um calendário harmonizado com as principais actividades de desenvolvimento (missões, reuniões, avaliações, estratégias, etc.) anual ou bianualmente, que deverá fazer-se acompanhar por mecanismos de flexibilidade acordados por ambas as partes, destinados a avaliá-lo periodicamente.

#### 3.3.2. Duplicação de esforços devido a procedimentos descoordenados

**Risco:** Associada à problemática dos custos de transacção elevados está a questão da diversidade dos procedimentos de gestão dos parceiros e da redundância dos requisitos de gestão dos projectos. A relutância dos parceiros externos em utilizar mecanismos e procedimentos nacionais para a gestão de projectos e programas aumenta a carga a que as instituições nacionais estão sujeitas, que têm de lidar com uma variedade de processos descoordenados e muitas vezes repetitivos impostos pelos parceiros.

**O que pode ser feito:** Insistir no alinhamento e coordenação dos parceiros com sistemas nacionais de gestão.

A coordenação da assistência externa é sobretudo da responsabilidade do governo nacional que está a levar a cabo a RSS. É necessária uma coordenação regular com todos os parceiros externos para garantir a consistência das várias formas de apoio a ser prestado por aqueles. Além de encontros bilaterais, a realização de reuniões de coordenação inclusivas, com a presença de todos os parceiros externos, em torno do governo que lidera a RSS contribuem para manter uma partilha de informações adequada e uma visão geral abrangente do cenário da assistência externa.

Além disso, a utilização de sistemas e procedimentos nacionais é um requisito publicamente apoiado pela grande maioria dos agentes de desenvolvimento internacional (consultar Secção 4.3.2). No entanto, a implementação deste princípio no terreno pode constituir um desafio. Em primeiro lugar, os governos da África Ocidental devem criar sistemas de gestão credíveis baseados em normas internacionais, procedimentos harmonizados com mecanismos de supervisão e auditoria, bem como assegurar capacidade humana suficiente para operacionalizar estes sistemas. Garantir a formação de funcionários nacionais na implementação de procedimentos nacionais e comunicar claramente com os parceiros externos sobre os procedimentos de gestão existentes são dois passos fundamentais para construir um quadro comum eficaz e endógeno para a gestão de projectos e programas.

Para minimizar o desperdício de tempo e recursos da administração nacional em procedimentos duplicados, pode ser útil mandar a unidade nacional de coordenação da RSS (que faz parte do mecanismo de coordenação nacional de RSS) para desenvolver modelos harmonizados de relatórios, organizar avaliações conjuntas, definir procedimentos orçamentais padrão e criar outras ferramentas de harmonização.

### Caixa 9: Falhas frequentes do apoio externo à RSS

É aconselhável que os governos oeste-africanos em processo de RSS tenham atenção às falhas mais frequentes, e muitas vezes interligadas, da assistência externa à RSS, como sejam as seguintes.

- **Conhecimento insuficiente por parte dos agentes exteriores relativamente ao contexto local e nacional.** Por vezes, os parceiros internacionais ignoram as mensagens construtivas das partes interessadas nacionais. No entanto, sem a orientação contínua das partes interessadas nacionais, os parceiros de desenvolvimento podem ser incapazes de perceber sensibilidades culturais, heranças históricas e outras características específicas do contexto. Esta negligência pode levá-los a projectar intervenções que não se ajustem às necessidades reais de um determinado país, instituição ou comunidade, e que podem ser mais nocivas do que benéficas. Explicar o contexto, o património histórico e outras características contextuais deve ser uma actividade contínua do governo anfitrião e das suas partes interessadas nacionais (incluindo a sociedade civil). É fundamental garantir que todas as iniciativas dos parceiros internacionais são validadas e levadas a cabo através de mecanismos inclusivos que envolvam as partes interessadas nacionais de uma forma substancial.
- **Tendência para reproduzir modelos estrangeiros.** Por vezes, os parceiros externos tendem a ignorar as peculiaridades associadas ao contexto local e nacional no processo de reforma e a promover uma solução em formato de receita para desafios de governação complexos. Embora a transferência de políticas possa ser uma ferramenta útil para tirar partido da experiência de outros países, é fundamental contextualizar sempre as acções de RSS. No que diz respeito à RSS, não existe um modelo único. Se o governo anfitrião pretender estudar experiências de outros países para apoiar o seu próprio processo político nacional, deve analisar vários casos diferentes.
- **Tecnificação excessiva da RSS.** Muitas vezes, os parceiros internacionais negligenciam as dimensões social e política da RSS e apressam-se a prestar apoio de formas excessivamente tecnocráticas. Este sistema subestima a natureza fundamentalmente política da RSS, não dando resposta a problemáticas críticas como os valores e a visão nacionais, as culturas institucionais e a confiança pública subjacentes à construção ou consolidação de um sector de segurança operacional e responsável. Também compromete a capacidade da RSS para motivar o envolvimento de intervenientes sociais e políticos com grande influência na governação da segurança, tais como líderes nacionais, membros do Parlamento, líderes de movimentos civis de autodefesa importantes e outros prestadores de serviços de segurança não-estatais, e líderes de opinião comunitários.
- **Restringir o foco aos principais prestadores de segurança.** Reconhecendo a definição ampla de sector de segurança apresentada pelos quadros de políticas da UA e CEDEAO, os parceiros de desenvolvimento e os governos beneficiários não devem focar-se exclusivamente nas instituições fulcrais de defesa e segurança. Também devem ter em consideração os intervenientes civis relevantes em matéria de gestão e supervisão, tais como o Parlamento, as comissões nacionais de direitos humanos e outras instituições de provedoria, agências de supervisão financeira e intervenientes da sociedade civil.
- **Restringir o foco às intervenções que visam «formar e equipar».** A reconstrução de um sector de segurança eficaz e responsável requer apoios que não se esgotam nos domínios material, das infra-estruturas e da formação operacional. Apesar de estes elementos serem necessários, só poderão ser classificados como parte integrante de um processo de RSS se estiverem associados a melhorias nas

estruturas de governação e ao reforço das normas éticas. Uma abordagem mais ampla à RSS também exige que os esforços de reforma não se restrinjam a áreas como a defesa, informação, gestão das fronteiras, justiça e tribunais e o policiamento e segurança comunitários. Também deve abordar os desafios estruturais relacionados com estas áreas, como os direitos humanos e a igualdade de género no sector da segurança. Além disso, a RSS deve ser concebida como parte integrante dos esforços mais amplos de reforma do Estado, que podem incluir reformas fiscais, iniciativas para o emprego dos jovens, políticas de capacitação das mulheres e outros processos institucionais que afectam a conjuntura geral de segurança humana.

*Nota:* Restringir o foco a intervenções que visam «formar e equipar» leva frequentemente os parceiros internacionais a ignorar outras áreas de intervenção da RSS, como as descritas na Secção 6.

- **Falta de transparência na assistência prestada.** Os vários sistemas de apresentação de contas existentes, que divergem de um parceiro internacional para o outro, dificultam o entendimento de como se desenvolve a AOD ligada à RSS e o que a mesma engloba na realidade. Esta incerteza afecta a confiabilidade do que alguns parceiros anunciam como sendo AOD relacionada com RSS ao governo beneficiário e a organismos internacionais responsáveis pela recolha de dados sobre cooperação para o desenvolvimento, tais como a Direcção de Cooperação para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Os mecanismos pouco claros de elaboração de relatórios também aumentam as probabilidades de a informação comunicada sobre a assistência externa ser feita fora do tempo, de forma incompleta ou mal explicada. Na generalidade, a fraca legibilidade dos relatórios sobre a assistência afecta a capacidade do governo beneficiário para monitorizar e gerir devidamente a assistência recebida.
- **Falta de previsibilidade.** Consultar a Secção 2.2.3.
- **Limitações excessivas da assistência técnica.** Alguns parceiros externos têm tendência para confiar grande parte dos seus serviços de assistência técnica a peritos internacionais. Embora a prestação de assistência técnica seja, por si só, uma forma valiosa de reunir conhecimentos de alto nível que possam alicerçar a RSS, o recurso sistemático a consultores internacionais é muitas vezes entendido como algo que é impulsionado pelos parceiros, não transparente e desnecessariamente dispendioso. Para tirar o máximo proveito da assistência externa, é recomendável que a mobilização de peritos estrangeiros se restrinja unicamente aos casos em que as competências especializadas necessárias não estão disponíveis a nível nacional. Quando as competências especializadas necessárias não estão disponíveis no país, a assistência técnica externa que irá colmatar esta lacuna deverá procurar criar capacidades nacionais. Devem adoptar-se disposições que permitam uma transferência sustentável de competências como, por exemplo, a formação de formadores nacionais, mecanismos de mentoria ou emparelhamento de peritos internacionais com os seus homólogos nacionais.

## Aplicação dos princípios de parcerias de desenvolvimento eficazes ao apoio à RSS

*As orientações genéricas para uma prestação eficaz de assistência ao desenvolvimento, tais como as indicadas na Declaração de Paris de 2005, na Agenda de Acção de Acra de 2008 e no documento da Parceria de Busan de 2011, também devem ser aplicadas à assistência à RSS.*

No que diz respeito à RSS, as orientações internacionais existentes para a cooperação para o desenvolvimento são frequentemente negligenciadas, sobretudo porque os programas e projectos de RSS nem sempre são aceites como projectos de desenvolvimento. No entanto, em reconhecimento dos elos entre segurança e desenvolvimento, diversas organizações internacionais (OCDE, ONU, UE, etc.) tendem cada vez mais a considerar como assistência ao desenvolvimento as formas mais «suaves» de apoio à segurança destinadas a reforçar a eficiência institucional e a natureza democrática da governação de segurança.<sup>6</sup>

No que diz respeito às relações com os parceiros, a assistência à RSS e o que geralmente se considera ser a assistência ao desenvolvimento tradicional partilham efectivamente uma dinâmica comum. Embora a RSS seja uma área de intervenção que requer precauções adicionais, as orientações internacionais para uma cooperação para o desenvolvimento eficaz oferecem uma estrutura básica que pode efectivamente alicerçar as boas práticas de parceria no campo da RSS.

### 4.1. Princípios fundamentais para a assistência ao desenvolvimento

Baseando-se nas lições aprendidas em décadas de cooperação internacional para o desenvolvimento, a comunidade internacional desenvolveu um conjunto de princípios que visam melhorar a eficácia da mesma. Estes princípios encontram-se consignados na sua essência em documentos emblemáticos, tais como:

- A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (2005);
- A Agenda de Acção de Acra (2008);



- A Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (2011);
- O Relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (2013).

Estas iniciativas internacionais fornecem orientações úteis sobre como otimizar a relevância e aumentar o impacto da assistência externa em todas as áreas de cooperação internacional. A CEDEAO e os seus estados-membros, juntamente com seus parceiros tradicionais bilaterais e multilaterais, subscreveram várias destas orientações.

Ambos os lados da parceria devem envidar esforços para implementar estes princípios. Por um lado, os intervenientes internacionais devem melhorar as estruturas e a coordenação das suas políticas e práticas de cooperação. Por outro lado, os países beneficiários do apoio externo também devem melhorar as suas abordagens às relações com os parceiros. Neste sentido, é fundamental ver as relações de ajuda externa como um domínio de responsabilidade de melhoria mútua, para que seja possível manter parcerias eficazes.

Estes princípios genéricos para uma assistência ao desenvolvimento eficaz devem servir de base à gestão da assistência externa à RSS, bem como a qualquer outra área da cooperação para a governação. Nesse sentido, os governos oeste-africanos que pretendem iniciar uma cooperação relacionada com a RSS devem pautar-se pelos seguintes princípios fundamentais.

- **Apropriação** nacional das prioridades da reforma, apoiada por uma avaliação de necessidades liderada pelo país.
- **Alinhamento** do apoio externo com as políticas, estratégias, instituições e procedimentos nacionais.
- **Harmonização** através da melhoria da coordenação entre os parceiros externos, bem como com a parte nacional, para melhorar a relevância, eficácia e eficiência do apoio prestado.
- **Gestão de resultados** com estruturas nacionais orientadas para os resultados.
- **Responsabilização mútua** em todos os aspectos da parceria, incluindo responsabilidade partilhada na utilização dos recursos, na concretização dos objectivos da reforma e na responsabilidade ética.

Além dos compromissos globais, a UA e a CEDEAO formularam orientações específicas para a assistência externa à RSS nos seus estados-membros (consultar a Caixa 10 para as orientações da UA e a Secção 7.1 para as orientações da CEDEAO).

#### Caixa 10: Directrizes da UA sobre a assistência externa à RSS

**Visão e parâmetros nacionais para o apoio externo à RSS:** O apoio externo à RSS respeitará uma visão da segurança e da reforma do sector da segurança definidas nacionalmente. Nos casos em que a visão nacional ainda não tenha sido articulada de forma coerente, os parceiros externos podem procurar apoiar o seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo, os intervenientes nacionais devem partilhar a responsabilidade de assegurar que o apoio externo fomenta o desenvolvimento de uma visão nacional e devem estar dispostos a (re)negociar a assistência externa caso esta não esteja em consonância com as metas e objectivos definidos a nível nacional.

**Coordenação da assistência à RSS:** A coordenação da assistência à RSS é, em última análise, uma responsabilidade nacional. Nos casos em que as autoridades nacionais não têm capacidade para coordenar, as CER (comunidades económicas regionais), a União Africana e/ou as Nações Unidas podem, se tal se afigurar adequado, estabelecer uma parceria com as autoridades nacionais para facilitar a coordenação da assistência à RSS e reforçar a capacidade nacional, para que o estado-membro possa eventualmente assumir a liderança da coordenação.

*Fonte:* Quadro de Políticas da UA sobre a RSS, Secção B, artigo 16.º, parágrafos (d) e (j).

## 4.2. Garantir a apropriação nacional

*A apropriação local [ou nacional] é definida como um estado em que a reforma das políticas, instituições e actividades de segurança é projectada, gerida e implementada por intervenientes internos, em vez de externos. O que é necessário não é o apoio local aos programas e projectos dos doadores, mas sim o apoio dos doadores aos programas e projectos iniciados por intervenientes locais.*

*Fonte: Leopold von Carlowitz, "Local ownership in practice: The justice system reform in Kosovo and Liberia", DCAF Occasional Paper 23 (Genebra: DCAF, 2011), p. 2.*

### Caixa 11: Lembrete: Apropriação e liderança nacionais

A experiência tem demonstrado o quão importante é que os Estados da África Ocidental assumam uma liderança forte em matéria de:

- Identificação das necessidades de governação e segurança nacionais próprias;
- Definição da sua própria agenda nacional de RGSS;
- Avaliação da capacidade própria para implementar esta agenda;
- Apresentação de áreas de interesse claras para apoio externo como um complemento aos investimentos nacionais;
- Afirmação da necessidade de utilização de sistemas nacionais de gestão por parte dos parceiros;
- Definição do ritmo para os seus próprios processos de reforma (ver Secção 4.2.3).

*Para orientações mais detalhadas, consultar a Ferramenta n.º 1 sobre a liderança política e a apropriação nacional dos processos de RSS.*

1

### 4.2.1. A assistência à RSS deve guiar-se pela procura

A afirmação da liderança e apropriação nacionais é indispensável para que o apoio externo à RSS seja eficaz. Uma prestação eficaz de apoio à RSS deve guiar-se pela procura, ao invés de ser comandada pela oferta. Tal significa que, para ser eficaz, o apoio externo deve atender às necessidades locais existentes e não definir a sua própria agenda. A procura nacional constitui a referência fundamental para aferir a relevância e utilidade da assistência externa à RSS.

Uma forma possível de ajudar a garantir que a assistência dá resposta à procura suscitada no país é através da definição dos seguintes requisitos, como parte do processo de criação de parcerias:

- A fonte da procura deve ser explicitamente identificada («a pedido da parte interessada XYZ...»);
- A documentação e planeamento estratégico nacional com os quais o apoio estará alinhado devem ser delineados explicitamente.

*As boas práticas recomendam que os Estados no início de um processo de RSS definam como exigência política e processual que o único apoio bem-vindo é aquele que é motivado pela procura nacional e que atende a uma manifestação específica de necessidades suscitadas no país. É fundamental que o acordo de parceria documente devidamente a origem da procura, bem como o alinhamento da resposta sugerida com as prioridades nacionais identificadas.*

Todas as iniciativas de apoio devem ser sistematicamente validadas para demonstrar o seu contributo para a visão geral de segurança promovida pelo Estado. A documentação formal (como, por exemplo, memorandos de entendimento ou acordos de cooperação) deve conter termos de colaboração oficiais e precisos, que afirmem com clareza a liderança nacional, a soberania do Estado e a responsabilização dos parceiros como pré-requisitos básicos para que a assistência seja aceite. Em todos os casos, é fundamental que os Estados da África Ocidental formem parcerias de forma selectiva e ponderada.

#### 4.2.2. A procura de assistência à RSS deve assentar numa avaliação das necessidades e numa análise das lacunas em matéria de capacidade que sejam lideradas pelo país

A procura de assistência externa deve basear-se nas necessidades nacionais, identificadas através de uma avaliação abrangente, inclusiva e liderada pelo país relativamente às necessidades de segurança e da capacidade nacional para responder às mesmas. Este processo participativo deve ter em consideração as necessidades de segurança do Estado, da população como um todo e de grupos sociais específicos, tais como as necessidades de segurança concretas dos homens, mulheres, rapazes, raparigas, faixas etárias específicas, segmentos pouco escolarizados da população, minorias ou comunidades rurais remotas.

A análise da capacidade de resposta existente face às necessidades de segurança identificadas através deste processo inclusivo de avaliação de necessidades conduzirá a uma visão mais clara das capacidades que estão em falta, permitindo ao Estado responder melhor aos desafios de segurança relevantes. Ao trazer à luz as áreas concretas que requerem melhorias, esta análise das lacunas ajuda a definir as prioridades da reforma. Avalia o financiamento necessário para que as instituições do sector de segurança cumpram a sua missão com a devida eficiência, o que poderá servir como roteiro para a mobilização de recursos externos. As capacidades e necessidades de financiamento a que os recursos nacionais não sejam capazes de dar resposta são consideradas lacunas.

Uma análise das lacunas em matéria de capacidades, destinada a identificar as necessidades de assistência externa, deve começar por uma definição clara de uma visão nacional da segurança através de um processo participativo e inclusivo de consulta que se estenda a um vasto conjunto de partes interessadas nacionais. A avaliação de necessidades de segurança orientada pelo país não deve limitar-se às instituições do governo. Deve, em vez disso, adoptar uma abordagem inclusiva que envolva todas as partes interessadas e interlocutores nacionais e locais. O objectivo é construir a confiança no processo de reforma e fomentar uma apropriação partilhada entre um leque alargado de partes interessadas, no seio do sector de segurança e da comunidade local. As autoridades nacionais que organizam o processo de consulta devem formar parcerias com organizações da sociedade civil credíveis de modo a conseguir um maior grau de inclusão.

Esta visão nacional partilhada deve então passar a constituir a base do diálogo político com os parceiros externos (ver Secção 3.1.1), num esforço para gerar adesão (ver Secção 3.1.3) e chegar a acordo sobre áreas comuns para a prestação de ajuda, com vista à concretização dos objectivos definidos pelo país no âmbito das necessidades expressas localmente.

### 4.2.3. A RSS deve seguir o ritmo nacional

Muitas vezes, os parceiros internacionais exercem pressão sobre as autoridades nacionais para que acelerem determinados processos para corresponder às expectativas ou acompanhar os ciclos de financiamento dos parceiros, que podem não coincidir com os ciclos nacionais de governação.

Apesar de a evolução bem ajustada do processo de reforma ser importante para manter a sua vitalidade e credibilidade, o ritmo da RSS não deve ser imposto pelos ciclos programáticos dos parceiros externos em detrimento da adesão social ou institucional no seio do país anfitrião. As reformas são esforços a longo prazo e devem ser apresentadas como tal desde o início. As autoridades nacionais devem definir prazos realistas para os objectivos ao nível da sociedade e evitar compromissos irreais que possam conduzir a sobrecargas reformatórias contraproducentes e excessivamente tecnocráticas.

A nível social, os processos como consultas nacionais, desenvolvimento da capacidade parlamentar e reforço da confiança estão entre as áreas mais críticas e não devem ser apressados por parceiros externos ou por qualquer outro interveniente. A existência de financiamento base nacional ajuda a manter o controlo do Estado sobre o ritmo das reformas.

A nível institucional, as reformas exigem que as transformações institucionais, que vão muito além do conjunto de modificações tecnocráticas nos procedimentos de gestão, englobem mudanças necessárias nas culturas institucionais e mentalidades individuais. Estas transformações exigem esforços contínuos ao longo de um período temporal que equivale a quase uma geração inteira.

A nível das actividades, a necessidade de dar prioridade à criação contínua de capacidades pode abrandar a execução de determinadas tarefas. Parceiros externos que, por exemplo, prestem assistência técnica a uma avaliação das políticas podem sentir-se tentados a «fazê-lo eles próprios» para acelerar o processo. No entanto, esta abordagem não será sustentável porque não permitirá a transferência de competências. É preferível, ao invés, apoiar o desenvolvimento de competências especializadas sólidas no país através de um processo de trabalho colaborativo e de mentoria. Como este tipo de abordagem requer mais tempo, este aspecto deve ser tido em conta durante o planeamento das reformas.

*A RSS é um processo que leva tempo e requer mecanismos que permitam uma gestão cuidadosa da mudança para alcançar resultados sustentáveis.*

## 4.3. Garantir o alinhamento dos parceiros com sistemas nacionais fiáveis

O princípio do alinhamento diz respeito a dois compromissos importantes. O primeiro compromisso determina que os parceiros que prestam a assistência baseiem o seu apoio em prioridades, políticas e estratégias definidas nacionalmente. O segundo determina que a assistência externa seja prestada através dos sistemas nacionais.

### 4.3.1. Alinhamento das políticas

O alinhamento das políticas diz respeito à necessidade de os parceiros externos ajustarem a sua oferta de assistência à agenda e às prioridades definidas pelas partes interessadas nacionais, em virtude do princípio de apropriação nacional (ver Secção 4.2).

Para facilitar o alinhamento entre o apoio externo e as prioridades nacionais, os governos oeste-africanos devem procurar desenvolver uma política de segurança nacional e/ou uma política sectorial específica, ou documentos de estratégia que articulem as prioridades, objectivos estratégicos e objectivos da RSS. Estes documentos são referências importantes para as partes interessadas nacionais e os intervenientes externos compreenderem a visão nacional da segurança e serem capazes de alinhar-se com esta.

Idealmente, a política de segurança nacional apresentará a visão geral mais abrangente e consistente possível, da qual poderá derivar uma estratégia de RSS específica, ao passo que as estratégias subsectoriais (como o livro branco da defesa, a estratégia de segurança interna, a estratégia de gestão de fronteiras, etc.) integram a estratégia global de políticas de RSS do país.

No entanto, a criação de um quadro nacional abrangente de políticas de segurança é um empreendimento extremamente ambicioso. Os governos dos países em processo de RSS podem optar por uma alternativa mais acessível e criar declarações de intenções curtas, mas claras, com metas e objectivos estratégicos especificamente para o sector de segurança. Em todos os casos, é importante apresentar um pano de fundo estratégico inequívoco com o qual os parceiros possam alinhar-se.

#### 4.3.2. Alinhamento dos sistemas

A experiência na região da África Ocidental e noutros locais tem demonstrado que, por vezes, os parceiros externos se sentem tentados a conceber e implementar projectos relacionados com a RSS de acordo com os seus próprios sistemas e procedimentos. Esta tendência é contrária aos princípios de parcerias eficazes e liderança nacional da RSS. Em vez disso, os programas e projectos financiados por parceiros externos devem ser geridos de acordo com os procedimentos nacionais e através de estruturas nacionais.

A criação das condições necessárias para que os parceiros se alinhem com os sistemas e procedimentos nacionais requer esforços para aumentar a confiança e credibilidade, nomeadamente através da modernização de sistemas nacionais gerais de gestão e do combate à corrupção. Os governos da África Ocidental dispostos a mobilizar assistência externa para apoiar o processo de RSS devem desenvolver sistemas nacionais fiáveis que adiram a normas amplamente aceites de transparência, especialmente no que se refere à adjudicação de contratos públicos e aos sistemas de gestão financeira. Por vezes, o reforço dos procedimentos e estruturas nacionais é um pré-requisito necessário, que deve então ser devidamente planeado como parte integrante do acordo de assistência externa (ver Caixa 12).

*A credibilidade dos sistemas nacionais assenta não só na sua eficácia como também na sua transparência. Auditorias externas independentes e sistemáticas às contas públicas e uma supervisão parlamentar activa da gestão das finanças públicas ajudam a construir a confiança dos parceiros nos sistemas nacionais.*

Como regra geral, as autoridades nacionais devem desencorajar a criação de estruturas paralelas de implementação e procurar que os parceiros ajudem a melhorar os sistemas nacionais ou que os utilizem tal como estão. Nos casos em que os parceiros tenham começado a utilizar sistemas de gestão paralelos, é urgente tomar medidas para afirmar o compromisso político com o princípio do alinhamento, demonstrar a fiabilidade técnica dos mecanismos nacionais e acordar planos de integração realistas.

A garantia do alinhamento dos parceiros com os sistemas nacionais aumenta a visibilidade do governo nas formas e quantidade de assistência a ser prestada. É fundamental para aumentar a previsibilidade e o acompanhamento da assistência externa, bem como para garantir a integração do financiamento externo no orçamento nacional na sua totalidade e com a devida precisão. Em última análise, contribui para melhorar a consistência do planeamento orçamental e a abrangência da monitorização e apresentação de relatórios sobre a assistência externa.

### Caixa 12: O papel dos intervenientes externos no apoio ao fortalecimento dos sistemas nacionais

Quando a debilidade dos sistemas nacionais põe em causa o princípio do alinhamento dos parceiros, os parceiros externos devem contribuir para reforçá-los em vez de imporem os seus próprios sistemas.

No âmbito das parcerias eficazes que pretendem um impacto estrutural e a longo prazo, os governos nacionais podem beneficiar de apoio externo no fortalecimento das suas próprias estruturas de gestão. Normalmente, o apoio prestado pelos parceiros para reforçar os sistemas nacionais de gestão inclui a criação de capacidade institucional em áreas como as que seguem:

- Gestão do ciclo orçamental;
- Gestão das contas públicas e da despesa no sector de segurança;
- Apresentação de relatórios financeiros sobre a implementação de políticas públicas relacionadas com o sector de segurança;
- Auditoria das contas públicas;
- Racionalização dos procedimentos de adjudicação;
- Prestação de apoio a iniciativas relacionadas com a transparência, tais como planos de combate à corrupção e à apropriação indevida de fundos ou activos.

No Togo, a UE tem estado a implementar um programa plurianual de apoio institucional, que inclui uma componente totalmente dedicada ao reforço da tomada de decisões económicas e da gestão das finanças públicas, bem como vários projectos de apoio orçamental. Embora este exemplo não se aplique especificamente à assistência de RSS, ilustra como os parceiros internacionais podem melhorar os processos dos sistemas nacionais apoiando a prestação efectiva de serviços públicos através destes sistemas.

## 4.4. Incentivo à harmonização entre os parceiros externos

### 4.4.1. Melhoria da coordenação entre os parceiros

Em muitos casos, os Estados da África Ocidental têm preocupações legítimas relativamente à fragmentação da assistência ao desenvolvimento por uma multitude de canais e iniciativas de financiamento. A proliferação de microprojectos de assistência aumenta os custos operacionais e a pressão exercida sobre os mecanismos de coordenação nacional. No entanto, a concorrência entre parceiros dificulta muitas vezes a transformação das declarações bem-intencionadas que defendem um planeamento conjunto em realidade. A persistência de análises, avaliações, auditorias, missões de peritos e consultas desarmonizadas, sobrepostas e duplicadas sobrecarrega as administrações nacionais. Da mesma forma, a falta de harmonização dos mecanismos de avaliação dos parceiros externos resulta em vários requisitos de apresentação de relatórios que sobrecarregam a capacidade das burocracias nacionais (consultar também Secção 3.3).

De acordo com o princípio da apropriação e liderança nacionais, os governos oeste-africanos envolvidos em parcerias para a prestação de assistência à RSS devem assumir a liderança da harmonização da assistência externa:

- Sensibilizando os parceiros para os riscos associados à duplicação dos esforços;
- Criando mecanismos de coordenação credíveis e desenvolvendo ferramentas de coordenação eficazes;
- Confiando a responsabilidade de coordenar todos os parceiros externos a um parceiro externo legítimo (como a UA, CEDEAO, ONU ou um parceiro bilateral respeitado, por exemplo);
- Criando oportunidades de partilha de informações e facilitando o intercâmbio com os parceiros e entre estes;

A este respeito, a harmonização exige elevados níveis de confiança e comunicação entre as partes interessadas nacionais e os parceiros de desenvolvimento, bem como entre estes últimos. A utilização de painéis integrados de RSS ajuda a ter uma noção da variedade de iniciativas de assistência externa de uma forma que é suficientemente sintética para fomentar sinergias relevantes. Consulte também a Secção 4.7 sobre a coordenação multinível enquanto ferramenta eficaz de gestão de parceiros.

#### 4.4.2. Partilha de responsabilidades de acordo com o valor acrescentado de cada parceiro externo

A Agenda para a Acção de Acra promove o princípio da especialização na prestação de assistência internacional como forma de aumentar a eficácia do apoio externo. Encoraja os intervenientes internacionais a concentrarem-se nos sectores em que possuem uma vantagem comparativa, para assim reduzir a amplitude da sua intervenção e aumentar a probabilidade de prestar uma assistência de elevada qualidade.

Neste sentido, alguns parceiros de desenvolvimento lançaram-se em exercícios de divisão do trabalho, em linha com os seus respectivos mandatos e competências. No caso da RSS, esta partilha de tarefas pode resultar numa partilha de responsabilidades entre parceiros externos para a prestação de apoio a reformas sectoriais específicas ou a projectos transversais, tais como a reforma da defesa, a reforma da polícia, a reforma da justiça, apoio à supervisão parlamentar do sector de segurança, direitos humanos e reforma penal, ou igualdade de género no sector da segurança.

Através da realização de análises FFOA (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) conjuntas para determinar as áreas de vantagem comparativa de cada parceiro externo, as administrações nacionais podem efectivamente encorajar a especialização dos parceiros como uma forma de aumentar a eficiência da assistência externa.

#### 4.4.3. Criação de sinergias

Tendo por base as vantagens comparativas de cada parceiro externo, é mais fácil identificar as áreas de valor acrescentado que permitam um reforço mútuo. Isto ajuda a criar sinergias que contribuem para a ampliação do impacto da assistência externa, aumentando também a coerência global do apoio externo à RSS. É possível identificar oportunidades de sinergias em todos os níveis, de uma actividade pontual a um programa ou projecto mais amplo.

As autoridades nacionais também podem querer incentivar os parceiros de desenvolvimento a usar modalidades de cooperação criadas para intervenções conjuntas, tais como fundos comuns ou co-financiamento, num esforço para melhor partilhar a responsabilidade da prestação de assistência, sob a égide de um «guarda-chuva» geral e coerente.

Estas modalidades geralmente envolvem:

- Análise e identificação conjuntas dos objectivos do programa;
- Concepção e implementação conjuntas de programas, que especifiquem o papel e a responsabilidade de cada parceiro;
- Monitorização e avaliação conjuntas e auditoria conjunta;
- Processos conjuntos de reflexão crítica associados à monitorização e avaliação.

Desta forma, impulsionam a harmonização da visão e das ferramentas de gestão. Além disso, os fundos comuns e a harmonização processual reduzem os custos com as transacções e aliviam a carga da gestão para os governos beneficiários.

---

## 4.5. Gestão orientada para os resultados com um enquadramento nacional

---

### 4.5.1. Compreensão dos quadros de avaliação de desempenho

Os compromissos internacionais em nome de uma cooperação para o desenvolvimento eficaz exortam tanto os intervenientes do desenvolvimento como os países beneficiários a gerir e implementar os seus projectos e programas através de quadros orientados para o desempenho. Este tipo de estrutura visa facilitar a gestão das intervenções de forma a produzir os resultados desejados pelo menor custo possível e seguindo um plano previamente acordado.

Os quadros de avaliação de desempenho requerem a identificação dos objectivos acordados (os resultados que se pretendem alcançar) e a determinação de indicadores pertinentes para avaliar o progresso em direcção à realização destes objectivos predeterminados. Os sistemas de responsabilização baseados em resultados monitorizam o progresso, ao passo que os sistemas de avaliação baseados em resultados identificam as razões que levam os programas a ser bem-sucedidos ou a fracassar, bem como as acções que devem ser tomadas para melhorar os resultados dos mesmos.

A utilização conjunta de indicadores de resultados e sistemas para a monitorização dos mesmos cria uma dinâmica que permite integrar os resultados de análises de desempenho solidamente documentadas na tomada de decisões em diferentes níveis (operacional, institucional e político). Neste sentido, quando os sistemas de avaliação baseados em resultados são bem articulados com sistemas de responsabilização igualmente baseados em resultados, tornam-se ferramentas de gestão valiosas.

### 4.5.2. Promoção de uma cultura institucional para uma gestão baseada em resultados

Em vários estados-membros da CEDEAO, a gestão orientada para resultados requer uma mudança fundamental ao nível das culturas institucionais na administração pública, em especial no sector de segurança. São muitos os sítios em que as instituições de segurança têm pouca experiência na utilização deste tipo de estruturas destinadas a alicerçar a formulação e a implementação de políticas. Consequentemente, a criação de uma cultura de gestão orientada para resultados exigirá esforços a longo prazo e abordagens progressivas.

Apesar da capacidade limitada de algumas agências governamentais, geralmente, os estados-membros da CEDEAO conseguem geralmente incorporar as estruturas de gestão nacionais orientadas para resultados na programação da RGSS. Pode ser útil colocar em prática mecanismos de gestão da mudança para acompanhar a introdução de rotinas de avaliação do desempenho, para assim minimizar os riscos de haver resistência por parte dos funcionários a estas avaliações.

### 4.5.3. Desenvolvimento de ferramentas eficazes para a gestão baseada em resultados

Os quadros de gestão nacionais permitem aos governos da África Ocidental organizar os seus próprios processos de reforma e desenvolver as ferramentas mais adequadas para monitorizarem o progresso de acordo com os seus contextos nacionais e institucionais específicos. No que diz respeito ao princípio do alinhamento, os parceiros externos devem adaptar as suas estruturas de gestão às ferramentas nacionais de avaliação de desempenho, e não o contrário.

Apesar de os quadros lógicos ou as teorias da mudança serem muitas vezes referidos como os típicos quadros de gestão baseados em resultados, devem ser entendidos como ferramentas programáticas cujo valor varia de acordo com a robustez do planeamento estratégico em que as reformas assentam.

Ao invés de considerá-los como requisitos processuais superficiais impostos pelos parceiros externos, os países em processo de RSS devem entender o desenvolvimento deste tipo de ferramentas como um exercício, que irá decompor a sua visão estratégica em etapas operacionais que podem ser monitorizadas, e que, desta forma, facilitarão o progresso em direcção aos resultados predeterminados. Como tal, este exercício oferece uma oportunidade única para o país em processo de RSS narrar a história das mudanças que se está a esforçar por alcançar e para organizar as fases operacionais de forma a transformar a estratégia geral em realidade. Além disso, os quadros lógicos devem ser vistos como documentos vivos



que devem evoluir em linha com o contexto e a estratégia do país, ajudando a esclarecer, de forma contínua, a rota operacional a percorrer para alcançar os objectivos da RSS.

Tendo em conta a complexidade e a sensibilidade da RSS, estas ferramentas de gestão são particularmente úteis para clarificar a lógica das acções, o que contribui para harmonizar o processo de reforma, sequenciar as acções da forma mais eficiente e reduzir os custos associados. A monitorização contínua deve ser vista como uma ferramenta para identificar possíveis erros de cálculo que possam comprometer o desempenho do projecto a longo prazo, para desencadear as correcções necessárias enquanto é tempo.

Como a RSS possui uma dimensão política considerável e incalculável, as características técnicas de um quadro lógico comum podem não ser suficientes para monitorizar o progresso das reformas. Além dos indicadores quantitativos do progresso e de outros elementos fixos, um sistema eficaz de gestão da RSS baseada em resultados também deve integrar as mudanças que ocorrem nas culturas institucionais, as normas éticas e as outras dimensões mais ténues dos resultados da reforma.

Mais importante ainda, as intervenções apoiadas por parceiros (actividades, projectos, programas) devem abraçar o quadro nacional concebido para rastrear o progresso da reforma. Faz parte da necessidade de alinhamento de sistemas descrita na Secção 4.3.2. A adesão dos parceiros ao sistema de monitorização de resultados definido pelo país é necessária para harmonizar os requisitos de apresentação de relatórios e para permitir uma consulta contínua, com base em informação consistente e partilhada.

2

*Para mais informações, consultar a Ferramenta n.º 2 sobre a programação da RSS.*

## 4.6. Construção de confiança através de mecanismos eficazes de responsabilização mútua

### 4.6.1. Responsabilização perante os respectivos eleitorados

As directrizes internacionais para uma cooperação para o desenvolvimento eficaz exortam tanto os parceiros de desenvolvimento como os países beneficiários a responsabilizarem-se, acima de tudo, perante os respectivos eleitorados. Fazê-lo envolve a responsabilização perante o Parlamento e os seus eleitorados relativamente à utilização e aos impactos dos recursos da assistência externa. Geralmente, os parceiros externos reportam às suas autoridades mandatárias, como os conselhos executivos das organizações internacionais ou os ministérios dos negócios estrangeiros, finanças e parlamentos dos países que disponibilizam os recursos.

Os governos nacionais que recebem assistência externa para a realização de um processo de RSS também devem reportar aos seus eleitorados, através de mecanismos de responsabilização interna e externa que envolvem:

- O Parlamento, em especial as comissões parlamentares de defesa e segurança e de orçamento e finanças;
- Instituições nacionais independentes de supervisão, como a comissão nacional de direitos humanos, o Tribunal de Contas do país e a agência independente de luta contra a corrupção;
- Os governos locais, incluindo os funcionários locais eleitos e os líderes tradicionais;
- Os intervenientes da sociedade civil, incluindo organizações de mulheres, associações juvenis, centros de pesquisa académica, iniciativas de transparência e os meios de comunicação, incluindo a nível local e comunitário.

Estas instituições e organizações nacionais devem, na medida do possível, procurar estabelecer contacto com os seus homólogos do país parceiro. O intercâmbio entre as instituições e organizações de supervisão contribui para melhorar o entendimento mútuo e a compreensão do contexto de ambos os lados. Tal contribui para reforçar o quadro de parceria através de uma diversificação construtiva dos canais de diálogo e apoio político.

#### 4.6.2. Responsabilização conjunta perante as partes interessadas nacionais do país beneficiário

As administrações nacionais e os parceiros externos também devem cooperar na prestação de contas à população do país beneficiário do apoio externo à RSS. Eis algumas das formas concretas através das quais os Estados da África Ocidental podem operacionalizar esta exigência:

- Integrar as sessões parlamentares de briefing no plano de trabalhos dos projectos e programas de RSS que contam com apoio externo;
- Envolver os representantes parlamentares em avaliações conjuntas dos projectos e programas com apoio externo;
- Planear visitas de campo de membros do Parlamento e representantes da sociedade civil às instalações das instituições de segurança que recebem apoio de iniciativas de assistência externa;
- Permitir e incentivar o Parlamento a ouvir representantes de instituições dos parceiros externos dispostas a prestar apoio no futuro, que estejam a prestar apoio actualmente ou que tenham prestado apoio no passado a uma intervenção relacionada com a RSS;
- Permitir que as comissões parlamentares de inquérito e as instituições nacionais de direitos humanos investiguem alegações de abusos dos direitos humanos, exploração sexual ou outro tipo de violência baseada no género levados a cabo por parceiros externos;
- Incentivar o desenvolvimento de análises orçamentais ao sector de segurança pela sociedade civil;
- Comissionar auditorias operacionais independentes dos programas apoiados pelos parceiros externos, a executar por observatórios da sociedade civil ou centros de investigação;
- Submeter os programas apoiados por parceiros externos a auditorias independentes, levadas a cabo por empresas privadas de renome, contratadas por um processo competitivo ou por uma instituição de supervisão financeira estatutária, como o tribunal de contas ou o auditor geral;
- Permitir que agências independentes de combate à corrupção supervisionem a prestação de assistência por parte dos parceiros externos e a gestão dos recursos subsequentes por parte do governo;
- Permitir a participação dos cidadãos na supervisão da assistência externa, através de iniciativas de apresentação de *feedback* por parte da população, que permitam e incentivem a denúncia de casos de falta grave de funcionários das instituições dos parceiros externos, práticas financeiras fraudulentas de intervenientes nacionais e internacionais, e a utilização indevida e desperdício de recursos públicos provenientes da assistência internacional;
- Facilitar o acesso da população aos relatórios não-confidenciais dos projectos e programas implementados com financiamento externo, quer por parceiros externos como através de outras formas de assistência externa.

#### 4.6.3. Responsabilização recíproca

Talvez o cerne da responsabilização mútua resida na responsabilização recíproca dos parceiros externos e dos agentes de desenvolvimento nacional, uns em relação aos outros. A implementação deste princípio exige que os países da África Ocidental abordem as oportunidades de assistência externa como parcerias de igual para igual, e não como uma relação de doador e beneficiário. Embora a maioria dos países da região esteja familiarizada com a apresentação de relatórios a parceiros externos sobre a utilização dos recursos atribuídos por programas de assistência, o movimento contrário pode criar algum desconforto.

Ainda assim, é importante que os governos nacionais concebam mecanismos eficazes destinados a responsabilizar os parceiros externos pela eficácia da assistência técnica e financeira que prestam. Estes mecanismos devem ter certos factores em consideração, como:

- Não alinhamento dos programas dos parceiros externos com as políticas nacionais;
- Utilização deficiente dos sistemas nacionais pelos parceiros externos;
- Fragmentação da assistência externa e má coordenação entre a comunidade de parceiros;
- Composição pouco clara dos recursos reportados como AOD, incluindo a sobrerepresentação dos custos das próprias instituições;
- Pontualidade dos desembolsos de financiamento de acordo com acordos contratuais;

- Relevância e acessibilidade dos custos da assistência técnica prestada, incluindo valores excessivamente altos cobrados por peritos.

Entre as formas concretas de operacionalizar a necessidade de responsabilização recíproca figuram as avaliações conjuntas dos projectos, a partilha contínua de informação e os briefings conjuntos regulares sobre os projectos. Sempre que tal não implique custos de transacção elevados ou adicionais, os governos nacionais talvez desejem considerar a hipótese de instituir um quadro independente para a monitorização da responsabilização mútua, que envolva representantes das instituições dos parceiros externos, a administração nacional, a sociedade civil e a comissão parlamentar de defesa e segurança, que desempenhe um papel de supervisão para assegurar a credibilidade dos processos de responsabilização mútua. Também é possível solicitar à CEDEAO que leve a cabo uma observação independente dos mecanismos de responsabilização mútua, como uma forma de apoio regional à gestão eficaz da assistência externa por parte dos estados-membros.

Além disso, a comunicação desempenha um papel fulcral na construção da confiança entre os parceiros externos. No geral, a manutenção de boas relações com os parceiros externos por via de uma comunicação aberta e transparente reduz o risco de perda de parceiros. A explicação do contexto, do progresso e dos desafios deve fazer parte do intercâmbio de informação. Em caso de falha, a melhor opção consiste em comunicar activamente, explicando a natureza dos desafios enfrentados e as medidas adoptadas ou propostas para superá-los. Para que haja confiança e entendimento comuns entre parceiros, é necessário haver uma comunicação aberta e transparente. As parcerias devem ser construídas e alimentadas para que os parceiros sejam capazes de enfrentar situações difíceis juntos.

#### Caixa 13: Desenvolvimento de um quadro forte para a responsabilização dos parceiros

Os mecanismos nacionais devem responsabilizar os parceiros e exigir transparência da assistência externa em duas áreas principais.

- **Ética e conduta.** Em países como a Libéria, as partes interessadas nacionais têm sido confrontadas com casos graves de má conduta de intervenientes externos que implementavam programas de assistência. Práticas como subornos, discriminação de género na atribuição de empregos ou contratos e exploração sexual de membros da população civil não devem ser toleradas em qualquer forma de parceria de assistência.
- **Utilização de fundos e meios.** Por vezes, a discriminação dos fundos disponibilizados e directamente investidos pelos parceiros internacionais pode revelar uma sobre-representação dos custos operacionais ou o pagamento de honorários elevados a peritos internacionais que poderiam ser mobilizados a nível nacional por um custo menor. A prevenção de tais excessos requer uma sólida capacidade de monitorização, análise orçamental e avaliação de projectos.

## 4.7. Coordenação multinível enquanto ferramenta eficaz de gestão de parceiros

Uma coordenação eficaz de todos os intervenientes, incluindo os intervenientes externos, é uma pedra angular de uma RSS eficaz, orientada e apropriada pelo país. Em consonância com os princípios de cooperação eficaz para o desenvolvimento, é importante assegurar que as contribuições dos diferentes parceiros externos integram um quadro coerente, orientado para a consecução dos objectivos estratégicos da RSS.

Para este efeito, é aconselhável organizar a coordenação dos parceiros em três níveis.

- A **coordenação entre intervenientes governamentais** é necessária para garantir que o governo interage com os parceiros externos com uma voz única e consistente. Esta responsabilidade pode ser confiada à agência nacional ou mecanismo responsável pela coordenação do processo de RSS, à entidade governamental responsável por coordenar as relações com os parceiros ou a outra instituição relevante.
- A **coordenação entre os parceiros externos** é útil para assegurar que os parceiros partilham informação entre si e que levam em consideração as contribuições de outros agentes durante a execução dos

seus próprios programas de assistência. O governo beneficiário pode pedir a um parceiro externo que disponha de legitimidade entre os seus pares para assumir a liderança da coordenação dos intervenientes externos. Muitas vezes, este papel é atribuído ao gabinete do coordenador residente da ONU, à representação da UA ou da CEDEAO no país, ou a um determinado parceiro bilateral que goze da credibilidade e capacidade necessárias.

- A **coordenação dos parceiros externos pelo governo beneficiário** é necessária para garantir que a totalidade do financiamento e acções de apoio à RSS, independentemente da sua proveniência, integram a agenda nacional de reforma e são consistentes entre si. Geralmente, a responsabilidade de supervisionar a consistência da assistência externa com os objectivos e acções nacionais cabe ao mecanismo nacional de coordenação da RSS. Para tal, é necessária capacidade institucional para centralizar a informação sobre as parcerias e os projectos e para facilitar a partilha de informação entre todos os intervenientes envolvidos, tanto nacionais como externos.



*Para mais informações, consultar a Ferramenta n.º 2 sobre a programação da RSS*

As três formas de coordenação devem desenvolver-se tanto a nível político como técnico.

- A **nível político**, a coordenação é necessária para a prestação consistente de orientação estratégica.
  - Geralmente, a **coordenação intragovernamental a nível político** é tratada pelo gabinete do presidente ou primeiro-ministro, ministros ou directores, consoante a política do governo e a complexidade do projecto/programa. Frequentemente, a orientação e coordenação gerais do processo de RSS cabem ao chefe de Estado ou de governo, que preside ao gabinete de segurança nacional, ao conselho nacional de RSS ou entidade semelhante responsável pela liderança do processo de RSS. O envolvimento a este nível garante um forte apoio político aos programas de RGSS e fornece uma visão estratégica consistente para a RSS.
  - A **coordenação entre parceiros a nível político** tem normalmente lugar entre os chefes das representações diplomáticas e agências de desenvolvimento, sob a liderança do coordenador dos parceiros externos.
  - A coordenação entre o governo e os parceiros a nível político implica a existência de comunicação entre as autoridades nacionais nos mais altos níveis de liderança e os líderes institucionais das organizações e agências parceiras de desenvolvimento. Neste nível, se as linhas de comunicação forem débeis, a volatilidade e imprevisibilidade da assistência externa podem aumentar. É necessário um diálogo político permanente entre as autoridades nacionais e os líderes das instituições parceiras para chegar a acordo sobre as condições e as metas da assistência que será prestada, e para assegurar um entendimento comum relativamente às mesmas. Algumas das formas de sustentar a comunicação neste nível incluem (mas não se limitam a), consultas bilaterais, reuniões de alto nível e troca de correspondência oficial.
- A **nível técnico**, a coordenação é necessária para promover a complementaridade na implementação de projectos e programas e, de um modo mais geral, em todas as formas de trabalho diário de RSS. A coordenação técnica também reforça a qualidade das contribuições dadas pelos técnicos aos responsáveis pela tomada de decisões graças a uma visão mais abrangente da RSS na perspectiva dos profissionais.
  - A **coordenação intragovernamental a nível técnico** exige a partilha de informação entre administradores e profissionais, tanto no seio de cada instituição nacional como entre as várias instituições. A realização de reuniões técnicas periódicas pode criar oportunidades para os diversos ministérios discutirem as acções da reforma em curso, melhorarem a colaboração entre as agências e identificarem possíveis sinergias. Esta forma de coordenação, que assenta na complementaridade dos diferentes intervenientes estatais envolvidos no processo de RSS, contribui para otimizar a utilização dos recursos nacionais, tanto humanos como financeiros, através de uma abordagem holística e intersectorial à RSS. Esta forma de coordenação pode ser incentivada, por exemplo, através da criação de grupos de trabalho intersectoriais ou da operacionalização de grupos já existentes (consultar Caixa 14).
  - A **coordenação entre parceiros a nível técnico** assenta em canais de comunicação fortes entre os funcionários dos projectos e programas das várias instituições parceiras. A criação de *clusters* ou grupos de missão interagências poderá contribuir para melhorar a coordenação a nível

dos projectos ou programas, especialmente entre parceiros que apoiam as mesmas partes interessadas ou áreas de reforma nacionais.

- A **coordenação do governo e parceiros a nível técnico** ajuda a garantir a prestação eficaz de assistência através de canais unificados. A criação de comunidades de prática ou de outros fóruns de partilha de informação, conhecimento e competências especializadas pode servir para promover interacções construtivas entre especialistas e profissionais das agências governamentais e instituições externas parceiras. Ao reunirem especialistas e profissionais de diferentes instituições nacionais e parceiras, estes mecanismos contribuem para a circulação da informação e facilitam a identificação de pontos de entrada para as iniciativas de colaboração e articulação. Em alguns casos, a criação de oportunidades de formação comum para grupos de funcionários técnicos seleccionados em diferentes instituições nacionais e internacionais contribuirá de forma valiosa para iniciar a comunicação interpessoal, com a vantagem de facilitar a colaboração diária daí em diante. Podem também ser organizadas avaliações de necessidades conjuntas, avaliações de projectos, visitas de campo ou outras iniciativas de gestão dos ciclos dos projectos com o objectivo de reforçar a coordenação técnica e criar oportunidades de apoio mútuo, operacionalizando, em simultâneo, a responsabilidade mútua. A partilha de actualizações sobre potenciais obstáculos, atrasos e apresentação de relatórios também contribui para fomentar a confiança e uma colaboração construtiva a nível técnico.

*Garantir a eficácia da assistência externa requer elevados níveis de confiança e uma comunicação contínua entre o governo beneficiário e os parceiros de desenvolvimento em todos os níveis.*

A coordenação dos parceiros é indispensável para promover a consistência dos processos complexos de RSS e para aumentar o impacto da assistência externa. Contribui para:

- **Aumentar a credibilidade do governo anfitrião**, que demonstra liderança ao assumir a responsabilidade primária pela coordenação;
- **Minimizar os riscos de redundância**, face à realização em paralelo de acções semelhantes por diferentes intervenientes;
- **Minimizar o risco de acções contraditórias**, dado que a falta de comunicação e coordenação entre os intervenientes envolvidos na prestação e gestão da assistência externa à RSS pode dar origem a intervenções contraditórias e mutuamente neutralizantes;
- **Reduzir os custos operacionais através de sinergias**, intervenções conjuntas e sequenciamento apropriado que permitam a cada interveniente e janela de financiamento sustentar a parte de uma estratégia mais ampla para a qual estão mais vocacionados;
- **Tirar o máximo proveito do valor acrescentado de cada interveniente**, através de uma partilha adequada de responsabilidades que tenha em consideração as vantagens comparativas dos parceiros externos no apoio que possam prestar para a concretização dos objectivos nacionais;
- **Mutualizar o conhecimento** através da troca de informações, das melhores práticas, das lições identificadas e da utilização dos meios de cada um se necessário.

O governo beneficiário ou agência de execução devem, na medida do possível, utilizar, reforçar e consolidar as estruturas de coordenação existentes, ao invés de criarem estruturas paralelas. Fazê-lo reforça a coerência das estruturas e garante a sustentabilidade dos projectos.

Em alguns casos, uma coordenação informal entre os indivíduos que trabalham directamente nos projectos tem sido a opção mais eficaz. Dado o elevado fluxo de documentação e correspondência trocados entre o governo beneficiário e os parceiros de desenvolvimento, pode facilmente haver mal-entendidos e erros.

Uma forma de atenuá-los é criando linhas de comunicação informal (além dos canais formais) entre a instituição parceira e agência governamental, com o objectivo de melhorar o fluxo de informação.

#### Caixa 14: Criação de grupos de trabalho inclusivos para acompanhar intervenções complexas

A criação de comissões ou grupos de trabalho temáticos contribui frequentemente para melhorar a coordenação, mantendo, em simultâneo, uma abordagem inclusiva a nível técnico. Estes grupos podem incluir indivíduos de instituições de segurança que trabalham nos projectos, representantes da comissão parlamentar de defesa e segurança, representantes das agências governamentais relevantes e outras partes interessadas, incluindo órgãos de supervisão e um representante da agência ou governo doador, conforme o caso. Além disso, os grupos de trabalho devem incluir representantes da sociedade civil cooptados pelas restantes partes. Entre os membros dos grupos de trabalho devem figurar tanto mulheres como homens.

O grupo de trabalho para a coordenação técnica garante a implementação atempada das acções que contribuam para a concretização dos objectivos estratégicos da RSS, em conformidade com um plano acordado. Muitas vezes, estes grupos de trabalho técnicos actuam como mecanismos de monitorização colaborativos. O grupo de trabalho ou comissão poderá ter de trabalhar com a comissão de supervisão orçamental ou gabinete orçamental para garantir a pontualidade da alocação dos fundos e melhorar a rapidez e a previsibilidade do financiamento.

Tendo em conta que estes grupos são um mecanismo de gestão da reforma, a adesão aos mesmos deve ser reservada às partes interessadas nacionais. No entanto, é possível convidar os parceiros externos para estarem presentes em determinadas reuniões no papel de observadores e/ou contribuintes, conforme o caso.



## Desenvolvimento de uma estratégia eficaz para a mobilização de recursos de apoio à RSS

A mobilização de apoio externo à RSS, em especial de financiamento, exige uma estratégia claramente definida e uma abordagem harmonizada. No que diz respeito a envolver parceiros de desenvolvimento no apoio à RSS, os estados-membros da CEDEAO devem proceder com cautela e método. É fundamental que os Estados da África Ocidental desenvolvam uma estratégia consistente de parceria e mobilização de recursos, que oriente a sua colaboração com intervenientes externos, e que institua as estruturas necessárias para implementar esta estratégia.

Reconhecendo os desafios que a fragmentação da intervenção externa representa para a obtenção efectiva dos resultados da cooperação, as agências do governo devem manter o diálogo, a comunicação e a coordenação entre si sobre qualquer intenção de solicitar assistência financeira ou técnica de grande escala.

Acima de tudo, a mobilização eficaz de apoio externo deve assentar num diálogo político de alto nível, estabelecendo claramente os objectivos comuns prosseguidos por todas as partes envolvidas na parceria. Quer estejam alicerçadas em boas intenções ou não, as iniciativas de assistência não solicitadas ou monitorizadas de forma incorrecta podem pôr em risco os objectivos da reforma, prejudicando simultaneamente a apropriação e liderança nacionais.

---

### 5.1. Atribuição de mandatos e responsabilidades claros para o estabelecimento de parcerias

---

Na ausência de mandatos e procedimentos de solicitação, negociação e celebração de parcerias claramente definidos para um processo tão complexo como a RSS, é possível que as instituições nacionais iniciem discussões paralelas com os mesmos intervenientes externos e acabem por competir por recursos ou assistência técnica devido a manifestações simultâneas de necessidades. Estas situações podem prejudicar a coerência e utilidade globais do apoio prestado pelos intervenientes externos, possivelmente através de esforços redundantes ou contraditórios. A ausência de coordenação entre as partes interessadas nacionais pode ainda resultar num deslocamento da procura de assistência e, conseqüentemente, no aumento dos custos de transacção.

Do ponto de vista dos parceiros, a dificuldade em identificar interlocutores claros, oficialmente mandatados pelas autoridades nacionais para conduzir as discussões sobre cooperação para a RSS, pode dissuadir parceiros potenciais de se envolverem na arena sensível da RSS. A inexistência de uma voz



governamental única no diálogo com os parceiros externos também tende a prejudicar a credibilidade da liderança nacional do processo de RSS, transmitindo uma percepção de confusão e indecisão no seio da parte nacional.

Para evitar estas falhas, é fundamental nomear uma agência nacional concreta para assumir a liderança das discussões sobre a cooperação. O propósito deste papel de liderança deve ser o de centralizar e coordenar as solicitações de assistência provenientes de diversas instituições nacionais e garantir a devida circulação de informação relevante sobre as parcerias futuras, actuais ou passadas entre as instituições governamentais competentes.

Embora a responsabilidade pela coordenação das relações de apoio externo caiba normalmente aos ministérios das finanças, planeamento ou negócios estrangeiros, também é possível nomear outras estruturas para o efeito, dependendo do contexto nacional. Nos casos em que o governo tenha criado um mecanismo de coordenação nacional da RSS directamente afiliado ao primeiro-ministro ou presidente, este pode ser, em colaboração com todos os ministérios relevantes, um interveniente adequado para favorecer a consistência da voz nacional no diálogo com os parceiros externos. Acima de tudo, a estrutura a quem esta responsabilidade tiver sido atribuída, seja ela qual for, deve:

- Ter a competência (mandato e capacidade) para participar em discussões políticas de alto nível, com base em directrizes claras fornecidas pelas altas autoridades nacionais;
- Avaliar a consistência das propostas apresentadas pelas instituições nacionais com projectos existentes e evitar abordagens redundantes e contraditórias;
- Assegurar a coerência das propostas apresentadas aos parceiros externos com as prioridades do governo, bem como o seu alinhamento com quaisquer estratégias ou políticas acordadas nacionalmente.

Além da nomeação de uma liderança institucional para a coordenação interna, também é importante esclarecer os procedimentos de mobilização de assistência, que geralmente requerem o envolvimento de diversas instituições nacionais, em diferentes fases e em diferentes posições.

a) O debate sobre potenciais áreas de assistência pode ser iniciado quer pelo líder da instituição em causa (por exemplo, o ministro da defesa, segurança ou justiça), ou por uma instituição intersectorial mandatada para mobilizar assistência em nome dos ministérios da tutela e com base nas necessidades expressas por estes.

b) Nos casos em que um ministério da tutela ou agência governamental identifiquem uma necessidade clara de assistência externa numa das componentes da reforma, devem informar outros departamentos relevantes das suas intenções e averiguar se existem interacções entre o governo e este parceiro antes iniciarem quaisquer discussões com o parceiro externo interessado.

c) O ministério dos negócios estrangeiros pode desempenhar um importante papel enquanto intermediário entre as instituições nacionais e os parceiros externos e deve ser mantido informado de qualquer desenvolvimento que afecte as relações diplomáticas.

d) Geralmente, é necessário manter o ministério do planeamento informado acerca dos projectos propostos, para permitir uma visão estratégica de assistência externa.

e) Sempre que a assistência prevista for de natureza financeira, poderá ser necessário envolver o ministério das finanças para que este possa acompanhar o financiamento externo, emitir o seu parecer sobre a gestão fiscal mais adequada para as intervenções propostas e integrar os recursos externos na gestão do orçamento nacional. Este ministério também poderá ser envolvido enquanto gestor orçamental nacional nas discussões sobre o financiamento que será canalizado pelo orçamento central do governo.

### Caixa 15: Riscos associados à falta de estratégia na mobilização de recursos

A inexistência de um processo claro para a mobilização de recursos externos leva muitas vezes os ministérios de tutela e as entidades descentralizadas a negociar directamente com os potenciais parceiros. Fazê-lo, no entanto, compromete o papel dos ministérios das finanças e negócios estrangeiros na negociação e gestão das propostas. A experiência também tem demonstrado que a falta de uma política ou estratégia clara para a mobilização de recursos dá aos intervenientes externos que procuram impingir a sua própria agenda uma oportunidade de incitar uma agência ou ministério um contra o outro.

Apesar de as expressões substanciais de necessidade emanarem dos ministérios de tutela fulcrais do sector de segurança (defesa, segurança e justiça), o envolvimento do ministério do planeamento (ou equivalente) pode auxiliar a garantir a consistência intragovernamental, ao passo que o ministério dos negócios estrangeiros normalmente desempenha um importante papel enquanto intermediário no diálogo com os intervenientes externos e o ministério das finanças assume a responsabilidade da coordenação dos fluxos de financiamento de forma coerente com a estrutura macroeconómica nacional.

Portanto, é aconselhável que estes três ministérios estejam sempre informados das consultas realizadas pelos ministérios ou instituições fulcrais do sector de segurança com os parceiros bilaterais.

## 5.2. Entendimento do ambiente de assistência externa

Antes de os governos da África Ocidental se envolverem activamente na mobilização de assistência externa, é necessário que tenham um entendimento exacto das opções de cooperação existentes, incluindo quem são os parceiros potenciais, quais são as suas áreas de interesse e valor acrescentado específicas, e de que forma as suas modalidades preferenciais de cooperação poderão ou não enquadrar-se com as necessidades nacionais em matéria de RSS.

### 5.2.1. Identificação de potenciais fontes de financiamento

Os governos nacionais que pretendam mobilizar recursos externos de apoio à RSS devem, em primeiro lugar, ter uma perspectiva clara de quem são os possíveis parceiros de financiamento. A Caixa 16 apresenta uma panorâmica dos possíveis parceiros para os Estados da África Ocidental. O mapeamento das possíveis fontes de financiamento deve ser realizado a nível nacional e actualizado sempre que necessário.

### Caixa 16: Quem são os possíveis parceiros externos para a RSS na África Ocidental?

Os possíveis parceiros para a RSS na África Ocidental incluem, mas não se limitam, aos seguintes.

- Organizações multilaterais de que os países são membros, tais como a ONU, a UA, a CEDEAO, a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO), a União do Rio Mano, a Organização Internacional da Francofonia, a Commonwealth, etc.
- Instituições financeiras internacionais ou regionais, tais como o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Oeste-Africano de Desenvolvimento (como instrumento de financiamento de desenvolvimento da UEMAO), etc.
- Outras organizações multilaterais, como a UE, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), etc.
- Parceiros bilaterais (estados e respectivas agências), tanto de economias desenvolvidas como de economias emergentes.
- Intervenientes da sociedade civil internacional, tais como fundações e ONG internacionais, instituições académicas e de investigação, grupos de reflexão, equipas de consultoria em matéria de políticas, etc.
- Empresas de segurança privada.
- Empresas do sector privado (não especializadas em segurança). O governo pode envolver empresas do sector privado de várias formas, incluindo através de políticas de responsabilidade social das empresas e tributação especial.

*Fonte:* Ornella Moderan, *Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança*, em Ornella Moderan (ed.), Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental (Genebra: DCAF, 2015).

Além do grupo de parceiros «tradicionais» com os quais o país já colaborou no passado, o mapeamento de possíveis parceiros confere dinâmica à exploração de oportunidades de parcerias inovadoras. A ampliação do leque de parceiros externos dá acesso a mais oportunidades de financiamento e reduz a dependência relativamente a programas de assistência individuais.

Os novos parceiros podem ser identificados entre países ou organizações que não tenham uma representação diplomática no país, mas que prestem activamente apoio internacional à governação democrática, à participação da sociedade civil, ao acesso das mulheres e raparigas à justiça e segurança, ao policiamento comunitário, aos direitos humanos ou a outras questões que constituam bons pontos de entrada para a RSS.

Uma fonte potencial de financiamento frequentemente negligenciada é o sector privado. O sector privado pode ser incentivado a reconhecer que haverá benefícios para o clima empresarial se trabalhar em parceria com um governo para sustentar e expandir a capacidade das agências responsáveis pela aplicação da lei para lidar com a criminalidade e fortalecer o Estado de direito. O sector também deve ser sensibilizado para os benefícios de desenvolver portefólios de responsabilidade social empresarial que apoiem projectos com uma forte ênfase comunitária, tais como os que visam melhorar o acesso das mulheres e raparigas à justiça e segurança. As empresas privadas podem contribuir para a RSS através do financiamento de projectos da sociedade civil, ou apoiando o desenvolvimento de infra-estruturas e doando equipamento que não seja de combate (veículos, material de comunicação, etc.) às instituições de segurança como uma contribuição para a profissionalização das forças de defesa e segurança.

No entanto, tendo em conta a sensibilidade e complexidade da RGSS, os governos beneficiários devem ser prudentes no que diz respeito ao quadro jurídico e operacional dos acordos de financiamento com o sector privado. Ao considerarem uma fonte de financiamento, especialmente do sector privado, devem analisar devidamente os antecedentes e a credibilidade do possível parceiro para determinar a sua aceitação junto do governo beneficiário. Na maioria dos casos, é recomendável envolver plenamente a sociedade civil neste diálogo. Acima de tudo, o financiamento deve ser compatível com as prioridades do governo e processado por procedimentos transparentes, a fim de garantir a responsabilização e minimizar os riscos de corrupção ou conflitos de interesses.

### 5.2.2. Mapeamento dos perfis e interesses dos possíveis parceiros

As organizações internacionais e agências de cooperação dos países parceiros têm, geralmente, um mandato concreto e áreas de interesse específicas, que também moldam as suas áreas de especialização e delineiam as suas áreas de conhecimento especializado. As áreas prioritárias para o seu envolvimento internacional são geralmente definidas pela sua política externa (no caso dos parceiros bilaterais) ou pelas declarações de missão (no caso das organizações multilaterais). Como tal, as suas expectativas e domínios de interesse variam, proporcionando diferentes oportunidades de apoio directo ou indirecto à RSS.

Portanto, é importante começar por antes de mais por fazer um mapeamento do perfil dos possíveis parceiros de financiamento, incluindo:

- O âmbito dos seus mandatos específicos;
- O seu historial de colaboração com instituições nacionais;
- O seu historial de apoio a iniciativas relacionadas com a RSS na região ou no mundo;
- As suas áreas declaradas e implícitas de interesse estratégico;
- As suas carteiras de financiamento, considerando os fundos disponíveis, as janelas de financiamento e os requisitos e directrizes para ter acesso ao apoio financeiro.

Considerar também a Caixa 17 sobre pontos a ter em consideração durante o mapeamento de parceiros.

*Os parceiros de desenvolvimento oferecem apoio aos programas que estão em linha com as suas preocupações humanitárias, interesses estratégicos e prioridades da política de desenvolvimento. A garantia de que estas características são devidamente entendidas aumenta as probabilidades de vir a mobilização do tipo correcto de assistência a prestar pelo parceiro certo.*

#### Caixa 17: Pontos a ter em consideração durante o mapeamento de parceiros

Os pontos a considerar durante o exercício de mapeamento dos parceiros incluem, mas não se limitam, aos seguintes.

- A identificação de todos os intervenientes externos potencialmente disponíveis para apoiar a RSS como um todo ou uma componente específica da mesma.
- A definição dos mandatos, interesses e áreas prioritárias de envolvimento específicos de cada um dos possíveis parceiros.
- A avaliação da coerência entre esses interesses dos parceiros e as prioridades nacionais do país que pretende receber assistência.
- As lições aprendidas com experiências passadas de cooperação com estes parceiros, especialmente no que diz respeito:
  - Ao seu grau de compreensão do contexto nacional e receptividade aos contributos das partes interessadas nacionais;
  - À sua consideração pela liderança e apropriação nacional dos programas de desenvolvimento em geral e da RSS em particular;
  - À sua flexibilidade relativamente às condições da parceria (incluindo questões operacionais, como limitações à terceirização);
  - À sua disponibilidade para formar parcerias assentes num plano de igualdade;
  - À fiabilidade quanto ao cumprimento dos compromissos em matéria de financiamento e de outros tipos de compromissos oficiais;
  - À utilidade e eficiência do apoio técnico que possam prestar juntamente com o financiamento.

Como cada potencial parceiro possui a sua própria metodologia de análise às atribuições de apoio aos programas de RSS, a identificação das suas prioridades é muito útil para encontrar uma abordagem à cooperação com vantagens para ambas as partes, que seja transversal aos interesses prioritários de ambos os parceiros envolvidos. Fazê-lo pode ajudar os governos em processo de RSS a melhor avaliar a compatibilidade das suas necessidades com as prioridades dos parceiros, o que vai influenciar a escolha do parceiro a abordar relativamente a cada questão.

Embora haja objectivos sensíveis subjacentes, que nem sempre são declarados abertamente, as embaixadas e gabinetes locais dos parceiros de desenvolvimento são geralmente capazes de apresentar informação sobre as suas expectativas e interesses enquanto instituições de cooperação mediante pedido do governo anfitrião. Idealmente, a responsabilidade pela condução de um amplo diálogo sobre políticas com os parceiros externos cabe ao ministério dos negócios estrangeiros, através das missões do país no estrangeiro. Os ministérios da tutela que solicitam apoio externo devem ser mantidos a par de todos os desenvolvimentos relevantes nas relações diplomáticas. O ministério dos negócios estrangeiros deve, em colaboração com os ministérios de tutela ou agências relevantes, ajudar a identificar potenciais novos parceiros.

### 5.2.3. Entendimento das modalidades de financiamento

O termo «modalidades de financiamento» descreve a forma como a AOD é prestada. As diferentes modalidades são definidas pelo processo utilizado para transferir os fundos e a forma como os fundos são geridos e desembolsados. Incluem o tipo e os termos de financiamento, os canais de desembolso, as condições de adjudicação, e o direccionamento e acompanhamento dos recursos atribuídos pelo parceiro externo.

A AOD pode ser prestada através de uma variedade de modalidades, incluindo:

- **Apoio orçamental**, no qual os fundos são direccionados através do orçamento nacional, proporcionando financiamento discricionário para a implementação de programas nacionais ou sectoriais;
- **Abordagens sectoriais e baseadas em programas**, nas quais o financiamento visa apoiar um dado sector ou estratégia temática e é sustentado pela estreita coordenação dos parceiros e por um processo estruturado para aumentar a utilização dos sistemas existentes no país;
- **Apoio a projectos**, no qual o financiamento é prestado através de estruturas e disposições de gestão dedicadas;
- **Cooperação técnica ou apoio não-financeiro, como assistência técnica**, nos quais o apoio é prestado através de parceiros de desenvolvimento que pretendem transferir conhecimento de forma sustentável.

Há vários instrumentos de financiamento que podem ser utilizados para operacionalizar cada uma destas modalidades: por exemplo, financiamento de vários doadores para um programa sectorial ou projecto autónomo.

As nações da África Ocidental podem receber apoio à RSS de parceiros internacionais através de:

- Diferentes tipos de financiamento (subvenções, empréstimos, etc.);
- Diferentes tipos de condições de adjudicação (prestação de apoio em dinheiro ou em espécie, em termos de competências materiais ou técnicas que possam ser associadas a fontes específicas de fornecimento);
- Vários canais de desembolso e mecanismos de rastreamento: apoio orçamental geral (AOG), apoio orçamental sectorial (AOS), apoio programático sectorial (APS), projectos autónomos, fundos comuns ou fundos fiduciários de vários doadores, com ou sem financiamento afectado.

Cada um destes sistemas possui pontos fortes e fracos específicos (consultar Caixa 18 para uma visão geral baseada nas experiências do Gana e Serra Leoa). É fundamental compreender a natureza e as implicações de todas as opções disponíveis para decidir quais as modalidades de parceria mais adequadas a um determinado contexto nacional. Apesar de elementos como o grau de abertura democrática, estabilidade institucional, capacidade nacional para combater a corrupção e a confiabilidade do sistema de finanças públicas influenciarem a preferência dos parceiros externos no momento de optar por uma modalidade de cooperação particular, o governo anfitrião também deve assegurar-se de que as opções propostas são consistentes com as prioridades, necessidades e capacidades de gestão nacionais.

Caixa 18: Pontos fortes e fracos de alguns instrumentos de financiamento específicos<sup>7</sup>

Tipo de instrumentos de financiamento	Pontos fortes	Limitações/precauções
Apoio orçamental geral (AOG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os fundos são canalizados através do orçamento nacional do país beneficiário. Foca-se nas prioridades gerais do orçamento e permite flexibilidade na atribuição do orçamento nacional através do processo orçamental soberano.</li> <li>O AOG aumenta a quantidade de financiamento discricionário disponível para a programação através do orçamento e cria incentivos para os países parceiros melhorarem os seus sistemas de planeamento e orçamento como um todo.</li> <li>Geralmente, o financiamento não é objecto de afectação e respeita plenamente as regras e procedimentos nacionais de gestão da despesa pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O AOG exige um certo grau de confiabilidade institucional e disciplina fiscal, o que pode ser particularmente desafiante em contextos fragilizados.</li> <li>Os riscos incluem a falta de transparência dos fluxos de financiamento devido a uma apresentação insuficiente de relatórios orçamentais, e, em especial, o risco de baixo índice de responsabilização a nível interno.</li> <li>Devido à sua generalidade, o AOG é incapaz de incentivar reformas particulares («reformas correctivas»), a menos que o governo beneficiário e as suas instituições estejam empenhados na reforma das políticas.</li> </ul>
Apoio orçamental sectorial (AOS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os fundos são canalizados através do orçamento nacional do país beneficiário, mas visando um sector predefinido (e.g. defesa, segurança interna, protecção civil, reforma penal, etc.).</li> <li>Esta opção centra-se em prestar apoio a um sector específico sob a liderança do governo beneficiário, utilizando procedimentos comuns de gestão e apresentação de relatórios.</li> <li>A preferência é que o AOS não seja objecto de afectação, especialmente quando é definido no âmbito de uma abordagem de âmbito sectorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por vezes, a atribuição de AOS a programas sectoriais que incluem os sectores de segurança tradicionais, como a defesa e os serviços de informação (associados a culturas de sigilo) cria problemas a nível da coordenação, gestão e responsabilização.</li> </ul>
Apoio programático sectorial (APS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>O financiamento pode ser prestado através de AOS, fundos combinados ou financiamento de projectos. O APS depende muitas vezes de um único quadro orçamental e geralmente apoia um sector específico ou estratégia temática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O APS é benéfico se estiver manifestamente em linha com as prioridades do governo, se for conforme ao orçamento e ao plano delineado, com estratégias de saída predefinidas, e, acima de tudo, se os custos para o governo por ter aceite essa assistência forem minimizados.</li> </ul>

<p>Apoio a projectos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenções individuais para projectos autónomos com objectivos e calendários de execução específicos, muitas vezes ao abrigo de um quadro nacional acordado.</li> <li>• Por vezes, é utilizado para apoiar investimentos em infra-estruturas, que podem ser «projectos autónomos».</li> <li>• Pode ser utilizado em actividades específicas de subsectores altamente sensíveis dentro do sector de segurança, tais como a defesa e os serviços de informação.</li> <li>• É orientado pela procura, baseia-se em necessidades claramente identificadas pelo governo beneficiário ou em conjunto com este.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como os orçamentos de apoio a projectos são intervenções individuais, podem correr o risco de não estarem claramente em linha com as prioridades do governo e as instituições existentes.</li> <li>• Os governos beneficiários devem incentivar a concepção do apoio aos projectos de modo a dar prioridade à transferência de conhecimentos e a incluir uma componente sustentável de transferência de competências. Deve apresentar uma boa relação custo-benefício (consultar Caixa 19) e ter um prazo definido e uma estratégia de saída predefinida.</li> <li>• Se não for gerido de forma estratégica, o apoio a projectos pode provocar a proliferação de diversas unidades paralelas e dar origem a custos de transacção elevados.</li> </ul>
<p>Fundos fiduciários de vários doadores ou fundos combinados (cabazes de financiamento)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muito úteis em contextos fragilizados, uma vez que os fundos são desembolsados rapidamente para obter resultados no terreno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se os fundos combinados não forem devidamente integrados nas estruturas de governo existentes, prejudicarão a apropriação da intervenção por parte do governo beneficiário.</li> </ul>

### Caixa 19: O que é uma boa relação custo-benefício?

Uma *boa relação custo-benefício* pode ser definida como «a obtenção dos melhores resultados de desenvolvimento possíveis ao longo da vida de uma actividade em relação ao custo total de gestão e mobilização de recursos para essa actividade, e a garantia de que os recursos são utilizados de forma eficiente, económica e sem desperdício».<sup>8</sup>

Inicialmente utilizado pelo sector privado, o conceito de relação custo-benefício tem sido cada vez mais utilizado por agências de desenvolvimento e países parceiros para enquadrar a sua abordagem às afectações de assistência externa, bem como na prestação de contas relativamente ao dinheiro dos contribuintes. Para o DFID, por exemplo, a relação custo-benefício diz respeito a «maximizar o impacto de cada libra gasta para melhorar [...] a vida das pessoas».<sup>9</sup>

Apesar de referências esporádicas a uma boa relação custo-benefício e de intervenções isoladas em prol da mesma, a maioria dos países em desenvolvimento envolvidos em programas de assistência internacional ainda não utilizou suficientemente este conceito para orientar a sua abordagem de optimização da utilização de recursos internos e externos atribuídos aos programas de desenvolvimento e governação, como a RSS.

A utilização de um quadro de custo-benefício pode ajudar os governos da África Ocidental a estimar o valor líquido da assistência externa à RSS, tendo em conta não só a quantidade de fundos mobilizados e desembolsados, mas também os custos de transacção associados a essas atribuições e o retorno social que geram (através da criação de emprego e de capacidade institucional a longo prazo).

Enquanto abordagem abrangente, a relação custo-benefício considera o seguinte:<sup>10</sup>

- **A utilização económica dos fundos atribuídos:** Os bens e serviços são adquiridos pelo menor valor possível para o nível adequado de qualidade? O princípio da utilização económica dos fundos não significa que devam ser tomadas apenas as opções mais baratas, mas que deve procurar-se o melhor preço para a qualidade desejada. Contratar um consultor individual, por exemplo, para elaborar uma política institucional contra a discriminação e o assédio sexual nos serviços policiais pode ter um custo menor, mas a necessidade de adesão institucional pode justificar a decisão de optar por um processo de elaboração de políticas mais inclusivo, mesmo que seja mais demorado e mais caro.
- **A utilização eficiente dos fundos atribuídos:** A eficiência diz respeito à utilização optimizada dos recursos disponíveis para alcançar os objectivos acordados. Avalia se seria possível alcançar o mesmo resultado por um custo menor. A tendência de alguns parceiros externos para contratar sistematicamente consultores internacionais, por exemplo, apesar da existência de peritos nacionais competentes a custos mais baixos põe em causa o uso eficiente dos fundos.
- **A utilização eficaz dos fundos atribuídos:** Os fundos utilizados geraram efectivamente os resultados esperados? A eficácia está relacionada com a implementação efectiva das acções acordadas e com o grau de sucesso destas acções no que diz respeito a alcançar determinadas metas. A articulação de ambos os aspectos permite considerar a relevância das acções financiadas tendo em vista objectivos mais amplos. Por exemplo, se forem atribuídos fundos para o desenvolvimento de relações construtivas entre civis e militares como objectivo ao nível dos resultados, a relação custo-benefício garante que qualquer actividade financiada no âmbito deste objectivo traz um valor acrescentado real à sua realização.
- **A utilização equitativa dos fundos atribuídos:** A equidade está intimamente relacionada com a eficácia e avalia se os benefícios de um programa de assistência são distribuídos de forma justa e de modo a garantir os melhores impactos sociais possíveis. Por exemplo, uma iniciativa de participação da sociedade civil que não tenha chegado a organizações de mulheres ou organizações comunitárias pode não ter feito a utilização mais equitativa (e eficaz) dos fundos.



---

### 5.3. Gestão da conjuntura da assistência externa

---

#### 5.3.1. Selecção das disposições de financiamento de acordo com as especificidades nacionais

No que diz respeito à RSS, não existe um modelo único. Todas as disposições programáticas têm de ser adaptadas às especificidades do país. Esta obrigatoriedade também se aplica às disposições de financiamento. O contexto nacional determinará a viabilidade e a desejabilidade das várias opções de financiamento, do ponto de vista tanto das autoridades nacionais como dos parceiros externos.

Diferentes disposições de financiamento (tais como linhas de apoio especial, mecanismos de desembolso, etc.) podem ter impactos diversos em diferentes contextos. As diferentes modalidades e ferramentas de apoio ao financiamento externo são consideradas mais ou menos adequadas consoante a natureza, características e prioridades do país. Algumas características nacionais, por exemplo, como a fiabilidade dos sistemas financeiros públicos e a capacidade do governo para combater a corrupção determinarão a adequação de determinados mecanismos de financiamento.

No entanto, em todos os casos, os governos beneficiários devem garantir que as opções de assistência são consistentes com as necessidades, prioridades e capacidades de gestão nacionais.

#### 5.3.2. Gestão das preferências dos parceiros

Para negociar as modalidades de financiamento mais adequadas, é importante que os governos da África Ocidental compreendam as perspectivas dos parceiros em matéria de atribuição de recursos à RSS, tanto na região como no seu país específico. Geralmente, o contexto do país determina em grande medida a preferência dos parceiros por um determinado tipo de instrumento de financiamento.

A avaliação das preferências do parceiro pode ser um desafio, porque cada parceiro de desenvolvimento possui a sua própria metodologia para analisar os pedidos de financiamento e avaliar a gestão nacional dos recursos atribuídos a programas de RGSS. Os parceiros nem sempre partilham estas metodologias entre si ou com os governos beneficiários. Além disso, as diferenças a nível de abordagens e perspectivas entre parceiros de financiamento contribuem para a incerteza em relação à flexibilidade na atribuição de recursos e gestão de riscos, que são fundamentais para a obtenção de resultados em programas de RGSS.

As práticas dos parceiros diferem entre sociedades afectadas por crises, contextos de pós-conflito, sociedades em transição e democracias estáveis. Alguns instrumentos de financiamento, por exemplo, representam um desafio particularmente difícil em ambientes frágeis e afectados por conflito, porque o mais provável é que os sistemas de gestão das finanças públicas e a disciplina fiscal sejam débeis e, como tal, incapazes de cumprir os incentivos de reforma vinculados à atribuição de recursos externos. É importante que os governos beneficiários demonstrem a fiabilidade dos mecanismos nacionais de gestão e supervisão financeira para que possam obter condições mais flexíveis.

Noutros casos, os instrumentos de financiamento são predeterminados pelas políticas internas de atribuição de recursos do parceiro externo. A Comissão Europeia, por exemplo, encoraja os seus serviços a transitar para abordagens baseadas em programas, financiadas em conjunto com outros colaboradores internacionais. A Comissão Europeia também está a proceder à racionalização das suas intervenções, concentrando-se num número limitado de sectores por país. Os países da África Ocidental devem, através de investigação e diálogo com os parceiros actuais e futuros, documentar as políticas dos mesmos e ajustar as suas estratégias de mobilização de recursos às restrições institucionais e políticas enfrentadas por estes. Tal ajudará as negociações a centrarem-se nas áreas em que os parceiros têm margem para flexibilidade.

### 5.3.3. Defesa de uma abordagem integrada, incentivando o apoio orçamental geral (AOG) em detrimento do financiamento limitado a determinados projectos

Os Estados da África Ocidental envolvidos em parcerias de financiamento para a RSS devem incentivar os parceiros externos a trocar os projectos individuais (autónomos) por programas ou programação sectorial, através do apoio orçamental geral ou de mecanismos semelhantes que permitam mais flexibilidade a nível nacional. Uma abordagem pangovernamental que ajude a garantir a consistência das intervenções de RSS com outras políticas públicas contribui para o fortalecimento da gestão global dos recursos à disposição da administração nacional. Além disso, como o financiamento do apoio orçamental geral é canalizado através do orçamento nacional, também facilita a responsabilização democrática dos fundos atribuídos, a que o Parlamento e as instituições públicas de auditoria podem aceder com maior facilidade para exercer a sua supervisão.

Embora a maioria das agências nacionais individuais prefira que a assistência externa vise projectos autónomos, porque lhes dão acesso directo ao financiamento e controlo sobre o mesmo, uma abordagem de programação mais integrada proporciona coerência estratégica. No entanto, para tal é necessária uma mudança de hábitos e uma forte liderança por parte das autoridades nacionais.

Algumas agências internacionais de financiamento, em linha com os seus compromissos em matéria de eficácia da assistência de desenvolvimento, começaram a trocar os pequenos projectos autónomos por programas de maior dimensão, em consonância com a política do país parceiro. Também se tem verificado uma mudança crescente no sentido do co-financiamento e dos fundos combinados. Esta evolução representa uma oportunidade para os governos em processo de RSS, porque o co-financiamento reduz o risco de duplicação de esforços.

Para o país que recebe apoio externo, os regimes de co-financiamento têm a vantagem de:

- Reduzir os custos de transacção e encargos associados através da harmonização da apresentação de relatórios e de outros requisitos de gestão;
- Alargar a autonomia governamental no que diz respeito à atribuição de recursos de acordo com as prioridades nacionais.

---

## 5.4. Construção de credibilidade para a mobilização de recursos

---

### 5.4.1. Criação de um quadro que permita uma parceria igualitária

Como regra geral da cooperação internacional, e sobretudo tendo em conta a sensibilidade política da RSS, os acordos de assistência externa devem ser construídos com base em confiança e compreensão mútuas entre as partes e assentar num conjunto comum de princípios fundamentais para parcerias eficazes. Para este efeito, os compromissos internacionais proporcionam um quadro geral sólido, que pode ser complementado por princípios consistentes, específicos a cada país.

Para estabelecer uma relação igualitária com os parceiros externos, os governos nacionais devem abordar os regimes de assistência externa como quadros estratégicos de parceria estratégica e participar activamente no diálogo político de alto nível sobre os objectivos a alcançar. É importante fazê-lo para abandonar progressivamente a tradicional relação de doador-beneficiário que induz desequilíbrio nas relações entre parceiros e prejudica a credibilidade da liderança nacional. As discussões programáticas sobre questões técnicas só devem ocorrer quando os parceiros já tiverem alcançado um acordo a nível político sobre a natureza e os objectivos da parceria.

A fase inicial de diálogo político oferece aos governos oeste-africanos a oportunidade de definirem claramente as suas áreas de interesse de forma a suscitar o alinhamento do parceiro, bem como de avaliarem a oportunidade e relevância da parceria em causa, já que nem toda a assistência é desejável. Trata-se de um momento crítico para as autoridades nacionais afirmarem a sua liderança estratégica do processo de reforma e definirem as regras do jogo colaborativamente. Os ministérios dos negócios

estrangeiros podem desempenhar um papel determinante no envolvimento dos parceiros externos num diálogo político amplo e na manutenção deste.

Num esforço para construir a confiança, os governos nacionais devem criar sistemas credíveis de responsabilização, baseados numa combinação de harmonização processual, auditoria externa, auditoria nacional e supervisão pela comissão parlamentar de finanças e contas públicas. Também devem ser criadas oportunidades de supervisão pública do financiamento público, visando a governação e a reforma do sector de segurança, através do envolvimento de agentes credíveis da sociedade civil.

#### 5.4.2. Integração da assistência externa num quadro nacional de financiamento da RSS

Os governos nacionais que solicitam financiamento externo para apoiar o seu processo de RSS devem procurar demonstrar credibilidade enquanto líderes da reforma e parceiros de confiança, assumindo totalmente a responsabilidade primária pela RSS. Para este efeito, é essencial abordar o financiamento externo como parte de um quadro mais amplo de financiamento da RSS, concebido nacionalmente, que é necessário organizar de uma forma racional e abrangente, para assegurar a viabilidade económica, a definição de prioridades relevantes, a transparência e a responsabilização.

No que diz respeito aos princípios fundamentais da liderança e apropriação nacionais dos processos de RSS, o apoio externo só deve vir complementar os esforços nacionais. Em termos de financiamento, tal significa que as contribuições externas visam complementar os recursos internos em geral, bem como as disposições do orçamento nacional em particular. A alocação de recursos de lançamento internos por parte das autoridades nacionais envia um forte sinal de apropriação do processo de RSS.

Por exemplo, o comprometimento de recursos de lançamento do orçamento nacional a actividades preparatórias destinadas a definir as necessidades e prioridades da reforma (consultar Caixa 5) ajuda a desencadear uma mobilização de recursos adicionais por parte dos parceiros externos, demonstrando, em simultâneo, a apropriação nacional da governação da segurança e a responsabilidade estatal pela mesma. Também é uma forma eficaz de os Estados da África Ocidental assumirem uma liderança clara no que diz respeito à avaliação das suas próprias necessidades, à definição das suas prioridades e à criação das condições necessárias para que os parceiros adiram à agenda de segurança definida nacionalmente. O financiamento nacional das avaliações preliminares demonstra a sensibilização do Estado relativamente à necessidade de uma reforma e um compromisso em investir tempo, esforço e recursos para a melhoria da prestação dos serviços públicos na área da justiça e segurança.

A inclusão dos custos da RSS no orçamento de Estado contribui para demonstrar compromisso político e enfatizar a liderança nacional relativamente às despesas com a defesa e a segurança, bem como em relação à responsabilização pelas mesmas. Tendo em conta as limitações orçamentais enfrentadas por muitos países da África Ocidental, o aperfeiçoamento dos sistemas fiscais e o incentivo à poupança e investimentos internos podem ajudar a reforçar a capacidade nacional de financiamento da RSS.

*Ao invés de serem um ponto de partida para a mobilização de recursos, os pedidos de assistência externa devem apenas vir complementar o financiamento nacional de base, mobilizado, em primeira instância, por via de recursos domésticos. A Secção 17.1 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU reconhece a importante necessidade de «fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive através do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para cobrança de impostos e outras fontes de receita».<sup>11</sup>*

### Caixa 20: Emparelhamento das contribuições externas e do financiamento nacional através do financiamento conjunto de projectos e de financiamento de contrapartida

O financiamento de programas de RSS através do orçamento nacional é um dos melhores indicadores de dois factores de sucesso essenciais: vontade política e compromisso nacional.

Tal como os recursos nacionais afectados à RSS, os fundos disponibilizados pelos parceiros de desenvolvimento devem ser incluídos numa abordagem de programação integrada e inseridos no orçamento de Estado.

A criação de mecanismos de convergência entre os investimentos nacionais e as contribuições externas ajuda a garantir a consistência do orçamento e a utilização racional de todos os recursos afectados à RSS. Para tal, existem mecanismos de articulação, que podem servir para ligar a utilização das contribuições externas à utilização dos recursos nacionais. Os mecanismos utilizados com maior frequência são o financiamento conjunto de projectos e o financiamento de contrapartida.

No **financiamento conjunto de projectos**, o Estado contribui para o financiamento de cada projecto apoiado por um parceiro externo. A proporção (percentagem) do custo que o Estado pretende cobrir é determinada consoante o projecto. Nos regimes de financiamento conjunto, as autoridades nacionais desempenham o papel de doador numa base idêntica à do parceiro externo, o que reforça a liderança nacional.

Em termos técnicos, o **financiamento conjunto** de projectos requer que o Estado e o parceiro externo cheguem a acordo sobre um sistema de gestão partilhada, desde a criação do projecto à avaliação dos custos, à identificação das competências especializadas necessárias, recrutamento de consultores, procedimentos de adjudicação, monitorização e avaliação, etc. A implementação de um sistema deste tipo pode ser difícil no caso de se tratar de um estado frágil com recursos particularmente limitados.

Por outro lado, o financiamento de contrapartida obriga ao planeamento de um fundo comum provisório no orçamento nacional, destinado a cobrir a parte do Estado no financiamento de todas as actividades e componentes da RSS. Este sistema é duplamente vantajoso pois permite a disponibilidade imediata dos fundos e alguma flexibilidade quanto à sua utilização. Pode ser uma solução conveniente se os dois parceiros ainda não tiverem definido os encargos recíprocos ou se a parte do Estado ainda não tiver sido calculada em detalhe.

No entanto, neste mecanismo há o risco de falta de transparência ou de eficiência na utilização dos fundos. Para limitar este risco, é recomendável aliar o financiamento de contrapartida a regras de gestão destinadas a incentivar a transparência, tais como critérios de elegibilidade para as actividades a financiar e para os parceiros de implementação, um tecto máximo para os fundos disponíveis para subvenções, métodos de desembolso e controlo, requisitos de apresentação de relatórios, etc.

*Fonte:* Mpako Foaleng e Amadou Mahamane Ousmane, “Programação da Reforma do Sector de Segurança”, em Ornella Moderan (ed.), *Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental* (Genebra: DCAF, 2015).

#### 5.4.3. Reforço da capacidade de gestão nacional

*A credibilidade também diz respeito à capacidade institucional e técnica.*

A capacidade de gestão nacional representa um importante aspecto da credibilidade na negociação de financiamento externo. Geralmente, os parceiros externos têm maior propensão para atribuir fundos a países com uma administração eficiente, regida por procedimentos de gestão e supervisão eficazes.

A capacidade nacional de gestão da assistência externa depende tanto dos sistemas e procedimentos institucionais como dos recursos humanos. É recomendável que os governos da África Ocidental dispostos

a mobilizar recursos adicionais de apoio à RSS reflectam sobre como podem melhorar os mecanismos institucionais que afectam a gestão dos fundos nacionais e externos que sustentam programas críticos de governação, como a RSS. Eis alguns dos aspectos que é interessante considerar.

- **Em termos de desempenho institucional e processos empresariais:** processos de tomada de decisões, processos de gestão orçamental, processos de adjudicação, regras e regulamentos institucionais, mecanismos de coordenação intra-institucional e interinstitucional, capacidade de monitorização e avaliação, políticas e práticas de gestão de recursos humanos, mecanismos de responsabilização interna e externa, etc.
- **Em termos de capacidade humana e competências:** disponibilidade no país de competências especializadas nos campos necessários, incluindo orçamento e finanças, formação e outras actividades de desenvolvimento de capacidades para funcionários públicos, mecanismos de promoção e gestão de carreira para a retenção de talentos dos sexos masculino e feminino, etc. Os projectos autónomos dos parceiros também têm tendência para monopolizar os funcionários nacionais qualificados, privando o governo das suas competências especializadas.

Em muitos casos, a realização de auditorias institucionais ou de avaliações de necessidades em matéria de capacidade podem ajudar a delinear as principais áreas em que é necessário introduzir melhorias. Em alguns casos, pode ser necessário levar a cabo uma remodelação institucional profunda. Já noutros, a realização de pequenas adaptações pode ter um impacto desproporcional na eficiência global de um sistema.

## 5.5. Envolvimento com os parceiros externos

### 5.5.1. Desenvolvimento de documentação específica para um determinado parceiro tendo em vista a mobilização de recursos

Em algumas circunstâncias, os governos da África Ocidental podem ser abordados por parceiros externos com ofertas de assistência. No entanto, em muitos casos, é o governo em processo de RSS que deve estar preparado para tomar a iniciativa de abordar possíveis parceiros. Os pedidos de apoio têm maior probabilidade de êxito se forem coerentes com as prioridades de assistência ao desenvolvimento do parceiro e se forem apresentados como oportunidades de colaboração com vantagens para ambas as partes.

Com efeito, é fundamental ter uma abordagem eficaz às relações com os parceiros para aumentar o interesse dos parceiros potenciais. Esta comunicação requer não só a apresentação da totalidade do âmbito do processo de RSS, como também uma demonstração mais específica da forma como o programa nacional de RSS se articula com as áreas de interesse de cada parceiro particular. Tal como foi descrito na Secção 2.3, a RSS aborda uma variedade de questões de governação interligadas, nas quais os parceiros externos podem ter especial interesse.

Tendo em conta que um entendimento restrito da RSS pode levar os parceiros potenciais a afastar-se da discussão da assistência externa, esta abordagem ajuda a destacar as várias ligações entre a RSS e as preocupações de governação mais amplas. Geralmente, é benéfico procurar levar os parceiros a mudarem gradualmente da visão restrita da RSS como um processo que se limita a formar e equipar, para uma abordagem mais abrangente, centrada na melhoria da governação da segurança e das instituições de segurança.

O mapeamento dos parceiros possíveis e a identificação das suas prioridades de assistência externa normalmente ajudam a determinar os pontos de convergência em torno dos quais devem ser desenvolvidos instrumentos específicos para a comunicação com o parceiro em causa. Pode ser útil, por exemplo, criar documentação específica com base no quadro genérico do processo e programa nacional de RSS.

Sem distorcer o conteúdo da agenda ou trair as prioridades nacionais, esta abordagem consiste em destacar a forma como as principais áreas de interesse do parceiro-alvo convergem com o processo de

2

*Para mais informações, consultar a Secção 6.3 da Ferramenta n.º 2 sobre a programação da RSS.*

RSS, como um todo. Ajuda a identificar pontos de entrada relevantes para o parceiro. Normalmente, estão relacionados com o seguinte.

- **Promoção da igualdade de género:** Quando o foco estratégico do parceiro é a igualdade de género, as autoridades governamentais do país em processo de RSS podem explicar que a igualdade de género é parte integral de uma boa governação de segurança. A integração de uma perspectiva de género na gestão das instituições de segurança é susceptível de melhorar a atractividade destas instituições enquanto local de trabalho para as mulheres e de aumentar a qualidade dos serviços de segurança prestados a homens, mulheres, rapazes e raparigas. As autoridades do governo poderão solicitar a assistência deste parceiro em projectos específicos (através de apoio orçamental geral ou apoio orçamental sectorial), destinados a melhorar o acesso das mulheres e raparigas à justiça e segurança, a desenvolver ou avaliar as políticas de género das instituições responsáveis pela aplicação da lei ou a sensibilizar o sector judiciário para as questões de género, por exemplo.
- **Combate à corrupção:** Quando o foco estratégico do parceiro é a luta contra a corrupção e o suborno, as autoridades governamentais podem enfatizar que a RSS tem uma forte componente dedicada à melhoria da governação financeira das instituições de defesa e segurança. Tal ajuda a criar culturas institucionais mais resistentes a práticas corruptas. Pode ser útil especificar que a RSS também aborda as normas éticas e comportamentais do sector da segurança, que são um aspecto essencial da luta contra a corrupção no serviço público. As autoridades governamentais poderão solicitar assistência a este parceiro para projectos específicos (idealmente através de apoio orçamental geral) destinados a reforçar a capacidade de supervisão financeira interna e externa, por exemplo. O financiamento externo canalizado através do apoio orçamental geral também pode ser objecto de afectação para apoiar as contribuições da sociedade civil para análises orçamentais ou a sua participação na supervisão dos fundos públicos utilizados no e pelo sector de segurança.
- **Protecção infantil:** Quando o parceiro demonstra um forte interesse em apoiar iniciativas de protecção infantil, as autoridades nacionais que lideram o processo de RSS poderão enfatizar que a profissionalização das instituições de defesa e segurança irá ajudar a aumentar as respostas institucionais ao abuso e violência infantis. A RSS também contribui para reforçar as relações de colaboração entre a sociedade civil e as instituições de segurança, o que é fundamental para melhorar tanto a prevenção como a resposta ao abuso e violência infantis.
- **Apoio à descentralização e à governação local:** Em países em que a fraca e excessivamente centralizada governação de um vasto território resultou no aparecimento ou intensificação de ameaças à segurança humana, nacional ou regional, as autoridades nacionais dispostas a mobilizar recursos adicionais para a RSS têm fortes argumentos para o desenvolvimento de modelos eficazes de segurança comunitária e para a construção de um espaço de diálogo entre as comunidades e instituições de segurança a nível local.
- **Promoção e protecção dos direitos humanos:** Quando discutirem a possível prestação de assistência com um parceiro cuja política de assistência externa se centra principalmente nos direitos humanos, as autoridades nacionais poderão explicar que a RSS contribuirá para melhorar o respeito pelos direitos humanos e reforçar o Estado de direito no seu país. Poderá então ser útil salientar que há aspectos importantes da RSS que:
  - Lidam com o reforço do quadro jurídico da governação de segurança, nomeadamente através da devida integração de todos os requisitos em matéria de direitos humanos;
  - Reforçam a responsabilização do sector de segurança, incluindo no que diz respeito aos direitos humanos, e que as instituições especializadas de direitos humanos (tais como as comissões nacionais de direitos humanos) e as organizações de direitos humanos da sociedade civil desempenham um papel importante na supervisão democrática do sector de segurança;
  - Procuram reforçar a capacidade das instituições de segurança e justiça para proteger eficazmente os direitos fundamentais da população à vida, à integridade física e à igualdade de género (que é um direito humano);
  - Contribuem para um ambiente pacífico, propício à concretização dos direitos socioeconómicos da população.

- Há várias outras características da RSS que pode ser interessante destacar para aumentar o interesse do parceiro. Pode ser dada ênfase aos impactos positivos do programa nacional de RSS no ambiente de segurança transnacional, no desenvolvimento parlamentar como prioridade da democratização, na sustentabilidade de um processo de desarmamento, desmobilização e reintegração e em muitos outros aspectos que estão directamente relacionados com os objectivos da RSS enquanto ferramenta do Estado de direito, de construção da paz e de prevenção de conflitos.

Mesmo que a atenção esteja voltada para um determinado aspecto específico da reforma, também é importante apresentar o programa como um todo e realçar a sua coerência global em termos de coordenação e resultados esperados. Isto ajuda a tranquilizar os parceiros quanto à robustez e sustentabilidade gerais do quadro de reforma. Também proporciona uma fundamentação sólida para defender o apoio orçamental geral, ao invés do financiamento limitado a determinados projectos, mesmo que o parceiro tenha preferência por uma área específica de intervenção.

### 5.5.2. Desenvolvimento de uma proposta para solicitar apoio financeiro

Quer tenha sido proposta pelo parceiro potencial ou pelo país em processo de RSS, a iniciativa de criação de uma parceria deve ser sujeita a um procedimento que exija que o governo anfitrião enquadre o tipo, conteúdo e alcance da assistência que se pretende receber. Para este propósito, uma fase importante pode ser a formulação de um pedido de financiamento para a RGSS, que muitas vezes requer o desenvolvimento de uma proposta que delinieie os objectivos, a estratégia e os recursos pedidos para alcançar resultados predeterminados, contribuindo para a melhoria global da governação de segurança. Embora não se trate de uma exigência sistemática, a indicação da proporção do orçamento que é garantida através de recursos internos e das lacunas que precisam de ser colmatadas através do apoio do parceiro contribui para aumentar a credibilidade do processo e ajuda a desencadear financiamento adicional.

A elaboração da proposta requer competências de programação e de redacção técnica, bem como literacia em gestão financeira. Além disso, para garantir que as questões transversais da igualdade de género e direitos humanos são adequadamente integradas, podem ser necessárias competências especializadas nestas áreas.

No entanto, o desenvolvimento de uma proposta de RGSS é um empreendimento substancial que exige não só conhecimentos técnicos, mas também visão estratégica, bem como capacidade para transformá-la em planeamento operacional através de uma abordagem de programação. É fundamental alinhar a proposta com a visão nacional de segurança, que pode estar consignada numa política de segurança nacional ou documento equivalente existente. A elaboração da proposta também deve basear-se numa avaliação do apoio necessário conduzida pelo país.

De acordo com as disposições da política nacional que orienta a mobilização de recursos externos para a RSS, as propostas que sustentam os pedidos de assistência externa podem ser redigidas:

- Pela instituição governamental que solicita assistência sectorial concreta (normalmente, os ministérios da defesa, segurança ou justiça);
- Pelo mecanismo de coordenação da RSS (gabinete de segurança nacional, unidade de coordenação do comité directivo nacional para a RSS, etc.) em colaboração com todos os ministérios e instituições relevantes, especialmente quando a proposta é de âmbito intersectorial;
- Pela agência responsável por coordenar a mobilização de recursos para a RSS (consultar Secção 5.1), à qual é possível pedir que centralize manifestações de necessidades de todas as partes interessadas relevantes e que formule uma proposta integrada nesta base.

Quando é necessário formular propostas intersectoriais, é aconselhável criar uma equipa pequena composta por representantes dos diferentes ministérios ou agências governamentais envolvidos, para garantir que os responsáveis de todos os sectores relevantes estão em sintonia.

Por razões de coordenação, as agências governamentais que pretendem mobilizar assistência externa devem desenvolver o hábito de entrar em contacto com a agência mandatada para coordenar a mobilização de recursos para a RSS para delinear a proposta, explicarem como se enquadra nos planos estratégicos nacionais ou sectoriais relevantes e partilharem informação sobre qualquer discussão inicial com os

parceiros de desenvolvimento ou sobre manifestações de interesse da parte destes. Estes contactos devem ocorrer numa fase preliminar do desenvolvimento da proposta do projecto, com base num conceito inicial. A partir daí, e antes da redacção efectiva da proposta, a agência de coordenação da mobilização de recursos deve garantir que o conceito da proposta se enquadra nas prioridades e políticas nacionais.

Independentemente da agência de governo à qual foi atribuída a responsabilidade de coordenar a mobilização de recursos externos para a RSS, deve ser dado conhecimento de toda a correspondência e informação relacionadas com discussões relevantes realizadas com os parceiros de desenvolvimento aos ministérios ou agências governamentais adequados, sem excluir:

- ministério das finanças, que supervisiona o orçamento nacional e os fluxos financeiros que afectam as instituições públicas;
- ministério dos negócios estrangeiros, que está na primeira linha das interacções com os intervenientes internacionais.

### 5.5.3. Gestão da fase de negociação e formalização do acordo

O financiamento externo pode ser negociado bilateralmente ou através de um envolvimento alargado com vários parceiros em simultâneo numa conferência de mesa redonda, ou noutros formatos análogos de reunião igualmente destinados a fomentar a criação de parcerias. Graças à sua legitimidade e credibilidade ao nível diplomático, a Comissão da CEDEAO encontra-se numa posição privilegiada para ajudar os estados-membros a organizar eventos desta natureza. A Comissão da CEDEAO já prestou apoio em várias instâncias, quer directamente, através da organização de eventos e da convocação de parceiros externos em nome de um estado-membro, quer prestando apoio político, financeiro e operacional a estados-membros dispostos a realizar reuniões com parceiros.

Quando são organizadas reuniões de captação de recursos com parceiros externos, é aconselhável reunir uma equipa entendida de negociação, composta por homens e mulheres qualificados e experientes. Os membros desta equipa devem ter uma sólida formação em finanças, adjudicações, gestão de programas e estratégias de criação de capacidades. Se necessário, poderá ser contratado um especialista em programação, finanças ou adjudicações (ou um pequeno grupo de especialistas) com um grau suficiente de compreensão da proposta e das restrições da RSS, quer seja para apoiar a equipa de negociação, quer para assumir a responsabilidade prévia de reforçar as capacidades negociais desta.

O gabinete do tesouro ou ministério das finanças deve ser consultado na fase inicial de qualquer discussão sobre um elemento de empréstimo, i.e., quaisquer fundos que o governo seja obrigado a reembolsar no futuro.

Como as condições podem deteriorar-se rapidamente, em particular no sector de segurança, é fundamental que a equipa de negociação tome providências que garantam a pontualidade da assistência externa e melhorem, na medida do possível, a rapidez e previsibilidade do financiamento, para facilitar o sucesso do programa. A este respeito, a equipa deve negociar o desembolso da assistência financeira mobilizada de acordo com a calendarização anual ou plurianual acordada.

Quando ambas as partes estiverem satisfeitas com o resultado das negociações, o acordo deve ser registado por escrito sob a forma de memorando de entendimento ou documentação semelhante, capturando os principais termos do acordo que, de seguida, será assinado por um ministro ou outro indivíduo autorizado em nome do governo.

### 5.5.4. Distribuição dos recursos afectados

Quando a proposta tiver sido aprovada e os recursos atribuídos, o gabinete do orçamento da agência governamental autorizada deve proceder à distribuição dos recursos entre os departamentos ou instituições relevantes, em consonância com as prioridades institucionais e as disposições do acordo de financiamento. Este processo deve ser conduzido com a devida diligência e um equilíbrio adequado de discricção e abertura, permitindo a supervisão democrática da utilização dos recursos mobilizados em nome da nação.





## Desenvolvimento de estratégias especiais de apoio para áreas subfinanciadas ou negligenciadas

*«A implementação da RSS deve colocar igual ênfase no que diz respeito ao alcance da eficácia dos provedores de segurança fundamentais, bem como no que concerne à sua adequada gestão e supervisão. A RSS envolve não só a criação de instituições de segurança eficazes de forma coerente, como também implica o estabelecimento dos fundamentos de boa governação a que as mesmas se devem subordinar. Esta última área continua a ser negligenciada no apoio internacional prestado aos processos de RSS.*

*Conclusões do Fórum Africano sobre a Reforma do Sector de Segurança, Adis Abeba, 24-26 de Novembro de 2014..*

### 6.1. Colocação da ênfase em reformas da governação

Enquanto processo holístico, a RSS não deve limitar-se a atender às necessidades materiais dos serviços de defesa e aplicação da lei, tais como instalações, equipamentos e formação operacional do pessoal do sector de segurança. A RSS é igualmente, e acima de tudo, um processo orientado para a governação, que se foca em melhorar as estruturas de gestão e governação que influenciam a tomada de decisões, a prestação de serviços e a responsabilização no sector de segurança.

Para que a transformação do sector de segurança seja bem-sucedida, é fundamental que o foco transcenda as iniciativas mais «duras», destinadas a prestar apoio operacional, a fim de integrar os aspectos mais «suaves» da GSS. Isto inclui colocar a ênfase no cumprimento de padrões de comportamentos éticos e profissionais, nos direitos humanos, na promoção da igualdade de género e na implementação de outros requisitos da boa governação na administração das instituições de segurança. Além disso, também inclui a criação de mecanismos inclusivos de responsabilização que permitam a participação civil na formulação de políticas de segurança e na monitorização da prestação dos serviços de segurança.

Se não houver uma visão holística que incorpore o reforço da integridade, a promoção da segurança humana, a protecção dos direitos humanos, a (re)orientação em direcção às normas democráticas e aos

princípios da boa governação, a reforma das estruturas institucionais e o reforço das competências profissionais, a RSS não será transformadora. Ao invés, poderá acabar por reforçar uma arquitectura de segurança disfuncional, correndo o risco de enfraquecer ainda mais a legitimidade do Estado aos olhos do povo.

### Caixa 21: Reequilíbrio da repartição do financiamento entre as áreas mais «duras» e mais «suaves» da RSS

Na sua avaliação temática da reforma do sector da segurança e da consolidação da paz de 2012, o Gabinete de Apoio à Consolidação da Paz concluiu que os esforços de apoio do Fundo de Consolidação da Paz em áreas mais «suaves», como a governação ou supervisão institucionais, eram marginais em relação aos recursos dedicados às prioridades mais «duras», tais como infra-estruturas, formação e equipamento.

[Por exemplo], de acordo com a revisão temática da reforma do sector de segurança e da consolidação da paz, 93 por cento dos recursos atribuídos pelo Fundo de Consolidação da Paz foram direccionados para as infra-estruturas, formação e equipamentos, e apoio operacional, ao passo que apenas 7 por cento foram afectados à reforma geral do sector de segurança.

Para que seja possível gerar confiança estrutural entre os cidadãos e as instituições do Estado, e começar a abordar os défices dos contratos sociais, é fundamental que as instituições de segurança melhorem a qualidade dos serviços de segurança que prestam ao público. Para tal, é necessário que estejam claramente focadas no derradeiro objectivo de aumentar a segurança das pessoas, o que, por sua vez, requer um diálogo inclusivo e a participação das comunidades e das organizações da sociedade civil, incluindo grupos de mulheres.

*Fonte:* “Securing states and societies: Strengthening the United Nations comprehensive support to security sector reform”, Relatório do Secretário-Geral, 13 de Agosto de 2013, parágrafos 54 e 55.

A mobilização de recursos adicionais para apoiar a RSS oferece uma oportunidade para aumentar a atribuição de fundos de apoio às dimensões «suaves», que geralmente são negligenciadas, e às áreas de reforma sectorial, que muitas vezes são pouco consideradas. Esta secção sugere pontos de acção para algumas das áreas tradicionalmente subfinanciadas nas RGSS, incluindo (entre outras):

- A reforma dos serviços de informação;
- A igualdade de género e o sector de segurança;
- A gestão das finanças públicas das instituições de defesa e segurança;
- Os mecanismos de responsabilização, tais como a luta contra a corrupção e a liberdade de informação;
- Os sistemas de segurança e justiça tradicionais/indígenas.

## 6.2. A reforma dos serviços de informação

Devido à cultura de sigilo em que estão inseridos, os serviços de informação são muitas vezes o ângulo morto da RSS. No entanto, os serviços de informação civis e militares e os serviços de informação internos e externos constituem parte integrante do sector de segurança e desempenham um papel importante na capacidade do Estado para compreender o seu ambiente estratégico e antecipar ameaças internas e externas à segurança.

Entre outras tarefas, os serviços de informação:

- Reúnem e analisam informação que pode ser crítica para o Estado e a segurança humana;
- Apoiam a tomada de decisões estratégicas, realizando análises em áreas relevantes para a segurança nacional e regional;
- Antecipam, monitorizam e alertam atempadamente para o risco de crise ou para uma crise iminente;
- Informam o planeamento nacional da segurança e as operações de defesa e segurança.

Na maioria dos Estados da África Ocidental, os serviços de informação desempenham um papel fundamental na prevenção de ameaças internas e transnacionais e na resposta às mesmas, como o extremismo violento, o terrorismo e o tráfico realizado por grupos criminosos organizados (armas de pequeno calibre, narcóticos, tráfico de seres humanos, lavagem de dinheiro, etc.).

#### Caixa 22: Por que razão a reforma dos serviços de informação é importante?

A reforma dos serviços de informação visa melhorar a eficácia e a responsabilização dos serviços de informação no quadro mais amplo da RSS.

- Eficácia: A reforma dos serviços de informação contribui para melhorar a qualidade dos serviços prestados por estes, aperfeiçoar os sistemas de gestão interna e otimizar o valor dos impostos pagos pelos contribuintes.
- Supervisão: A reforma dos serviços de informação contribui para reforçar a governação democrática destes (incluindo a sua responsabilização perante o eleitorado), defender o Estado de direito e garantir a eficácia e a eficiência das actividades dos serviços.

*Fonte:* Hans Born e Gabriel Geisler Mesevage, *Introducing intelligence oversight*, em Hans Born e Aidan Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (Genebra: DCAF, 2012).

No entanto, a maioria das atribuições de financiamento à RSS não atende às necessidades da reforma dos serviços de informação. Isto deve-se, em parte, ao facto de os governos em processo de RSS subestimarem frequentemente a importância de reformar os mesmos. Muitas vezes, demonstram alguma relutância em incluir o domínio sensível dos serviços de informação na agenda de reformas, e ainda maior relutância em envolver partes interessadas civis e parceiros externos em quaisquer aspectos da governação deste sector.

Os parceiros externos, por sua vez, estão condicionados pelos mandatos e directrizes internos que, por vezes, aconselham precaução no que diz respeito a áreas altamente sensíveis, tais como todas as que estão relacionadas com os serviços de informação do Estado. A maioria dos parceiros externos considera demasiado arriscado prestar apoio à reforma dos serviços de informação. No entanto, tendo em conta que estes fazem parte da arquitectura de segurança de um país, o apoio à sua eficácia e responsabilização no âmbito da governação democrática contribui para a estabilidade global nacional e para a consolidação do Estado de direito.

Apesar de os ministérios dos negócios estrangeiros e da defesa de alguns parceiros de desenvolvimento poderem ter interesse em apoiar as capacidades dos serviços de informação dos países em desenvolvimento que enfrentam ameaças de segurança com implicações potencialmente globais, o apoio à reforma destes não deve ser uma prerrogativa exclusiva da cooperação militar. As organizações internacionais e os parceiros civis especializados também podem prestar assistência financeira e técnica das seguintes formas:

- Repensando o quadro institucional e os procedimentos dos serviços de informação à luz dos direitos humanos e dos requisitos do Estado de direito;
- Reforçando a capacidade de supervisão parlamentar e de outras formas de supervisão civil dos serviços de informação;
- Desenvolvendo legislação nacional de segurança (incluindo leis, políticas e estratégias) que defina a base a partir da qual todas as estruturas, regulamentos e mandatos dos serviços de informação são desenvolvidos;
- Desenvolvendo normas e padrões éticos aplicáveis às instituições dos serviços de informação, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos e à integridade humana;
- Apoiando a profissionalização do pessoal dos serviços de informação através da provisão de formação sobre ética, direitos humanos, igualdade de género, integridade financeira, comunicação e outras competências «suaves» relevantes;

- Criando ou melhorando os sistemas nacionais e regionais de partilha de informação, reconhecendo que os problemas de segurança emergentes, relacionados com a luta contra o terrorismo, a insurgência, os narcóticos, o tráfico humano, são transnacionais por natureza;
- Melhorando a gestão financeira dos serviços de informação.

---

### 6.3. A igualdade de género na RSS

---

A igualdade de género é fundamental para uma boa RGSS. É parte integrante de cada um dos princípios da boa GSS e, conseqüentemente, deverá estar entre os alicerces de todas as estratégias de reforma do sector de segurança. Além de ser um princípio fundamental da boa governação, também é um requisito operacional para a prestação eficaz de serviços de segurança a todos os membros de uma determinada sociedade.

- **A igualdade de género é um direito humano**, consagrado em diversos instrumentos internacionais e regionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, o Protocolo da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher em África e a Declaração Solene sobre a Igualdade de Género em África, da UA. O quadro político da CEDEAO para a RGSS reconhece «a obrigação dos estados-membros de aplicar os princípios da igualdade de género e capacitação das mulheres, inclusive nos processos de RSS». Consultar também a Caixa 23.
- **A igualdade de género é fundamental para o Estado de direito**: A discriminação com base no género viola a exigência de igualdade perante a lei. Em contrapartida, a igualdade de acesso das mulheres e homens à justiça e à segurança reforça a eficácia do Estado de direito.
- A igualdade de género é um princípio democrático. A participação equitativa de todos os cidadãos na gestão dos assuntos públicos é um princípio democrático fundamental. Aplicado à RGSS, significa que os homens e mulheres devem ter igual oportunidade de participar na liderança, gestão e funcionamento das instituições de segurança em todos os níveis. A igualdade de género na GSS também implica igual acesso para homens e mulheres para participar na supervisão externa levada a cabo pelo Parlamento, pelas instituições estatutárias de supervisão e pela sociedade civil.
- **A igualdade de género é fundamental para a segurança humana**: O quadro de segurança humana exige a colocação das necessidades de segurança dos cidadãos no centro da agenda de segurança nacional. Tal significa que as políticas de segurança devem ter em consideração todas as formas de violência baseada no género (incluindo a violência doméstica e todas as formas de violência sexual), como as ameaças à segurança humana de mulheres, homens, rapazes e raparigas.
- A igualdade de género é essencial para garantir serviços de segurança mais representativos e eficazes. Para poderem proporcionar justiça e segurança eficazes para todos os membros da sociedade, as instituições de segurança devem reforçar a sua capacidade para responder a uma variedade de vulnerabilidades e ameaças de segurança, que afectam os cidadãos de forma diferente consoante a sua identidade de género. Empregar mais mulheres e envolver os homens como parceiros na luta contra todas as formas de violência baseada no género contribui para criar instituições de segurança mais representativas, o que aumenta a sua capacidade de proporcionar segurança a um círculo diversificado de utilizadores do serviço público. Os serviços de segurança mais equitativos do ponto de vista do género são mais credíveis e legítimos aos olhos da população.

*A igualdade de género não é apenas um requisito normativo; também melhora a eficácia operacional do sector da segurança. Ao prosseguir os objectivos da igualdade de género, as necessidades de segurança de toda a população serão tidas em conta de uma forma mais inclusiva.*

### Caixa 23: A RGSS e o género no quadro de políticas da CEDEAO

“Os programas de RGSS deverão aderir aos princípios de igualdade de género e capacitação das mulheres, tal como consagrado no artigo 63.º do Tratado Revisto da CEDEAO (1993), da Política de Género da CEDEAO (2004), do artigo 81.º do Quadro de Prevenção de Conflito da CEDEAO e do Plano de Acção Regional da CEDEAO para a implementação das Resoluções 1325 e 1820 (2010) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os programas de RGSS também deverão aderir aos princípios consagrados em outros instrumentos relevantes em matéria de género da UA, ONU e estados-membros da CEDEAO. A programação de RGSS deverá incluir actividades especificamente relacionadas com o género, com o objectivo de promover a igualdade de género dentro do sector de segurança.”

*Fonte:* Projecto do quadro de políticas para a reforma e governação do sector de segurança da CEDEAO, artigo 16.º, alínea (f).

No entanto, a experiência tem demonstrado que, em muitos casos, o apoio externo à integração de uma perspectiva de género na RGSS continua a ser impulsionado por intervenientes externos. Os governos da África Ocidental devem assumir uma forte liderança e apropriação nacionais na promoção da igualdade de género, como forma de melhorar a eficácia e a responsabilização do sector de segurança. Tal implica promover a igualdade de género como parte integral e condição *sine qua non* da agenda de RSS, e, conseqüentemente, ser pró-activo na mobilização de recursos nacionais e externos para apoiar este objectivo.

*A disponibilidade dos parceiros externos para apoiar iniciativas de igualdade de género na RSS é uma oportunidade subexplorada pelos governos da África Ocidental. As instituições governamentais envolvidas na programação da RSS devem aproveitar proactivamente esta oportunidade, não se limitando a utilizar a terminologia de género apenas como um conjunto de chavões, mas assumindo realmente a liderança no que diz respeito a abordar as expressões fulcrais e concretas da desigualdade de género como um desafio para a boa governação da segurança. A igualdade de género não deve permanecer nem continuar a ser considerada uma agenda imposta por agentes exteriores.*

Eis algumas das estratégias para integrar os objectivos da igualdade de género na RSS.

- **Integração da perspectiva de género em todos os projectos e programas de RSS**, desde a concepção e durante a fase de implementação. A integração efectiva de uma perspectiva de género na RGSS requer uma abordagem institucional sistemática que deve ser impulsionada por intervenientes nacionais.
- **Dedicação de projectos específicos a desafios relacionados com o género**, quer seja através de um foco institucional concreto ou por meio de intervenções intersectoriais. No entanto, estes projectos devem ser concebidos e implementados em coerência com o quadro geral de RSS e não como projectos autónomos.

As boas práticas recomendam que sejam garantidos fundos específicos para a igualdade de género nos programas de RSS: a afectação de fundos para intervenções especificamente relacionadas com o género nas alocações de AOG ou AOS pode ser uma forma eficaz de assegurar a atribuição do financiamento adequado à questão do género, de uma forma coerente e integral para o programa global de RSS. Devem ser instituídos mecanismos de controlo a nível nacional para assegurar que os fundos afectados são

canalizados para as actividades que apoiam os objectivos de igualdade de género, entre projectos ou programas mais amplos. Mesmo que haja fundos afectados às questões de género, também é possível apoiar a integração da perspectiva de género através de envelopes de financiamento genérico.

O financiamento de projectos de género na RSS pode ter a vantagem de garantir a afectação de recursos a esta dimensão frequentemente menosprezada da RSS. No entanto, também comporta o risco de isolar e alienar as intervenções de género do resto da RSS, especialmente se estes projectos estiverem enquadrados no ministério encarregue das questões relacionadas com mulheres. Se, para alguns aspectos do género na RSS, for adoptado financiamento de projectos em vez de AOG ou AOS, é aconselhável atribuir a gestão destes projectos a um ministério do sector de segurança para reforçar a coerência e incentivar a integração.

8

*Para mais informações, consultar a Ferramenta n.º 8 sobre a integração do género na governação e reforma do sector de segurança.*

#### 6.4. Gestão das finanças públicas do sector da segurança

Muitos dos parceiros externos que financiam aspectos da RSS ligados à governação têm o mandato de apoiar a gestão financeira pública do sector de segurança. No entanto, tem sido difícil criar incentivos para abrir áreas como as despesas de defesa para avaliações externas, quer seja por intervenientes internacionais ou nacionais, como o Parlamento ou a sociedade civil.

As transacções extra-orçamentais, em especial nos orçamentos dos serviços de informação ou dos programas de defesa nacional que, tradicionalmente, estão alicerçados numa cultura de sigilo profundamente enraizada, oferecem um ambiente propício a uma gestão financeira opaca. Procedimentos de gestão financeira não harmonizados e racionalizados também contribuem para a ineficiência da despesa, resultando num desperdício de fundos, aumentando o custo da RSS e pondo em causa a sustentabilidade da reforma nos países da África Ocidental de baixo e médio rendimento.

*Boa governação, supervisão e gestão do sector de segurança, inclusive no que respeita à área da gestão financeira pública, devem constituir prioridades fundamentais no contexto de prestação de apoio internacional.*

*Existe uma necessidade de reequilibrar a predominância da componente de desenvolvimento de capacidades no contexto de processos e programas de RSS, com vista a estabelecer paridade no que concerne a atenção dedicada à priorização da utilização eficaz, eficiente e responsável dos recursos existentes e previstos. Os participantes concordaram que a reforma do sector da segurança pode originar despesas significativas para os países, as quais, se não forem controladas, podem comprometer outras prioridades de desenvolvimento. Neste sentido, observaram que as reformas devem ser alicerçadas em leis e outros enquadramentos de políticas robustos em matéria de gestão financeira pública, no sentido de as mesmas poderem ser sustentáveis e responsáveis.*

*Conclusões do Fórum Africano sobre a Reforma do Sector de Segurança, Adis Abeba, 24-26 de Novembro de 2014.*

Em resposta a estes desafios, a RSS visa melhorar a rentabilidade das instituições do sector de segurança, melhorando, em simultâneo, a transparência na utilização dos fundos públicos pelos agentes de segurança. Os parceiros externos dispostos a apoiar a RSS em países da África Ocidental não devem limitar-se a afectar fundos para preencher lacunas no orçamento da RSS. Também devem apoiar o desenvolvimento de um quadro fiável que permita uma gestão financeira sustentável do sector da segurança, como parte de um processo de reforma duradouro.

Como tal, é importante incluir o apoio ao desenvolvimento dos sistemas nacionais e das capacidades de gestão financeira pública nas metas das parcerias de assistência. O apoio à avaliação das despesas de segurança e justiça não deve focar-se unicamente no financiamento de avaliações pontuais, devendo acompanhar a criação de capacidade sustentável dos departamentos de fiscalização ou dos mecanismos de responsabilização. Para que os sistemas de gestão financeira sejam totalmente funcionais e eficazes, os principais responsáveis pela gestão do sector de segurança devem possuir as competências necessárias para compreender e avaliar as questões relacionadas com a gestão e análise financeiras, a supervisão financeira e a política de despesa no sector de segurança.

O apoio externo pode, por exemplo, ser direccionado para as seguintes actividades:

- Avaliação, racionalização e harmonização dos procedimentos e sistemas financeiros utilizados pelas instituições do sector de segurança.
- Institucionalização das avaliações da despesa do sector de segurança.
- Desenvolvimento de abordagens e ferramentas inovadoras que permitam a gestão transparente dos recursos humanos.
- Gestão e contratos públicos (incluindo protocolos de adjudicação e controlo da adjudicação de bens/rubricas confidenciais).
- Desenvolvimento de competências para as autoridades civis responsáveis pela gestão e supervisão interna do orçamento do sector de segurança. Os principais responsáveis pela gestão financeira dentro das instituições de segurança devem ter a capacidade de compreender plenamente e executar os processos de alocação de recursos.
- Concepção e reforço do quadro jurídico para a supervisão financeira do sector de segurança, incluindo a definição clara das funções e prerrogativas do Parlamento e das outras instituições estatutárias de supervisão competentes na supervisão orçamental e financeira (agência de combate à corrupção, gabinete de auditorias públicas, etc.), bem como o papel da sociedade civil.
- A criação de capacidade institucional para a legislatura, em especial das comissões parlamentares da defesa e segurança e do orçamento e finanças. Os membros do Parlamento devem ter a capacidade de desempenhar eficazmente o seu papel no processo do orçamento nacional através da atribuição de recursos às instituições de segurança, de acordo com os seus mandatos e com as prioridades nacionais. Também deve ser-lhes atribuída competência, através da criação de capacidades e do desenvolvimento de um ambiente institucional propício, para supervisionar a execução dos fundos afectados ao sector de segurança, em conformidade com os direitos humanos e o Estado de direito e em linha com os respectivos mandatos e as necessidades dos cidadãos.

**3**  
Para mais informações, consultar a Ferramenta n.º 3 sobre a boa governação financeira das instituições de defesa e segurança

## 6.5. Mecanismos externos de supervisão e responsabilização

### Caixa 24: Controlo e supervisão democráticos do sector de segurança

“A UA aconselha os estados-membros a comprometerem-se a reforçar os instrumentos de controlo democrático do sector de segurança. Estes instrumentos de supervisão podem ser específicos para cada país, procurando promover e apoiar respectivamente, os princípios de boa-governação, do Estado de Direito e do respeito pela legalidade, incluindo os direitos humanos e a igualdade do género.”

Fonte: Quadro de Políticas da União Africana sobre a Reforma do Sector de Segurança, artigo 40.º.



### 6.5.1. Promover a responsabilização através da criação de capacidade das partes interessadas externas encarregues da supervisão

Os parceiros externos podem ter tendência a menosprezar a importância dos mecanismos de supervisão externa como parte integrante da RSS. Se não abordarem a RSS de uma forma abrangente, podem ser mais rápidos a prestar assistência às instituições fulcrais de justiça e segurança no sentido de melhorarem os seus mecanismos de governação interna do que a apoiar o desenvolvimento da capacidade parlamentar para realizar uma supervisão eficaz do sector da segurança ou da participação da sociedade civil na supervisão pública do sector de segurança, por exemplo.

As agências de governo que negociam parcerias também podem ter a tendência de ver a RSS numa perspectiva unicamente governamental, menosprezando, desta forma, o papel e as necessidades das partes interessadas nacionais fora do braço executivo do governo. Esta tendência pode pôr em causa a apropriação nacional da RSS, que vai além da apropriação governamental ou estatal, incluindo também a sociedade civil, a legislatura, a comunicação social, as instituições de justiça informal e tradicional, etc.

A supervisão externa é uma parte essencial de uma boa GSS. É particularmente útil para combater a corrupção no sector da segurança e para responsabilizar as instituições de segurança perante o público pelas suas acções.

A relação entre a sociedade civil e os serviços de segurança é uma das principais problemáticas da RSS. Representa um elo crítico através do qual é possível operacionalizar uma estrutura de governação da segurança inclusiva e participativa. A eficácia e legitimidade dos serviços de segurança beneficiarão de um relacionamento positivo com os cidadãos.

5

6

*Para mais informações, consultar a Ferramenta n.º 5 sobre a supervisão parlamentar do sector de segurança e a*

*Ferramenta n.º 6 sobre o envolvimento da sociedade civil na RGSS.*

### 6.5.2. Promover a responsabilização integrando o combate à corrupção na programação da RSS

A RSS procura promover a confiança do público nas instituições de segurança combatendo a corrupção no sector de segurança. No entanto, este é um aspecto da RSS frequentemente negligenciado e, em muitos casos, padece de financiamento e atenção insuficientes.

Geralmente, as condicionalidades associadas ao apoio orçamental desempenham um papel importante, facilitando e apoiando a implementação da reforma, o que inclui a melhoria das condições que incentivam a corrupção e a apropriação indevida de fundos. Estas condicionalidades incluem melhorias na gestão e auditoria da despesa pública (Consultar Secção 7.3). No entanto, a assistência orçamental só poderá combater a corrupção se for sustentada por um forte compromisso por parte do governo para com a transparência e a reforma, aliado a uma adequada supervisão democrática do sector da segurança.

A análise de dados financeiros relacionados com os orçamentos de segurança pode revelar-se difícil para o Parlamento e para a sociedade civil responsável pela supervisão democrática. Os responsáveis nem sempre dominam devidamente os procedimentos para solicitar informação a fontes oficiais e as metodologias para analisar dados face aos pontos de referência das melhores práticas. Na maioria dos casos, a comunicação social e outras organizações da sociedade civil não têm os recursos e competências especializadas necessários para acompanhar o trabalho do Parlamento e do sector de segurança em profundidade, bem como para simplificar a análise orçamental para o público em geral.

O apoio dos parceiros para combater a corrupção no sector de segurança pode enveredar pelos seguintes caminhos:

- Avaliação, revisão e elaboração de legislação adequada de combate à corrupção;
- Dar formação a órgãos de supervisão, como uma comissão parlamentar restrita, agências de combate à corrupção, sociedade civil, comunicação social e outros órgãos de supervisão, em análise orçamental e investigação;
- Operacionalização e fortalecimento dos órgãos públicos de resolução de litígios;
- Criação e desenvolvimento da capacidade dos órgãos independentes de supervisão com o poder de investigar e pronunciar-se sobre queixas apresentadas, bem como de conduzir investigações à corrupção no sector de segurança;

- Prestação de apoio à reforma da educação e formação, e avaliação e revisão das políticas de recursos humanos e da legislação em matéria de recrutamento, emprego, salários, promoções, aposentadoria e sistema de pensões de todas as agências de segurança do Estado.

### 6.5.3. Promover a transparência apoiando o acesso à informação

A construção de instituições de segurança que sejam responsabilizáveis perante a lei e a população requer um certo nível de acesso do público a informação relacionada com o sector de segurança. No entanto, o acesso à informação é uma área frequentemente negligenciada na RSS. A mobilização de recursos nacionais e externos para apoiar este aspecto do processo de reforma requer que o governo, que geralmente detém a informação, consiga ver a questão do ponto de vista das partes interessadas nacionais envolvidas na supervisão externa do sector de segurança. Este é um exercício contra-intuitivo que, como tal, pode revelar-se um grande desafio.

Em 2013, 22 organizações e centros académicos lançaram novos princípios globais sobre o direito à informação, conhecidos como «Princípios Tshwane sobre Segurança Nacional e o Direito à Informação». Os princípios abordam a forma de garantir o acesso do público a informação governamental, sem pôr em causa os esforços legítimos para proteger os cidadãos das ameaças à segurança nacional. Foram desenvolvidos para fornecer directrizes aos agentes envolvidos na elaboração, revisão ou implementação de legislação e políticas relevantes.

De acordo com os Princípios de Tshwane, embora um governo possa reter legitimamente informação em determinadas áreas estritamente definidas, como planos de defesa, desenvolvimento de armamento e operações e fontes utilizadas pelos serviços de informação, e possa também reter informações confidenciais fornecidas por governos estrangeiros que estejam relacionadas com questões de segurança nacional, deverá, ainda assim, ser responsabilizável por quaisquer violações dos direitos humanos internacionais e do direito humanitário.

*O Whistleblower Act (Lei sobre Denúncias) de 2006 do Gana (Lei n.º 720) permite que os indivíduos divulguem informação relacionada com comportamentos ilícitos ou práticas corruptas de outros indivíduos, em nome do interesse do público. Também protege os autores de tais denúncias contra a vitimização ou represálias.*

Os estados-membros da CEDEAO poderiam considerar a hipótese de reflectir estes princípios na sua interpretação da legislação de segurança nacional. Poderiam procurar apoio para:

- Análise e revisão legislativas no sentido de incorporar os principais Princípios Tshwane sobre Segurança Nacional e o Direito à Informação na legislação ou quadros estratégicos nacionais relevantes;
- Dar formação a órgãos de supervisão, como uma comissão parlamentar restrita, a sociedade civil e outros órgãos de supervisão, sobre os princípios da transparência e responsabilização em matéria de direitos humanos e direito humanitário.

## 6.6. Prestadores tradicionais de serviços de segurança e justiça

Na maioria dos países da África Ocidental existem sistemas tradicionais de segurança e justiça, que incluem líderes locais, como chefes tradicionais e líderes espirituais, tribunais locais, polícia da chefatura numa configuração anglófona, mecanismos tradicionais de justiça transicional e justiceiros comunitários. Os sistemas locais informais de justiça e segurança também incluem grupos de vigilância da comunidade, comissões de moradores e uma grande variedade de sistemas informais de resolução de litígios. Muitas vezes, estes sistemas tradicionais e informais são os prestadores de serviços de segurança mais próximos das comunidades pobres, marginais e rurais.

No entanto, as suas relações com as instituições estatais podem ser problemáticas, especialmente quando se trata de estruturas que não foram formalmente reconhecidas pelo Estado ou que desafiam directamente a autoridade estatal. Nestes casos, o governo nacional, em processo de RSS, pode sentir-se tentado a excluir estes intervenientes do processo de reforma. No entanto, são muitas vezes vistos como instituições legítimas pelas populações locais às quais estão associados. Noutros casos, a exclusão destes intervenientes pode não ser procurada activamente pelo governo, mas, ainda assim, ocorrer, em resultado de uma visão demasiado limitada da RSS, pautada pela incapacidade de colaboração com prestadores de serviços de segurança tradicionais e informais.

Tendo em conta que os sistemas de justiça e segurança tradicionais e informais desempenham um papel fundamental, em particular na resolução de litígios ou conflitos contenciosos intra ou intercomunitários e na preservação da segurança da comunidade, é importante que a RSS aborde esta dimensão frequentemente negligenciada da governação de segurança. Para os Estados da África Ocidental, a melhoria do acesso à justiça deve incluir as instituições informais de justiça como partes interessadas importantes. O seu potencial positivo só pode ser usado eficazmente se o seu conhecimento em matéria de direitos humanos, responsabilização e Estado de direito for reforçado e associado às instituições estatais.

O apoio pode, por exemplo, ser direccionado para as actividades que se seguem:

- Construção ou reestruturação dos tribunais tradicionais: Os estados-membros da CEDEAO poderão, por exemplo, inspirar-se nos tribunais sociais de *kebeles* da Etiópia, que foram reconhecidos como órgãos estatais quase formais, que emitem decisões semelhantes às dos tribunais comuns através da aplicação do *shimglina*, um mecanismo tradicional de arbitragem.
- Melhoria das competências de resolução de problemas dos líderes tradicionais, líderes comunitários e mediadores em questões como disputas de terra, como forma de aliviar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as instituições formais de justiça de alguns litígios a nível comunitário sem prejudicar a paz.
- Sensibilização dos prestadores de serviços de segurança tradicionais e informais para os direitos humanos e reforço da sua compreensão relativamente à importância da responsabilização e do Estado de direito.
- Sensibilização dos prestadores de serviços de segurança tradicionais e informais para as desigualdades de género e reforço da sua capacidade de lidar com a violência de género, incluindo a violência doméstica, de uma forma que assegure a prestação eficaz de serviços de segurança a mulheres e raparigas.
- Educação e capacitação dos utilizadores dos prestadores tradicionais de serviços de justiça para que conheçam e reivindiquem os seus direitos, e para que exijam responsabilização.
- Aumento da eficácia e a integridade dos prestadores tradicionais de serviços de segurança e justiça em benefício de todos os cidadãos.
- Reforço da partilha de ensinamentos entre comunidades ou agentes tradicionais sobre questões relativas à resolução de conflitos, gestão de crises, iniciativas de redução da violência, etc.

7

*Para mais informações, consultar a Ferramenta n.º 7 sobre prestadores não-estatais de serviços de segurança e justiça e a reforma do sector de segurança.*

## O papel da CEDEAO

A CEDEAO, enquanto instituição regional, continua a desempenhar um papel fundamental na prestação de uma camada adicional de apoio aos esforços dos estados-membros.

### 7.1. Apresentação de orientações normativas sobre as relações entre parceiros

No âmbito do projecto de quadro regional para a reforma e governação do sector de segurança na África Ocidental, a CEDEAO apresenta aos seus estados-membros orientações normativas para «uma estratégia eficaz de mobilização de recursos e financiamento de programas de RGSS» (Secção G). As orientações estipulam o seguinte.

- **Artigo 49.º:** Para garantir um financiamento transparente, sustentável e a longo prazo dos programas de RGSS, os estados-membros têm a responsabilidade de atribuir uma parte suficiente e proporcional do orçamento nacional ao sector de segurança, sujeita a escrutínio independente e parlamentar. Têm igualmente a responsabilidade de coordenar, com os parceiros bilaterais e multilaterais, a mobilização de recursos para processos eficazes de RSS.
- **Artigo 51.º:** Os estados-membros devem implementar uma estratégia eficaz para assegurar financiamento de fontes internas e externas, a fim de garantir financiamento a longo prazo para os programas de RGSS. A estratégia de mobilização de recursos poderá incluir:
  - a) Uma campanha de defesa de direitos direccionada para possíveis doadores internos e externos, que especifique as necessidades do país em matéria de segurança e justiça e os recursos necessários para supri-las;
  - b) Uma contribuição do sector privado e da comunidade empresarial que vá além da responsabilidade social corporativa, sob a forma de investimentos destinados a promover uma conjuntura segura e estável para as empresas;
  - c) Um mecanismo de monitorização para os fluxos financeiros/reembolsos;
  - d) Uma gestão sólida dos recursos mobilizados e a obrigação de comunicar todos os resultados às partes interessadas relevantes;
  - e) Apresentação regular de relatórios e uma sólida manutenção de registos, que seriam disponibilizados ao público e a outras partes interessadas.

- **Artigo 53.º:** Os estados-membros assumirão a responsabilidade pela coordenação do apoio externo aos programas nacionais de RGSS. Nos casos em que os estados-membros não possuam capacidade para tal, podem solicitar apoio externo e assistência para a criação de capacidade à Comissão da CEDEAO, à União Africana, Nações Unidas ou a outros parceiros, até terem adquirido capacidade de liderança.
- **Artigo 54.º:** Os estados-membros deverão criar uma estrutura ou quadro nacional para a cooperação e parcerias para apoiar a implementação dos programas de RGSS. A estrutura nacional será composta por várias partes interessadas, como representantes do governo, OSC (organizações da sociedade civil), parceiros internacionais, OBC (organizações de base comunitária) e instituições académicas e de investigação.
- **Artigo 55.º:** No caso de Estados em pós-conflito cujas instituições estatais estão debilitadas, a CEDEAO, com a assistência da comunidade internacional e de outros intervenientes relevantes, pode assumir a liderança da coordenação da assistência externa até o estado-membro desenvolver a capacidade necessária para liderar.
- **Artigo 56.º,** alínea (c): Os estados-membros em processo de implementação de um programa de RGSS deverão ter uma estratégia de comunicação eficaz a fim de [...] garantir mais apoio, incluindo financiamento de parceiros internos e externos.

---

## 7.2. Facilitação da eficácia do apoio externo à RSS

---

O Quadro de Políticas da UA para a RSS aconselha as comunidades económicas regionais como a CEDEAO a «engajar parceiros internacionais, tais como as Nações Unidas, na implementação das actividades nacionais de RSS dos estados-membros» (artigo 69.º, alínea (e)).

O quadro regional de políticas para a RGSS na África Ocidental dispõe que a Comissão da CEDEAO deve «contribuir para a estratégia de mobilização de recursos dos estados-membros em processo de implementação de programas de RGSS» (artigo 64.º, alínea (g)). Também especifica que «quando necessário, a CEDEAO deve ajudar os estados-membros a projectar, implementar e avaliar os seus programas de RGSS dentro do limite dos recursos disponíveis. A CEDEAO pode igualmente solicitar a assistência de parceiros para este efeito» (artigo 50.º).

Como tal, as recomendações práticas podem incluir os seguintes pontos:

- Reforçar a capacidade dos estados-membros na concepção de programas de RGSS, sua implementação, monitorização e avaliação.
- Providenciar plataformas para facilitar o diálogo sobre apoio financeiro externo, visando as ameaças transnacionais mais comuns à segurança, incluindo questões relativas à criminalidade, terrorismo, segurança e pirataria marítima, tráfico de drogas e tráfico de seres humanos, entre outros. Estas questões são discutidas em vários fóruns regionais, tais como a conferência anual de parceiros de desenvolvimento e grupos temáticos (incluindo a paz e segurança) da CEDEAO, reuniões da CEDEAO/Parceiros P3+, etc.
- Participar em avaliações conjuntas, missões exploratórias e monitorização e avaliação de questões relativas à eficácia da assistência externa à RGSS (se solicitado por um estado-membro). Por exemplo, a CEDEAO participou em missões desta natureza no Mali e na Guiné-Bissau entre 2012 e 2015.
- Providenciar uma plataforma que facilite o diálogo e a prestação de apoio técnico ou consultivo à RGSS entre os estados-membros da CEDEAO e outros intervenientes do continente africano e da comunidade internacional.
- Convocar e participar em conferências de parceiros de desenvolvimento para angariar financiamento, afectar recursos de apoio à RGSS e monitorizar o progresso feito. Por exemplo, a reunião de coordenação de doadores da CEDEAO e parceiros P3+ e a reunião anual dos parceiros de desenvolvimento da CEDEAO e engajamento subsequente juntam representantes da CEDEAO e dos principais parceiros de desenvolvimento para apoiar iniciativas de paz e segurança. Como tal, podem ser boas oportunidades para participar no debate sobre o financiamento externo a iniciativas de RGSS nos estados-membros.

- Apoiar os estados-membros na organização de conferências de parceiros focadas no país anfitrião ou outros tipos de reuniões de mobilização de recursos.

#### Caixa 25: Exemplos de contribuições da CEDEAO a iniciativas de segurança transfronteiriças

A CEDEAO continua a conceder apoio técnico e financeiro aos seus estados-membros, trabalhando para melhorar a segurança transfronteiriça. Concedeu apoio financeiro à Libéria, por exemplo, em 2012 e 2013, para enfrentar a insegurança vivida na fronteira entre a Libéria e a Costa do Marfim e, assim, evitar alterações ao ambiente pacífico e estável. A CEDEAO também afectou a quantia de 500 000 USD para apoiar a implementação da estratégia da União de Rio de Mano (*Mano River Union*) em 2014, com o objectivo de criar um fórum fronteiriço consultivo conjunto para a prevenção de conflitos e alerta precoce.

### 7.3. Avaliação da possibilidade de criação de uma «carteira dedicada» para prestação de apoio à RGSS sob a alçada da divisão financeira do Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança da Comissão da CEDEAO

Tendo em conta os desafios de recursos humanos, institucionais e estruturais enfrentados pela Comissão da CEDEAO, seria prático criar uma «carteira dedicada» à prestação de apoio à RGSS nos estados-membros, que estaria sob a alçada da divisão financeira do Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança. Face à falta de fundos dedicados à RGSS e aos problemas relacionados com a segurança humana em particular, os fundos desta carteira também poderiam ser utilizados para apoiar o combate a ameaças transnacionais como o crime cibernético, tráfico de seres humanos, drogas e armas ilegais, terrorismo, insurgência, violência armada e outras formas de criminalidade organizada transnacional. As questões internas que representam uma ameaça à segurança humana num determinado Estado, e que têm o potencial de se alastrar a outros Estados, também são motivos legítimos de preocupação que justificam uma acção por parte da CEDEAO, dentro dos limites do Tratado da Comunidade.

A criação de uma carteira dedicada pode dar origem a instrumentos políticos desnecessários e sobrecarregar a capacidade das instituições existentes, que terão de aprender a gerir este fundo fiduciário. No entanto, esta iniciativa também poderá reforçar a apropriação e alinhamento das intervenções com as estratégias regionais e nacionais de RGSS.

Para tal, seria necessário que a CEDEAO esclarecesse algumas questões políticas, bem como técnicas, antes que este fundo pudesse ser efectivamente criado e operacionalizado. Para criar um fundo que apoie especificamente as questões transnacionais da RGSS, é necessário ter em consideração as seguintes questões-chave.

- Haverá um entendimento comum entre os estados-membros sobre a criação de uma «carteira dedicada» à prestação de apoio à RGSS sob a alçada da divisão financeira do Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança da Comissão da CEDEAO?
- Será que a criação de uma «carteira dedicada» que apoia as questões transnacionais da RGSS sob a alçada do Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança interfere com o mandato da Unidade de Desenvolvimento Humano e Género, que lida com o crime transfronteiriço?
- Será que a criação de um «fundo dedicado» sob a alçada do Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança irá complementar e aumentar a eficácia da assistência a nível nacional?
- Será que a criação de uma «carteira dedicada» melhorará o acesso a recursos adicionais de doadores bilaterais e multilaterais? Actualmente (desde 2014), os parceiros de desenvolvimento da CEDEAO nas áreas da paz e segurança estão a utilizar o plano de implementação (matriz) do Quadro de Prevenção de Conflito da CEDEAO como ponto de encontro para coordenar o apoio dos doadores. O plano de implementação (que tem uma parte dedicada à segurança regional, mas que não aborda especificamente a RGSS) é um documento único, pois articula as acções prioritárias de vários directorados relevantes.

Embora ainda esteja a ser finalizado, facilita, de certa forma, a identificação das lacunas existentes para os parceiros de desenvolvimento e o que as direcções da CEDEAO estão a pedir.

- Será que a CEDEAO servirá como uma plataforma eficaz para aceder a financiamento alternativo, em especial do sector privado, a fundações e filantropos individuais para criar um «fundo dedicado à RGSS»?
- Será que o «fundo dedicado» melhorará a coordenação da assistência por parte dos parceiros de desenvolvimento e a harmonização e alinhamento da mesma com as prioridades dos governos beneficiários?
- Como pode garantir-se a gestão eficiente, responsável, responsiva e transparente deste «fundo dedicado»?



# Lista de verificação: Mobilização e gestão eficazes das parcerias externas de apoio à RSS

Esta lista de verificação inspira-se em experiências no terreno em muitos países, incluindo na África Ocidental, outras partes de África e no Caribe. Deve ser entendida como um lembrete dos pontos que devem ser tidos em consideração para avaliar e melhorar a eficácia na gestão da assistência externa à RGSS por parte dos governos da África Ocidental. Não apresenta uma lista exaustiva ou imperativa de acções e deve ser adaptada a cada contexto específico, conforme necessário.

## 1. Definir a agenda da reforma e determinar as correspondentes capacidades e requisitos em matéria de recursos

- Realizar uma avaliação abrangente das necessidades de segurança do Estado e da população e desenvolver uma visão nacional da segurança através de um processo inclusivo.
- Avaliação e apreciação da capacidade do sector de segurança para responder às necessidades identificadas.
- Determinar as lacunas de capacidades a que é necessário atender para melhorar a capacidade nacional para responder às necessidades de segurança do Estado e da população.
- Definir devidamente as áreas prioritárias da reforma e desenvolver um programa nacional de RSS.
- Desenvolver o orçamento do programa nacional de RSS.
- Determinar a capacidade de financiamento nacional para cobrir as necessidades orçamentais.
- Determinar as restantes lacunas para as quais poderá ser solicitada assistência externa.

## 2. Desenvolver uma estratégia de mobilização de recursos eficaz

- Atribuir mandatos e responsabilidades claros às agências governamentais para o estabelecimento de parcerias, especificando as funções dos intervenientes-chave, como os ministérios de tutela, o ministério das finanças, o ministério do planeamento, o ministério dos negócios estrangeiros e o mecanismo nacional de coordenação da RSS.
- Definir procedimentos claros para lançar a discussão com potenciais parceiros externos, estabelecer parcerias e partilhar informação sobre parcerias no seio da administração.
- Identificar fontes potenciais de financiamento (mapeamento de parceiros), determinar os perfis e interesses dos possíveis parceiros e identificar pontos de entrada para as negociações com base na convergência entre as prioridades nacionais e as áreas de interesse dos parceiros potenciais.



- Lançar um diálogo político de alto nível para chegar a acordo sobre os pré-requisitos para uma parceria (relação especialmente igualitária, apropriação e liderança nacionais do processo de reforma, alinhamento dos parceiros com as prioridades nacionais, harmonização dos parceiros externos, gestão baseada em resultados e responsabilização mútua).
- Providenciar uma ampla apresentação dos objectivos da RSS aos parceiros, bem como de documentação de mobilização de recursos, que deve ser adaptada a cada grande parceiro potencial.
- Participar em negociações e seleccionar as modalidades de financiamento de acordo com as especificidades nacionais (geralmente, o apoio orçamental geral oferece maior flexibilidade e adapta-se melhor à natureza holística da RSS).
- Considerar os benefícios da assistência oferecida versus os custos de transacção, e abordar a formação de parcerias com uma atitude ponderada e selectiva.
- Acordar requisitos simplificados e harmonizados de gestão e de apresentação de relatórios com os parceiros.

### 3. Reforçar a capacidade nacional de gestão

- Incluir acções que visem melhorar a mobilização de recursos internos em quadros de parceria.
- Incluir a prestação de apoio ao desenvolvimento da capacidade de gestão financeira do sector de segurança em quadros de parceria, conforme necessário, incluindo acções de combate à corrupção.
- Demonstrar compromisso político com mudanças nas culturas institucionais, incluindo a transição da gestão dos fundos afectados à segurança para uma gestão orientada para os resultados.
- Reforçar e harmonizar as estruturas de gestão administrativa e financeira do sector de segurança, incluindo os procedimentos de adjudicação, a gestão de activos e os mecanismos de supervisão interna.
- Criar um ambiente propício à supervisão do orçamento do sector de segurança pelo Parlamento, em especial pela comissão de orçamento e finanças e pela comissão de defesa e segurança.
- Criar um ambiente propício à supervisão financeira do sector de segurança pelas instituições públicas estatutárias de auditoria, agências de combate à corrupção e sociedade civil.
- Criar mecanismos de monitorização e avaliação destinados a assegurar a relevância, eficácia, viabilidade económica e outras características fundamentais da despesa.
- Apresentar relatórios de forma contínua sobre os compromissos para construir e manter a confiança dos parceiros.

### 4. Desenvolvimento de estratégias especiais de apoio para as áreas negligenciadas da reforma

- Afectar fundos suficientes às reformas da governação e não apenas ao desenvolvimento de infra-estruturas, aquisição de material e formação operacional.
- Integrar os objectivos da igualdade de género em todo o processo de reforma e afectar financiamento especial às intervenções relacionadas com o género.
- Definir disposições para a reforma dos serviços de informação e outras reformas sectoriais negligenciadas ou marginalizadas.
- Definir disposições para o desenvolvimento e reforço a longo prazo da gestão das finanças públicas.
- Definir disposições para o desenvolvimento a longo prazo de mecanismos internos e externos de supervisão, incluindo a criação de capacidades do Parlamento e da sociedade civil em análise orçamental.

---

## Recursos adicionais

---

União Africana, *Quadro de Políticas da União Africana para a Reforma do Sector de Segurança* (Adis Abeba: Comissão da União Africana, 2013) [www.peaceau.org/uploads/au-policy-framework-on-security-sector-reform-ae-ssr.pdf](http://www.peaceau.org/uploads/au-policy-framework-on-security-sector-reform-ae-ssr.pdf).

Megan Bastick e Kristin Valasek (eds), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Genebra: DCAF/OSCE/ODHIR/UN INSTRAW, 2008), [www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit](http://www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit).

Hans Born e Aidan Wills (eds), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (Genebra: DCAF, 2012) [www.dcaf.ch/Publications/Overseeing-Intelligence-Services-A-Toolkit](http://www.dcaf.ch/Publications/Overseeing-Intelligence-Services-A-Toolkit).

CEDEAO, Projecto do Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança da CEDEAO (Abuja: CEDEAO, 2015).

Ghana Whistleblower Act (Act 720), GPC/A532/350/8/2006 (Acra: Assembly Press, 2006) [www.drasuszodis.lt/userfiles/Ghana%20Whitsleblwer%20Act.pdf](http://www.drasuszodis.lt/userfiles/Ghana%20Whitsleblwer%20Act.pdf).

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, *A New Deal for Engagement in Fragile States*, (Dili: G7+, 2011) <http://www.g7plus.org/new-deal-document/>.

OCDE, *Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz* (Paris: OCDE, 2011) [www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf](http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf).

OCDE, *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento* (Paris: OCDE, 2005) [www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf).

OCDE, *Agenda de Acção de Acra* (Paris: OCDE, 2005) [www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf).

OCDE-CAD, *Handbook on Security System Reform – Supporting Security and Justice* (Paris: OCDE, 2007) <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/oecdhandbookonsecuritysystemreformssupportingsecurityandjustice.htm>.

Open Forum for CSO Development Effectiveness, *The Siem Reap CSO Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness* (Siem Reap: Open Forum for CSO Development Effectiveness, 2011) [www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/nakano/pdfs/hlf4\\_8.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/seimu/nakano/pdfs/hlf4_8.pdf).

Open Society Foundations, *Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles)* (Nova Iorque: Open Society Foundations, 2012) [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf).

Sida, *Public Finance Management in Development Co-operation – A Handbook for Sida Staff* (Estocolmo: Sida, 2007) <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Books/Public-Finance-Management-in-Development-Co-operation-A-Handbook-for-Sida-Staff>.

---

## Notas

---

1. Nesta caixa de ferramentas, e em consonância com a terminologia utilizada pela Comissão da CEDEAO, os termos «apoio» e «parceiro» têm preferência relativamente a «ajuda» e «doador», para assim reflectir as cada vez mais matizadas parcerias entre os intervenientes nacionais da África Ocidental e os parceiros externos.
  2. CEDEAO, Projecto do Quadro de Políticas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança da CEDEAO (Abuja: CEDEAO, 2015). À data de publicação desta ferramenta, o projecto de quadro de políticas para a RGSS da CEDEAO havia sido aprovado por peritos técnicos em representação dos estados-membros da CEDEAO e aguardava a adopção oficial pelos chefes de Estado e governo.
  3. DCAF, Security Sector Governance and Reform, DCAF Backgrounder (Genebra: DCAF, 2009).
  4. Banco Mundial, “Country and lending groups”, <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>.
  5. União Africana, Conclusões do Fórum Africano sobre a Reforma do Sector de Segurança (RSS), Adis Abeba, 24 a 26 de Novembro, 2014 (Adis Abeba: União Africana, 2014).
  6. Alejandro Pachon, “Financing security sector reform: A review of official development assistance data”, SSR Issue Papers No. 4 (Waterloo, ON: Centre for International Governance Innovation, 2012), [https://www.cigionline.org/sites/default/files/SSR%20Issue%20Paper\\_Pachon\\_ODA%20as%20SSR\\_final.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/SSR%20Issue%20Paper_Pachon_ODA%20as%20SSR_final.pdf).
  7. A informação presente nesta caixa baseia-se em experiências do Gana e da Serra Leoa (consultar Governo do Gana, Ghana aid policy and strategy 2011–2015, 2010; Governo da Serra Leoa, Aid policy, 2010; República do Gana, National anti-corruption action plan 2012–2021, 2011), bem como na experiência de campo da autora e no feedback da monitorização e avaliação de projectos relacionados com a RSS em dez países da África Ocidental.
  8. Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comércio da Nova Zelândia, “Value for money guideline”, 2009, [www.aid.govt.nz/sites/default/files/Value%20for%20Money%20Guideline.pdf](http://www.aid.govt.nz/sites/default/files/Value%20for%20Money%20Guideline.pdf)
  9. Department for International Development, *DFID’s approach to value for money (VfM)*, (Londres: DFID, 2011), [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67479/DFID-approach-value-money.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67479/DFID-approach-value-money.pdf)
  10. Adaptado livremente de Farida Fleming, *Value for money*, BetterEvaluation, 2014, [http://betterevaluation.org/evaluation-options/value\\_for\\_money](http://betterevaluation.org/evaluation-options/value_for_money).
11. Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais da ONU, *Sustainable Development Goals*, 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/topics>.



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law