

2009/03/31

## REFORMA DO SECTOR DE SEGURANÇA – UM PERFIL MILITAR PÓS-MODERNO[1]

Luís Marquês Saraiva[2]

Os estados em situação de fragilidade constituem uma das graves ameaças à segurança, na perspectiva mundial. Têm sido praticadas diversas soluções, tanto ao nível das grandes organizações, como através de esforços regionais. A União Europeia (UE), desde que adoptou a sua Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), tem vindo a desenvolver e a aplicar o conceito de Reforma do Sector de Segurança (RSS), com o objectivo de ajudar a levantar, nos



Estados-alvo, as estruturas necessárias à criação de um ambiente de Segurança propício ao desenvolvimento e bem-estar dos povos. Será a RSS, tal como vista pela UE, a solução ideal? O Conselho da UE de Novembro de 2007 pôs a tónica nonexo entre Segurança e Desenvolvimento e convidou os Estados-membros, a Comissão Europeia e o SGC a debruçarem-se sobre acções pragmáticas para reforçar este nex, entre as quais ressalta a RSS. Esta iniciativa parece confirmar que a RSS é realmente uma solução válida. Um olhar atento para os esforços europeus nos países onde a UE tem posto em prática este conceito de RSS poderá iluminar aquela questão.

O caso em estudo, na República Democrática do Congo, é peculiar pois, sendo este país o primeiro “laboratório” da RSS europeia, é também um daqueles onde se concentra hoje em dia em África maior esforço, tanto europeu como da Comunidade Internacional (CI), para ajudar à criação das tais estruturas de segurança básicas que deverão ser o suporte necessário ao arranque consolidado de projectos de desenvolvimento e à criação de condições de bem-estar das populações.

Adicionalmente, um olhar atento para este case-study poderá fornecer-nos pistas que levarão à identificação das adaptações e qualificações a que as forças armadas e de segurança dos Estados-membros da UE deverão dispor para que possam cumprir, com alto grau de eficácia, as tarefas esperadas de uma missão de RSS, adquirindo assim aquilo que poderia ser designado um perfil militar pós-moderno. Esclarecer devidamente o que é necessário para operar um programa europeu de RSS de forma coerente e profissional poderá ajudar-nos a clarificar as nossas mentes sobre muitas das questões genéricas ainda por resolver no contexto da PESD, como bem notaram Spence e Fluri.[3]

### 1. Fragilidade, Segurança e Desenvolvimento

Qual é o problema actual da existência de Estados frágeis? Tal não constituía preocupação em épocas anteriores, nem sequer durante a Guerra-fria. Vivemos actualmente num ambiente de segurança completamente diferente. Antes da Guerra-fria as teorias de realpolitik demonstravam-nos que os estados-falhados só permaneciam nessa situação por pouco tempo. O tempo dos impérios não consagrava muita atenção a um território e a um povo que eram absorvidos logo que se verificava a derrota militar, ou seja, logo que ficasse incapacitado de defender o seu território. Pouco mudou com a bipolaridade: os estados mais débeis recebiam os favores de uma das potências, e às vezes mesmo das duas em simultâneo, o que podia levar à sua cisão (Alemanha, Vietname, Coreia, etc.). Actualmente, enquanto que o direito internacional vai consagrando, por um lado, o dever de intervenção da CI para proteger povos indefesos, por outro lado impede a anterior prática da ocupação militar dos territórios sem defesa.

Mas estas mudanças na estrutura mundial revelam outros elementos. Hoje em dia existe uma teia de interacções que relaciona todos os actores internacionais, desde as grandes organizações internacionais, passando pelas maiores potências e pelos grandes “trusts” e atingindo os estados em situação de fragilidade. Os males que afectam estes estados são perniciosos para os diversos actores. É o que nos dizem Keohane e Nye, os teorizadores da Interdependência Complexa[4], sublinhado que a globalização, esse movimento de complexidade crescente, vai albergando tudo no seu seio, atingindo tanto a dimensão económica, como a militar, a sociedade e o ambiente. Daí a necessidade de intervenção da CI, cada vez mais premente nos estados mais frágeis, conforme a rede de interdependência complexa se reforça e promove cada vez mais ligações. Mas a reconstrução das estruturas de segurança não garante, por si só, o fortalecimento do Estado que se encontra exangue e desarticulado. Será necessário recriar todo um ambiente propício ao desenvolvimento. Este deverá ser sustentado[5] tal como a UE vem promovendo e, como explicitado nas Conclusões do Conselho da UE de Novembro de 2007, a União, como um importante actor global, tem a capacidade para disponibilizar um vasto leque de instrumentos que contribuam tanto

para o desenvolvimento de longo prazo e para a erradicação da pobreza, como para evitar e gerir conflitos violentos e para construir a paz em países em desenvolvimento.[6]

## 2. Intervenção da CI nos Estados em situação de fragilidade

Os estados-falhados[7], ou seja, aqueles que já não são capazes de garantir a segurança dentro das suas fronteiras e portanto não conseguem reunir as condições para o desenvolvimento (ou estados em situação de fragilidade, como ultimamente se tem vindo a designar), constituem uma das maiores ameaças à segurança. Como tem sido tentado resolver o problema, antes do aparecimento do conceito de RSS por iniciativa da OCDE e da ONU? Quais os esforços actuais da CI? Qual a perspectiva internacional para o futuro da RSS?

### O que se fazia antes da RSS

Foi a ONU a primeira instituição internacional a lançar missões para repor a paz, manter a paz ou forçar a paz (estas últimas sem grandes resultados práticos). As missões de algumas dessas forças foram seguidas por actividades de reconstrução do país, muitas vezes sob a égide das Nações Unidas, tal como se verifica actualmente no Líbano, com a missão UNIFIL. Essas tarefas “pós-missão de paz” não apresentavam, no entanto, características normativas do conceito de RSS.

Pois foi há pouco mais de uma década que a ideia de RSS foi introduzida na União Europeia. Mas diversos estados-membros da UE, para além de outras iniciativas da CI, desde há muito que têm estado activos na gestão de áreas de conflito, construção da paz pós-conflito e cooperação para o desenvolvimento em países fragilizados[8]. De acordo com alguns autores, nos anos 90 o conceito de Reforma do Sector de Segurança (RSS) aparece devido às preocupações de países doadores devido a muitos países em desenvolvimento estarem a falhar em alcançarem o desenvolvimento sustentado devido a conflitos e insegurança[9]. Mais especificamente, foi já há mais de uma década que o Reino Unido lançou de forma pioneira a ideia de RSS, introduzindo-a inicialmente no âmbito da sua estratégia nacional e, posteriormente, propondo o conceito nos fora da UE.

A UE liderou nomeadamente o esforço de introduzir elementos de RSS nos países pós-comunistas da Europa de Leste[10], tendo tido adicionalmente um papel principal nos esforços da OSCE, NATO, OCDE e Conselho da Europa para desenvolver normas e boas práticas de governação democrática do sector de segurança. Assim, participou activamente na reconfiguração da arquitectura de segurança pós guerra-fria da Europa pelo apoio ao trabalho da OSCE. A OSCE, nessa altura, desenvolveu um bem elaborado conceito de segurança, que combina as dimensões políticas, militar, económica, ambiental e humanas.[11] A UE também jogou um papel primordial ao adoptar o código de conduta da OSCE para as relações politico-militares, em 1994. Este código apela ao controlo democrático de todas as forças de segurança, não apenas o vector militar, e estabelece um determinado número de outros princípios basilares que são fundamentais para a governação democrática do sector de segurança.[12]

O desenvolvimento dos trabalhos da OSCE não tem terminado, pois nos últimos anos tem-se envolvido em lidar com novos desafios, tais como o combate ao terrorismo internacional, aos extremismos violentos, ao crime organizado e tráfico de drogas e na defesa dos direitos humanos.

A UE e os seus Estados-membros já tinham sido expostos a diversas actividades de RSS através da sua capacidade de associados de diversas organizações internacionais activas na área de RSS.[13] Mas o empenhamento multilateral efectivo na área da RSS só foi inicialmente referido como um objectivo estratégico da UE na sua Estratégia Europeia de Segurança (ESS), publicada em 2003.[14]

### O que se faz internacionalmente, agora

A UE também tem apoiado actividades, de alguma forma relacionadas com a RSS, no contexto da NATO, tais como o desenvolvimento de relações civis-militares democráticas com os países pós-comunistas. Este desenvolvimento traduz-se também no apoio à reestruturação das forças armadas desses países de forma a enquadrarem-se nos padrões estabelecidos tanto pela NATO como pela UE. Por outro lado, os acordos de segurança “Berlin Plus”, entre a NATO e a UE, assinados em 2002 e 2003, à luz das conclusões da Cimeira de Washington de Abril de 1999, incluem três vertentes: acesso da UE às capacidades de planeamento da NATO, opções de utilização do Comando NATO da Europa (SHAPE) e utilização pela UE de meios e capacidades militares NATO.[15] Estas capacidades têm permitido que a UE se projecte para áreas de interesse onde pode criar as condições de segurança requeridas para o lançamento de projectos de RSS.

A UE também tem dado apoio substancial a agências, fundos e programas da ONU e de outras organizações internacionais. As áreas de colaboração entre as duas organizações incluem assuntos relevantes para a RSS tais como direitos humanos, gestão de crises, reconstrução e

reabilitação pós-crise, prevenção de crises e boa governação[16], tudo aspectos que, directa ou indirectamente, vêm sendo devidamente contemplados nas actuais missões PESD.

Para além da UE, outras instituições, como a NATO, a OSCE e a UA[17], têm levado a cabo missões que pretendem não só garantir a segurança no interior de Estados como criar as condições para o levantamento das suas estruturas de segurança e defesa aniquiladas (o caso do Afeganistão, do Iraque e do Líbano).

#### Perspectivas futuras da RSS internacional

Embora a RSS seja encarado como a “prestação de um serviço” de um Estado desenvolvido (ou coligação de Estados, como a UE) a países em vias de desenvolvimento, qualquer um destes poderá ter a iniciativa de se reformar internamente na área da segurança e defesa. Aliás, os Estados que aspiravam a entrar na NATO e na UE tiveram de reformar vários aspectos da sua organização interna, em que os sistemas de segurança e defesa apresentavam os maiores desafios. As profundas mudanças permitiram não só a adesão à NATO, com as suas forças já normalizadas e com critérios de operacionalidade daquela Aliança, mas também à UE, onde a pedra de toque, neste campo, era o controlo democrático das forças armadas, como um dos principais requisitos. Este constitui ainda um dos grandes desafios para os países em vias de adesão, como a Antiga República Jugoslava da Macedónia, a Croácia e a Turquia.

Neste último país, como exemplo, conforme testemunhado por Ümit Cizre[18], há uma necessidade urgente de implementação de um processo substantivo de RSS, envolvendo o estabelecimento da supervisão democrática de todas as instituições governamentais de segurança e dos processos democráticos de tomada de decisão sobre as suas funções, sobre a sua política geral de emprego, as estratégias e os orçamentos.

ARSS continuará a crescer em importância e a impor gradualmente padrões racionais de eficácia, uma postura normativa de controlo das forças armadas pelas estruturas democráticas nacionais e, finalmente, propondo uma diferente natureza de actuação, visando a defesa de grandes valores da humanidade, seja onde for, e já não apenas para defender o território nacional.

#### ARSS da UE e seu futuro

Como vimos, com a instituição da PESD, o conceito de RSS acabou por ser adoptado pela UE, que lhe deu corpo e o transformou com vista a ser o sustentáculo enquadrante de muitas das intervenções, tanto no formato “missões”, como no de “operações”. Assim, tanto as “missões de Petersberg”, recorrendo ou não a meios e capacidades da NATO[19], como as missões e operações PESD de outras naturezas, constituem intervenções da UE onde cada vez mais se procura enquadrar tarefas relacionadas com a protecção dos direitos humanos, o reforço do estado de direito e a reconstrução[20] de países destruídos por conflitos internos ou externos ou catástrofes naturais. Tais tarefas incluem-se naturalmente nos projectos de RSS que a UE planeia ou que está actualmente a conduzir. É por isso que a UE tem cada vez mais vindo a dedicar os seus esforços a missões de natureza civil (embora possam encontrar-se reforçadas com peritos militares) dedicadas à RSS, constituindo apoio à reconstrução/levantamento de estruturas judiciais (tribunais, juízes, ministério público e polícia criminal), de reestruturação de forças de Segurança (de polícia, guarda fronteiriça e prisional, etc.) e de forças de Defesa. Isto para além de todos os projectos levados a cabo pela Comissão Europeia na área do Desenvolvimento. Algumas destas iniciativas decorrem de operações PESD (ou de missões de forças de paz da ONU), após ter sido consolidado e preparado o teatro (área de operações e cenário político) e ter sido considerado em condições para a intervenção das diversas instituições na reconstrução nacional.[21]

### 3. ARSS como acção pragmática inicial contribuinte para o aumento da coerência entre segurança e desenvolvimento

Vimos como os vários componentes da CI têm vindo a focar as suas energias com vista a reforçar os elementos mais frágeis da “malha global”. Muitos dos esforços não têm tido resultados palpáveis. Será a RSS, tal como definida pela UE, a solução para o problema de segurança que os estados em situação de fragilidade constituem? É o que nos propomos estudar nesta parte.

Em 1998, o Governo do Reino Unido foi o primeiro a articular a noção de uma conexão integral entre Segurança e Desenvolvimento[22], tendo identificado a necessidade de um sector de segurança eficaz como condição inicial para a implementação de projectos de recuperação de estados frágeis. Segundo Law e Myshlovska[23], a estratégia britânica da RSS acabou por se desenvolver em três vertentes, ou áreas de acção: (i) desenvolvimento e análise doutrinal, (ii) assistência técnica, (iii) construção de capacidades.

No seio da UE têm sido feitos muitos esforços para melhorar o diálogo entre as comunidades de segurança e de desenvolvimento, nomeadamente no contexto da Gestão Civil de Crise e da acção nesta matéria do CIVCOM, um comité criado pelo Conselho da União Europeia em Maio de 2000, sob presidência portuguesa da UE, com competências nesta área. As tarefas do CIVCOM têm sido relacionadas fundamentalmente com o desenvolvimento e reforço das capacidades civis na preparação de missões civis de gestão de crises, as quais têm uma tripla característica “monitoring, mentoring e advising”[24]. Estas missões não incluem as funções de substituição ou executivas, ou sejam, não desempenham as tarefas normalmente atribuídas às instituições locais. Também quase sempre não abarcam aquelas três componentes. A gestão civil de crises no âmbito da PESD assume assim um papel determinante no estabelecimento da ponte entre segurança e desenvolvimento.

Apesar da existência e eficácia desse instrumento civil de gestão de crises, em Novembro de 2007 o Conselho Europeu convidou os Estados-membros da UE, a Comissão Europeia e o Secretariado-geral do Conselho a levarem a cabo uma série de acções programáticas, com vista a reforçar o nexo entre Segurança e Desenvolvimento. Essas acções foram divididas por várias áreas, Planeamento Estratégico, Reforma do Sector de Segurança, Parcerias com Organizações Regionais e Sub-regionais[25]. Por merecer destaque no âmbito deste trabalho os aspectos dedicados nas Conclusões do Conselho à RSS, dedicaremos esta parte a analisar este aspecto.

Segundo o texto das suas conclusões, o Conselho nota que as actividades de RSS em curso têm provado a necessidade de todos os sectores das estruturas da UE coordenarem entre si tanto o planeamento dessas actividades como as acções futuras. Assim, de forma a reforçar-se o nexo entre a Segurança e o Desenvolvimento na área da RSS, “o Conselho apela para que os Estados-Membros, a Comissão e o SGC continuem a melhorar a coordenação e a prosseguirem avaliações conjuntas”[26], através de um conjunto de medidas, ressaltando, entre outras, o reforço dos fluxos de informação sobre a situação política e as actividades de RSS planeadas e em curso; a continuação da coordenação no terreno entre todos os intervenientes; a realização de avaliações e análises conjuntas abrangendo todas as componentes RSS (assegurando assim um empenhamento atempado e bem coordenado no âmbito da governação democrática); a partilha de experiências sobre mecanismos de financiamento e de projecção rápida de peritos e de apoio flexível; a dinamização do saber especializado da Comissão e do SGC em matéria de RSS (através da formação e destacamento conjuntos de peritos nacionais para missões de avaliação); a continuação dos esforços conjuntos para desenvolver a capacidade RSS nas organizações regionais (visando as organizações regionais e sub-regionais). O Conselho chamava ainda a atenção de que o processo “Desarmamento, Desmobilização e Reintegração” (DDR) se encontra intimamente ligado à RSS e que a UE deverá prosseguir os seus trabalhos com vista a reforçar o apoio ao DDR com base no Conceito Conjunto da UE.”[27]

Os processos de RSS, tal como a UE vem desenvolvendo este conceito, parecem estar no bom caminho para serem um método eficaz conducente à resolução do problema de segurança que os estados em situação de fragilidade constituem. Por outro lado, deverão ser devidamente levadas em conta as lições aprendidas nestas quase duas dezenas de anos, desde que começaram a aflorar as primeiras iniciativas de RSS. Uma das fraquezas do projecto de conceptualização europeia da RSS é a dispersão de esforços, tanto em Bruxelas como nas capitais, e também mesmo no país beneficiário.

Um bom programa de RSS necessita de uma combinação de competências militares, policiais (e a sua interface com a justiça), financeiras, de equipamentos e de ajuda ao desenvolvimento que, actualmente, se dispersam por uma panóplia de diferentes estados-maiores e organizações, em Bruxelas, já para não falar das capitais dos Estados-membros, como notam Spence e Fluri[28]. Os estudos que actualmente decorrem, na Comissão Europeia, no SGC e nas capitais europeias, poderão permitir unir fileiras e concentrar esforços que, eventualmente, levarão a uma estratégia europeia clara, coesa e eficaz para a RSS.

### 3. As missões de RSS da PESD – o caso da RD Congo

Para confirmar que a RSS é uma das soluções do problema dos estados em situação de fragilidade, debrucemo-nos sobre um exemplo concreto, na República Democrática do Congo (RDC). A RDC foi o país receptor da primeira missão de RSS da UE, em 2005, logo que esta adoptou a sua Estratégia para África.[29] Essa missão seguiu-se à operação militar PESD Artemis, que veio permitir a estabilização mínima do país no aspecto de segurança.

Após uma guerra civil que lhe destruiu toda a já frágil estrutura política e económica, o país encontrava-se extremamente vulnerável, sujeito a todo o tipo de influências externas danosas, como a pilhagem dos seus recursos naturais (diamantes, ouro, madeiras preciosas, etc.). Assim a ONU



(através da MONUC) e a UE, por intermédio de uma série de missões e operações PESD (e de assistência da Comissão Europeia), têm vindo a apoiar este país na sua reconstrução. Actualmente a UE tem no terreno duas missões PESD, dedicadas a partes específicas da RSS, nomeadamente a polícia e a sua interface com o sector da justiça e as forças armadas.

#### A Missão EUPOL RD Congo

Após o sucesso da operação militar Artemis, em 2005, realizada no âmbito da PESD, foram estabelecidas as condições para o lançamento de missões de aconselhamento visando vários aspectos de RSS. Inicialmente foi estabelecida na capital do país a missão EUPOL Kinshasa (em Fevereiro de 2005) com a tarefa de monitorização e aconselhamento da TPU/UPI[30] na protecção das instituições e cujo objectivo era apoiar o processo de consolidação da segurança interna da RDC. A formação dessa entidade policial foi financiada através de um projecto comunitário que incluía a assistência técnica e a reabilitação de um centro de formação da Polícia nacional Congoleza. Posteriormente, após terem sido criadas condições para alargar o âmbito de actuação a outras partes do território (e principalmente a Leste) foi criada a missão EUPOL RD Congo, que sucedeu à EUPOL Kinshasa (em Julho de 2007). A acção da EUPOL RD Congo inscreve-se nos esforços de assistência internacional para a criação de condições de segurança para as eleições, mas as suas tarefas têm atingido domínios mais amplos. A Missão tem por objectivo específico apoiar e assistir as autoridades congolezas na reforma do sector de segurança no domínio da polícia e da sua interacção com a Justiça. É de salientar que não tem nem competência nem vocação para substituir a polícia congoleza nas suas missões e responsabilidades, ou seja, não detém qualquer função de natureza executiva.

A missão EUPOL RD Congo é composta de 39 agentes internacionais, entre os quais, polícias, peritos em questões de justiça penal e um perito com competências nos domínios dos direitos do homem e outro das crianças nos conflitos armados. A missão dispõe de competências adicionais em matéria de igualdade homens/mulheres.

O empenhamento da UE no domínio da reforma da polícia na RDC é um projecto que se inscreve a longo prazo. A duração da missão foi inicialmente estabelecida em 12 meses, até 30 de Junho de 2008, de acordo com a acção comum 2007/405/PESC do Conselho[31]. Tendo em consideração os progressos alcançados pela RDC ao fazer avançar significativamente a reforma do sector de segurança e da Polícia nacional Congoleza, já foi entretanto estabelecida a prorrogação do seu mandato por mais um ano.

#### A Missão EUSEC RD Congo

No decurso de um pedido oficial do governo da RDC, a UE decidiu estabelecer também uma missão de aconselhamento e assistência para a vertente militar da RSS naquele país, que se denominou EUSEC RD Congo[32]. Esta missão, iniciada em 8 de Junho de 2005, alguns meses após a missão EUPOL, providencia aconselhamento às autoridades congolezas responsáveis pela segurança, ao mesmo tempo que assegura a promoção de políticas que sejam compatíveis com os direitos humanos e o direito humanitário internacional, as normas democráticas, os princípios de boa gestão pública, a transparência e a observância do estado de direito. Esta missão passou por algumas dificuldades devido não só à paralisação do processo de reforma das forças armadas da RDC (FARDC), relacionado com a crise militar nos Kivus (províncias do Leste), como também à relutância de diversas chefias militares em perderem o controlo dos seus efectivos e da respectiva cadeia de pagamentos dos salários, mas sobretudo devido ao facto do Presidente e do Governo congolês não aceitarem que a UE mantenha o embargo de armas ao seu país, em aplicação de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU.

A reforma das FARDC passará essencialmente pela integração de todos os militares e combatentes da oposição armada num novo modelo de forças armadas, pelo que aqueles que o irão integrar deverão passar por uma fase de requalificação e integração (este processo tem sido denominado “brassage”). Outro aspecto é o desenvolvimento de um projecto de controlo do pagamento de salários dos militares congolezes, que a UE leva a cabo, no âmbito da missão EUSEC.

#### 4. Perspectivas de RSS na formação de militares e técnicos do sector de segurança

Notada que está a importância da resolução do problema de segurança global que os estados em situação de fragilidade podem trazer para o seio da CI, a implementação do conceito de RSS poderá trazer uma solução eficaz. Mas a RSS é apenas parte da equação, tal como observado pelo Conselho da UE de Novembro de 2007. A RSS ajudará a criar a situação de segurança necessária à implementação de projectos de desenvolvimento, estes sim, realmente factores de bem-estar, de criação de riqueza e de modernização do país.

O Plano de Acção que a Comissão Europeia está agora a levar a cabo, com a finalidade de responder ao convite do Conselho da UE, os trabalhos que o SGC começa a desenvolver no mesmo sentido, conjuntamente com os esforços similares levados a cabo nas capitais europeias, poderão levar à identificação de novos projectos que reforcem vários aspectos da RSS. Diversas abordagens se poderão fazer sobre as possibilidades de reforço da capacidade de RSS europeia. Uma dessas possibilidades é a criação de doutrina para preparação dos quadros e técnicos que integrarão missões UE e que sejam responsáveis por projectos de RSS. Assim sendo, é legítimo perguntar que qualificações serão as mais adequadas para a selecção de técnicos de RSS, ou seja, quais serão as especificidades técnicas que as missões de RSS deverão almejar possuir? Conforme escrevem Spence e Fluri, a nossa credibilidade ao oferecer a outros um modelo de RSS não deve residir no modelo europeu actual de política de segurança e defesa como tal.

Na verdade, poderemos estar a cometer um grande erro ao tentar impor esse modelo em muitos dos países for a da Europa que necessitam e querem o nosso apoio[33]. Os países em situação de fragilidade, que já não são capazes de garantir a segurança no interior do seu território, não têm condições para sustentar projectos de desenvolvimento. Portanto, irão necessitar de um sistema de segurança e defesa baseado na conscrição, ou seja, antes da implementação de umas Forças Armadas modernas, será preciso passar pela fase intermédia do sistema de conscrição. Este sistema trará duas vantagens evidentes. Por um lado, servirá para inculcar nos jovens consciência de cidadania, promovendo a coesão nacional. Por outro, dará aos incorporados nas fileiras a ideia de que fazem parte do sistema do estado, das estruturas nacionais, perante as quais têm responsabilidades e prerrogativas. Será necessário que essas estruturas de segurança e defesa sejam criadas e se encontrem consolidadas para que os projectos de desenvolvimento, tanto nacionais com da CI, encontrem terreno fértil.

Não serve para nada investir em estradas, escolas e hospitais se estes podem ser destruídos pela guerra no dia seguinte, conforme notava, Agnes Van Ardenne, uma antiga ministra holandesa do desenvolvimento[34], mas, se for possível consolidar um sistema de segurança e defesa eficaz, estarão reunidas as condições para a prossecução de tais investimentos.

Assim, parece evidente ser necessário possuir uma formação especializada que possa garantir valor acrescentado às missões PESD na reorganização de estruturas de segurança e defesa adequadas ao país-alvo. A medida mais premente será constituir-se a estrutura das forças armadas e de segurança, com o seu controlo democrático devidamente aceite pelos quadros. De seguida há que preencher essa estrutura com quadros e tropas que poderão, essencialmente, ter origem nas anteriores formações militares, tanto do exército regular como da oposição armada, depois de devidamente formados e treinados (seguindo as técnicas em uso na chamada “brassage[35]”, na RDC). Após essa reestruturação e requalificação há que redimensionar o “produto obtido”, dando-lhe a ordem de grandeza adequada às necessidades do país. Consequentemente, deverá então ser implementado um projecto de DDR (que, no caso da UE, seria levado a cabo no âmbito do primeiro pilar e implementado pela Comissão). Finalmente, poderá ser lançado, para durar alguns anos, um sistema sustentado de conscrição, que recolha os mancebos e lhes dê formação militar, cívica e humana, preparando-os para mais tarde integrarem harmoniosamente a sociedade civil. Os recursos humanos que integrarão as missões UE de RSS deverão, com as suas qualificações, cobrir todas estas áreas, nas suas funções de monitorização, assistência e aconselhamento.

#### Notas finais

Há um conjunto de Estados, no fim das tabelas de desenvolvimento de todos os países, que necessita urgentemente de estruturas que possam ser sustentáculo para o seu desenvolvimento e ao mesmo tempo poderem colaborar positivamente no ambiente global de segurança. Várias soluções têm sido testadas pela CI, principalmente pela ONU, mas também por outras organizações internacionais, tais como a UE, a NATO, as organizações regionais (como a UA) e sub-regionais (ECOWAS, SADC, etc.).

Há mais de 10 anos que na UE tem vindo, pouco a pouco, a consolidar-se e a experimentar-se o conceito de RSS que a União desenvolve e aplica em casos concretos. Na RDC, onde tanto os instrumentos da Comunidade Europeia como os da PESD têm estado activos – incluindo em missões de RSS e outras ligadas ao desenvolvimento –, os resultados tardam a surgir, devido, em parte, às contingências conhecidas da Região dos Grandes Lagos Africanos e às convulsões internas do país, para além dos problemas políticos e de governação. Aqui a RSS tem ainda um grande caminho a percorrer. Deverá a UE, para fazer com que o seu modelo seja aceite, mostrar mais valor acrescentado e capacidade que os outros actores no terreno, seja a ONU, a China, Angola, etc.

Para atingir um alto grau de eficácia nas suas missões de RSS, a UE deve fazer um esforço

adicional de formação, em especial nos seus Estados-membros, de forma a prepararem os elementos das suas forças armadas e de segurança para a colaboração em projectos que garantam um sistema de segurança e defesa eficaz que garanta a povos fragilizados a paz, a prosperidade e o bem-estar num Estado de direito democrático.

-----  
Bibliografia:

Carley, Michael and Christie, Ian (1993), *Managing Sustainable Development* (Minneapolis: University of Minnesota Press,)

Cizre, Ümit (ed.) (2007), "Democratic Oversight and Reform of the Security Sector in Turkey", DCAF, Lit Verlag GmbH & Co. KG Wien, Zürich

Dovers, Stephen R. and Handmer, John W. (1993), "Contradictions in Sustainability," *Environmental Conservation*, Vol. 20, No. 3, Autumn 1993, pp. 217 - 222.

European Commission (2006), "Concept for European Community Support for SSR", Bruxelas

Keohane, Robert O., Nye, Joseph S. (2001), *Power and Interdependence*, 3rd Ed., Longman, New York.

OECD DAC (2004), "Guidelines on Security Sector Reform and Governance: Policy and Good Practice", Bruxelas

Reychler, Luc, Paffenhols, Thania, (ed.) (2001), "Peacebuilding – A Field Guide", Lynne Rienner Publishers, Boulder, London.

Secretariado Geral do Conselho (2003), "European Security Strategy", SGC, Bruxelas

Secretariado Geral do Conselho (2005), "Strategy for África", SGC, Bruxelas

Secretariado Geral do Conselho (2005), "Concept for European Security and Defence Policy (ESDP) support for SSR", SGC, Bruxelas

Spence, David e Fluri, Phillipp (ed.) (2008), "The European Union and Security Sector Reform", DCAF (Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces), John Harper Publishing, Londres

[1] O conceito de RSS como "Post-modern military profile" foi introduzido por Spence, David e Fluri, Phillipp, em "The European Union and Security Sector Reform", DCAF, John Harper Publishing, 2008, London.

[2] Coronel do Exército português, assessor do Instituto de Defesa Nacional.

[3] Spence, David e Fluri, Phillipp (ed.), 2008, "The European Union and Security Sector Reform", DCAF (Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces), John Harper Publishing, Londres

[4] Keohane, Robert O., Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*, 3rd Ed., Longman, New York, 2001

[5] O desenvolvimento sustentado é um conceito a que a UE tem vindo a dedicar muita atenção. Esta possui um mecanismo caracterizado por uma rede de excelência denominada "Sustainable Development in a Diverse World", que integra capacidades multidisciplinares e interpreta a diversidade cultural como elemento-chave de uma nova estratégia para desenvolvimento sustentado. Cf. [http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable\\_development](http://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_development), página da internet visitada em 17 de Abril de 2008. Para uma análise do desenvolvimento sustentado, cf. Carley, Michael and Christie, Ian, "Managing Sustainable Development" (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993) e Dovers, Stephen R. and Handmer, John W., "Contradictions in Sustainability," *Environmental Conservation*, Vol. 20., No. 3, Autumn 1993, pp. 217 - 222.

[6] SGC, Documento n.º 15097/07, "Security and Development – Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting with the Council", SGC, 20 Novembro 2007, Bruxelas

[7] Desde 2005 o think-tank norte-americano Fund for Peace e a revista *Foreign Policy* têm vindo a publicar um índice anual intitulado Failed States Index. A lista providencia apenas os nomes de estados soberanos (que é determinado pela condição de membros das Nações Unidas). Cf. Wikipedia, página internet [http://en.wikipedia.org/wiki/failed\\_state#cite\\_note-FAQ-0](http://en.wikipedia.org/wiki/failed_state#cite_note-FAQ-0), visitada em 17

de Abril de 2008.

[8] Law, Myshlovska, cit. por Spence, Fluri, op. cit., p. 8

[9] Idem, p. 2

[10] Spence, Fluri, op. cit., p.10.

[11] Idem, p.10

[12] Ibidem

[13] Cf. pag. Internet [http://www.dcaf.ch/\\_docs/eu\\_bratislava\\_060707\\_IGO\\_paper.pdf](http://www.dcaf.ch/_docs/eu_bratislava_060707_IGO_paper.pdf), visitada em 17 de Abril de 2008.

[14] Cf. pag. Internet, [http://wwwconsilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Upload/78367.pdf](http://wwwconsilium.europa.eu/uedocs/cms_Upload/78367.pdf), visitada em 17 de Abril de 2008.

[15] Idem, p.11.

[16] Ibidem

[17] A UA dirigiu uma missão (AMIS) no Darfur, província Ocidental do Sudão, até ao fim do ano de 2007, altura em que os seus meios e capacidades foram transferidos para uma nova missão híbrida, da ONU e da UA, denominada UNAMID (Missão das Nações Unidas e da União Africana no Darfur). Esta ainda não conseguiu atingir a sua capacidade operacional plena. Outra missão da UA foi lançada posteriormente na Somália, denominada AMISOM, que tem tido vários problemas, essencialmente devido à escassez de recursos disponibilizados pelos Estados-membros da UA.

[18] Cizre, Ümit (ed.), 2007, “Democratic Oversight and Reform of the Security Sector in Turkey”, DCAF, Lit Verlag GmbH & Co. KG Wien, Zürich.

[19] Um exemplo da cooperação entre a NATO e a UE, no âmbito das “missões de “Petersberg” é a operação EUFOR ALTHEA, na Bósnia-Herzegovina.

[20] A reconstrução é um campo de especialização da Comissão Europeia. A assistência comunitária a este género de intervenção pressupõe, no entanto, que estejam criadas as condições iniciais de segurança que permitirão o lançamento deste género de projectos, o que só se consegue, amiúde, após intervenções tipo missões PESD.

[21] A UE conduz actualmente 12 missões e operações PESD, das quais só duas se caracterizam como operações militares, a EUFOR ALTHEA, na Bósnia-Herzegovina, e a EUFOR Tchad/RCA, no Leste do Chade e NE da RCA. As outras são legalmente civis, embora possam utilizar recursos militares. Cf. Página Internet [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_applications/applications/solana/index.asp?lang=PT&cmsid=246](http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/index.asp?lang=PT&cmsid=246).

[22] Law, Myshlovska, citados por Spence, Fluri, op. cit, p. 9

[23] Idem, Ibidem

[24] Essas funções correspondem a observar se são cumpridos determinados acordos ou observadas regras (em princípio, de direito internacional), no caso de “monitoring”, que está muito ligado às acções pós-cessar-fogo; “Mentoring” – preparação das autoridades e partes envolvidas sensibilizando-as para a necessidade de se aceitarem regras universais de conduta; encorajar as partes a agirem e a discutirem as consequências das suas acções e decisões; “advising” – função de aconselhamento proporcionada às autoridades e líderes para que decidam da melhor forma e de acordo com as regras estabelecidas.

[25] Secretariado-geral do Conselho, “Security and Development – Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council”, Doc. SGC n.º 15097/07, de 20 de Novembro de 2007, Bruxelas.

[26] Idem

[27] O conceito de DDR foi aprovado pelo Conselho da UE em 2006. Cf. “Conceito da UE para o apoio ao Desarmamento, Desmobilização e Reintegração”, doc.16387/06, do SGC, de 6 de Dezembro de 2006, Bruxelas.

[28] Spence, Fluri, op. cit., p. xxi.



[29] Ibidem

[30] Unidade Integrada de Polícia, da Polícia Nacional Congoleza

[31] A Acção Comum 2008/38/PESC do Conselho de 20 de Dezembro de 2007 modificou a anterior (Acção Comum 2007/405/PESC), relativa à missão de polícia da UE levada a cabo no quadro da RSS e sua interface com a justiça na República Democrática do Congo (EUPOL RD Congo).

[32] Acção comum do Conselho 2005/355/CFSP de 2 de Maio de 2005 sobre a missão da UE para providenciar aconselhamento e assistência à RSS na República Democrática do Congo (DRC). Acção comum do Conselho 2006/303/CFSP de 25 de Abril de 2006, emendando e prolongando acção comum do Conselho 2005/355/CFSP.

[33] Spence, Fluri, op. cit., p. xix

[34] Law, Myshlovska, in Spence, Fluri, op. cit., p. 2

[35] O termo “brassage” tem sido usado na reforma das forças armadas do Congo para referir a “mistura” de formandos militares de diversas origens, tanto das forças regulares, como das milícias e da oposição armada, durante a fase de preparação militar, com vista a integrarem unidades militares de escalão Brigada sem vínculo às suas origens políticas ou étnicas.

## **50 TEXTOS RELACIONADOS:**

**2011/10/14**

### **A NATO E A PCSD DA UE, NO PÓS LÍBIA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2011/08/05**

### **COREIA DO NORTE. O QUE A TRAZ DE NOVO AO NOTICIÁRIO INTERNACIONAL?**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2011/03/20**

### **O DESTINO DE KHADAFI E A SEGURANÇA EUROPEIA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2010/12/19**

### **A UE E O FUTURO DA COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2010/11/09**

### **SOMÁLIA: UM QUEBRA-CABEÇAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ORDEM MUNDIAL NO SÉCULO XXI[1]**

*Carlos Manuel Valentim[2], Miguel Monteiro de Barros[3] e Pedro Barge Cunha[4]*

**2010/10/09**

### **A SEGURANÇA ENERGÉTICA DA EUROPA E A NATO**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2010/07/09**

### **A INTERVENÇÃO MILITAR DA OTAN NA JUGOSLÁVIA[1]**

*Carlos Ruiz Ferreira[2] (Brasil)*

**2010/03/15**

### **AS RELAÇÕES NATO/UE**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2009/04/07**

### **A SOLUÇÃO POLÍTICA PARA O AFGANISTÃO E A UE**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2009/04/02**

### **A REFORMA DA SEGURANÇA E DA DEFESA NA GUINÉ-BISSAU – O APOIO DA UNIÃO EUROPEIA**

*Luís Marquês Saraiva[1]*

**2009/03/25**

### **A CIMEIRA DOS 60 ANOS DA NATO E A UNIÃO EUROPEIA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/11/07**

**ESDP IN STRATEGIC NEIGHBOURHOODS: PROMISES OF STABILITY THROUGH INTERNATIONAL MILITARY COOPERATION**

*Sandra Fernandes e Luís Saraiva*

**2008/10/10**

**OS TALIBÃS DE VOLTA A CABUL**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/09/02**

**UM MERGULHO NA LÍBIA DE KADAHFI**

*João Brandão Ferreira*

**2008/07/28**

**O KOSOVO E A PRISÃO DE RADOVAN KARADZIC**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/07/20**

**O IMPASSE IRANIANO**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/05/14**

**A “NOVA” RÚSSIA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/04/09**

**A CIMEIRA DE BUCARESTE E O “ALARGAMENTO” DA NATO**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/03/30**

**A INDEPENDÊNCIA DO KOSOVO**

*João Brandão Ferreira*

**2008/03/25**

**O QUE SERÁ A RÚSSIA DE MEDVEDEV?**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/03/14**

**A CRISE ARMADA COLÔMBIA-EQUADOR[1]**

*Tatiana Waisberg[2] (Brasil)*

**2008/02/12**

**A INDEPENDÊNCIA DO KOSOVO: UMA PERDA ESTRATÉGICA PARA A EUROPA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/02/01**

**QUE ESPERAR DA CIMEIRA DE BUCARESTE?**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2008/01/02**

**AS IMPLICAÇÕES DO SISTEMA NORTE-AMERICANO DE DEFESA ANTIMÍSSIL PARA A EUROPA**

*Joana Gonçalves, Milena Batista, Sofia Alves e Tiago Maurício*

**2007/11/30**

**KOSOVO: A ATRACÇÃO DA INDEPENDÊNCIA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2007/09/17**

**UCRÂNIA. ELEIÇÕES DENTRO DE DUAS SEMANAS**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2007/07/26**

**DE UMA FORMA OU DE OUTRA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2007/07/02**

**A IMPORTÂNCIA GEOESTRATÉGICA DA LITUÂNIA**

*Daniela Siqueira Gomes[1]*

**2007/06/25**

**A DEFESA COLECTIVA DA EUROPA. RESPONSABILIDADE DA NATO? (II PARTE)**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2007/05/25**

**A HERANÇA ALEMÃ PARA A PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DA UE**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2007/05/19**

**A DEFESA COLECTIVA DA EUROPA: RESPONSABILIDADE DA NATO?[1]**

*Alexandre reis Rodrigues*

**2007/04/19**

**THE TALIBAN THREAT IS NOT JUST AMERICA'S BURDEN[1]**

*Robert Hunter[2]*

**2007/04/01**

**A DEFESA ANTIMÍSSIL NA EUROPA. UM PROBLEMA PARA A PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DA UE?**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2007/02/20**

**UMA PARCERIA COM A RÚSSIA. É POSSÍVEL PARA O CURTO PRAZO?**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2007/01/20**

**O CERCO DA EUROPA E AS NOVAS REALIDADES GEOPOLÍTICAS (III PARTE)**

*João Brandão Ferreira*

**2007/01/19**

**O CERCO DA EUROPA E AS NOVAS REALIDADES GEOEPOLÍTICAS (II PARTE)**

*João Brandão Ferreira*

**2007/01/18**

**O CERCO DA EUROPA E AS NOVAS REALIDADES GEOPOLÍTICAS (I PARTE)[1]**

*João Brandão Ferreira*

**2006/06/27**

**A COREIA DO NORTE - ENTRE O LANÇAR DE UM MÍSSIL INTERCONTINENTAL E RECEBER AJUDA ALIMENTAR.**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2006/04/27**

**A SEGURANÇA ENERGÉTICA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2006/04/06**

**A SEXTA GUERRA DE INDEPENDÊNCIA**

*João Brandão Ferreira*

**2006/02/02**

**COREIA DO NORTE. ALGUMA ESPERANÇA?**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2005/07/17**

**A PRESIDÊNCIA BRITÂNICA DA UNIÃO EUROPEIA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2005/07/15**

**ESTADOS FALHADOS**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2004/10/29**

**A AGÊNCIA EUROPEIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA E A AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR [1]**

*Francisco Duarte Lima*

**2004/10/12**

**UMA NOVA DOCTRINA DE SEGURANÇA PARA A EUROPA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2004/05/14**

**A DEFESA EUROPEIA**

*Alexandre Reis Rodrigues*

**2004/03/21**

**A TURQUIA E A UNIÃO EUROPEIA**

*João Vieira Borges*

**2004/02/23**

**SEGURANÇA E DEFESA NA UNIÃO EUROPEIA; DO DESCONHECIMENTO À PROSPECTIVA**

*João Vieira Borges*

**2004/02/19**

**A UE E A RÚSSIA**

*António Silva Ribeiro*

**2003/09/30**

**PORTUGAL E A ZEE DA UNIÃO EUROPEIA**

*João Vieira Borges*