



Relançar a Reforma do sector da Defesa e da Segurança na Guiné-Bissau

Resumo

A Reforma do setor de Defesa e Segurança (RSDS) na Guiné-Bissau tem sido um tema recorrente há quase duas décadas. Apesar das diferentes orientações tomadas pela Reforma e do engajamento de actores regionais e internacionais ao lado do Estado, os bloqueios permanecem e o cansaço é perceptível. É indispensável analisar os verdadeiros motivos desses bloqueios antes de propor soluções técnicas que, contudo, não resolvem problemas fundamentais de ordem política, económica e social.

Principais recomendações

- ▶ Colocar as Forças de Defesa e de Segurança no cerne do relançamento do diálogo sobre a Reforma.
- ▶ Encorajar discussões abertas entre instituições de Defesa e os parceiros sobre o número de efectivos desejáveis e realistas das Forças Armadas.
- ▶ Mobilizar novamente os parceiros internacionais e regionais em torno de um projeto de Reforma financeiramente realista.
- ▶ Continuar a melhorar as condições socioeconómicas dos militares e combater o clientelismo como factor que gera uma incerteza generalizada acerca das carreiras e promoções.
- ▶ Manter a presença da ECOMIB como forma de conter os riscos e tranquilizar os actores.

Esta nota analisa as razões do bloqueio persistente na Reforma do sector de Defesa e Segurança (RSDS) na Guiné-Bissau. Dado o papel fundador - e constante - da experiência militar na formação de Forças de Segurança internas e as conexões entre Forças de Defesa e Forças de Segurança, a análise concentra-se primeiramente no sector da Defesa que, por sinal, continua a ser o verdadeiro ponto de bloqueio¹.

A nota lembra a história singular das Forças Armadas da Guiné-Bissau e analisa as suas disfunções antes de apresentar os esforços de Reforma realizados há mais de dez anos, com apoio técnico e financeiro dos parceiros regionais e internacionais. Não se trata de avaliar o conteúdo da Reforma e de sugerir melhorias técnicas, na medida em que este trabalho já fora realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP), mas sim o de analisar os motivos que até agora impedem a sua implementação².

O papel histórico das Forças Armadas e as tentativas de Reforma

Glória e queda de um exército de libertação

O exército da Guiné-Bissau é uma exceção na África subsaariana. Guerrilha formada pelo Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), foi a única que liderou uma guerra de libertação vitoriosa contra o poder colonial (português, neste caso). Em 1974, pela altura da independência, este exército compreendia efectivos significativos, pelo menos em relação à população do país.

Alguns permanecem vinte anos no mesmo ponto e outros avançaram, em alguns anos, três ou quatro graus

A guerra da independência marcou o exército de três maneiras essenciais. Por um lado, formou-se de uma forma “ad hoc”, com um quadro normativo fraco. Por outro, para uma geração de militares ainda presentes no exército, a participação na luta de libertação confere-lhes uma legitimidade alternativa à competência técnica reconsiderada ao nível de formação, que é teoricamente a base de um exército “moderno”. Finalmente, por razões complexas, muitos militares da etnia Balanta – que representam cerca de um quarto da população e estão muito presentes no exército -, sentem que os quartéis são o seu domínio privado.

A questão do peso do exército foi pensada desde a independência e, mais recentemente também, de acordo com as dificuldades orçamentais. O fim da Guerra Fria resultou numa forte redução de apoios internacionais, agravado ainda pela guerra civil de 1998. Mas as tentativas de reestruturação do exército e de redução dos seus efectivos suscitaram ainda mais tensões do que aquelas que eventualmente resolveram.

O exército contava em 2016 com pouco mais de 4.000 homens, ou seja, mais de dois soldados por mil habitantes, aos quais ainda se adicionam os paramilitares da Guarda Nacional. O Senegal e a Guiné, os dois vizinhos da Guiné-Bissau, embora mais ricos, apresentavam registos abaixo deste rácio. O rácio do Senegal (apesar de estar a enfrentar um conflito na região sul, mais concretamente, em Casamança, que é um grande contribuinte de principais tropas para as operações de manutenção da paz), situa-se em torno de um por mil, e o da Guiné em torno de 0,75 por mil³.

Para além do exército, a Guiné-Bissau comporta várias Forças de Segurança: a Guarda Nacional (GN), várias Forças policiais – a Polícia da Ordem Pública (POP), a Polícia de Intervenção Rápida (PIR) e a Polícia Judiciária (PJ) – e um serviço de informação⁴. No total, as Forças de Defesa e Segurança contam com cerca de 8.500 homens.

O quadro institucional implementado para realizar a reforma está teoricamente ainda em vigor

O exército não soube transformar-se, burocraticamente falando, numa instituição. Como noutras instituições da função pública, o recrutamento e o acesso às formações, aos cargos e às promoções não são regidos por regras estáveis e conhecidas, mas sim através de disputas de redes. Isso deu origem a desigualdades e injustiças, algumas das quais, vinte anos volvidos, permanecem ainda no mesmo estágio evolutivo, enquanto outros deram um salto de três ou quatro graus. Mesmo o pagamento de salários, com a sua recente *bancarização*, era realizado de forma clientelista e arbitrária, onde os chefes das unidades pagavam aos seus homens a seu bel prazer, com dinheiro líquido disponibilizado pelo Tesouro.

Os riscos geopolíticos, os desajustes de recursos em relação aos efetivos exorbitantes, a politização e a “faccionalização”, enfraqueceram a instituição militar. Os números são esmagadores. A idade média do exército é alta (em 2008, 55% dos soldados tinham mais de 40 anos, enquanto que em 2016 alguns tinham mais de 80), pois perante a ausência de um dispositivo de reforma a maioria dos soldados prefere continuar nas fileiras⁵.

Os grandes sobressaltos políticos das décadas de 1990 e 2000 foram acompanhados de uma inflação nas promoções, invertendo assim a pirâmide dos graus. Em 2009, o exército compreendia 42% dos oficiais e 27% dos sub-oficiais, enquanto que dos militares de alta patente se situavam apenas na ordem dos 31%. Assim, o exército contava com 17 generais e almirantes em 2009, contra os 37 atualmente existentes, ao passo que, na década de 1990 contava com apenas um. Finalmente, o nível de formação é baixo: pouco mais de 200 em 4000 militares recenseados em 2016 possuíam uma formação superior⁶.

A Reforma, solução ou problema?

Com um nome ou outro, as tentativas de transformação do sector de Defesa e Segurança sucederam-se desde a independência sem interromper a sua degradação. Pior ainda: essas tentativas muitas vezes parecem ter agravado as dificuldades. De fato, alimentaram uma espiral de politização, através de um processo em que cada Reforma passou a ser vista como uma decisão arbitrária, partidária e injusta, prejudicando assim, injustificadamente, os interesses de um grupo em benefício de outro. É isso que explica o fato de cada nova tentativa engendrar facilmente adversários. Às vezes, os políticos aproveitam essas frustrações para tentar abalar a instituição política.

Ao mesmo tempo, o RSDS tornou-se um objetivo incontornável, afigurando-se como uma obrigação de cada regime político de proceder ao seu relançamento, para sinalizar a sua boa vontade junto dos parceiros internacionais. Finalmente, cada nova tentativa de reforma acarretou consigo um novo potencial de desorganização acrescido do quadro normativo ainda não consolidado⁷.

• 2005: os inícios da Reforma do sector da Defesa e Segurança (RSDS)

Em 2005, após uma eleição que era supostamente tida como o início do fim de um período de instabilidade, a perspectiva de uma RSDS tornou-se mais clara. A Grã-Bretanha, que foi distinguida pelo seu domínio na Serra Leoa, envia uma equipa a Bissau para apoiar a preparação de um projeto RSDS.

É então desenvolvida uma estratégia nacional ambiciosa e apresentada em novembro de 2006 durante a Mesa

Redonda em Genebra. Embora esta estratégia tenha sido revista, ela ainda é a base da abordagem nacional. Teoricamente, o quadro institucional implementado para conduzir a reforma está ainda em vigor hoje, mesmo que tenha sido questionado⁸.

O plano de ação, cujo custo estimado é de 184 milhões de dólares, compreende os elementos seguintes:

- Consolidar o quadro legal para as Forças de Defesa e Segurança (FDS);
- Reduzir os efetivos das Forças de Defesa para 3.440 homens, isto é, 70% dos quais convocados, com uma mudança das forças armadas terrestres para a marinha;
- Reorganizar as Forças policiais, com a criação de uma Guarda Nacional, designadamente através da fusão de um conjunto de Forças policiais existentes;
- Melhorar o equipamento, as condições de vida e a formação dos FDS, com a criação de uma escola militar e uma escola de polícia;
- Melhorar a situação económica dos veteranos da guerra da independência;
- Instaurar um programa de reintegração para os combatentes da libertação (combatentes da liberdade da pátria) e os desmobilizados;
- Associar a sociedade civil à população no processo de RSDS.

Quase todos os actores internacionais protestaram e reduziram a sua participação, tendo mesmo a UE e a ONU adotado sanções específicas contra os golpistas militares

Dando continuidade a esses esforços, a União Europeia implantou uma missão de especialistas em junho de 2008, inicialmente por um ano. Com um orçamento de 5 milhões de euros e cerca de 15 membros, esta missão tinha o dever exclusivo de auxiliar na planificação da implementação da estratégia de RSDS. Esta prevê um esforço especial de comunicação, mas não os militares.

As Nações Unidas, por sua vez, estão envolvidas principalmente em questões da polícia e da justiça. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento está a conduzir um recenseamento do exército. No entanto, após as expectativas criadas pelos primeiros momentos, é agora claro que o assunto é sensível e os progressos são lentos.

A missão da UE está a fazer um grande esforço em matéria legislativa, o que permite a criação da Guarda Nacional. Mas a missão é criticada pelo seu peso e custo, bem como pela falta de um impacto concreto sobre a situação dos soldados e a sua incapacidade de mitigar a desconfiança dos militares

RÁCIO MILITAR/HABITANTES



GUINÉ-BISSAU:
2 MILITARES POR
1000 HABITANTE



SÉNÉGAL:
1 MILITAR POR CADA
1000 HABITANTES



GUINÉ:
0,75 MILITARES POR CADA
1000 HABITANTES

Fonte: Cálculo baseado em dados do IISS, *The Military Balance*, 117: 1, Capítulo 9.

em relação a uma Reforma que muitos consideram um dispositivo de purga e “desbalantização”.

Após os eventos de março de 2009 – o duplo assassinato do chefe de Estado-Maior das Forças Armadas (CEMGFA) Tagme na Waie e do Presidente Vieira⁹ – as autoridades tentaram relançar o processo, mas um novo episódio de instabilidade, ocorrido em abril de 2010, com a queda do novo CEMGFA, Zamora Induta, substituído por seu adjunto, António Injai, levou ao recuo da UE¹⁰.

- *2010, a parceria CEDEAO/CPLP*

As autoridades ainda estão a tentar seguir com o processo. Poucos dias após a mudança do comando das Forças Armadas, o governo adoptou o decreto que criou o fundo de pensão especial da FDS, supostamente para permitir uma rápida retirada de cerca de 1.500 militares e 300 membros das Forças de Segurança. Face ao recuo da UE, duas organizações internacionais de que a Guiné-Bissau é membro, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), envolveram-se conjuntamente. Com base na estratégia de 2006 e no trabalho realizado pela UE, as duas organizações estão a delinear um roteiro para a revitalização do RSDS.

Foram feitos progressos na legislação da defesa, embora muitos textos permaneçam inacabados

Além de um financiamento para o fundo de pensão (estimado em 45 milhões de dólares), está a ganhar terreno a ideia de um programa de “reabilitação” em benefício dos militares desmobilizados para “facilitar o retorno a uma vida civil economicamente atraente”, mencionado na estratégia de 2006. Mais de 8 milhões de euros foram previstos para os projetos económicos em benefício dos desmobilizados¹¹.

Mas a tensão aumenta rapidamente entre as duas organizações. Somente Angola, então verdadeiro líder da CPLP, desenvolve verdadeiramente meios, fornecendo apoios materiais ao exército. Contudo, a ação angolana foi rapidamente vista como uma ameaça por um grupo de líderes políticos e militares que a associaram à tentativa hegemónica do então Primeiro-ministro e Presidente do PAIGC, o empresário Carlos Gomes Júnior.

- *O golpe de 2012 e a requisição da CEDEAO*

Essas preocupações explicam em grande parte o golpe de estado de abril de 2012, ocorrido entre as duas voltas de uma eleição presidencial que Gomes Júnior estava prestes a vencer. Quase todos os actores internacionais protestaram e reduziram a sua participação, tendo mesmo a UE e a ONU adotado sanções específicas contra os golpistas militares. Angola retirou as suas tropas, enquanto o exército e a CEDEAO negociavam com os golpistas os termos da transição.

Principais iniciativas no sector da Defesa e Segurança

- **Após 1973:** a onda de desmobilização com a atribuição de subsídios e concessão de pensões
- **1979:** Reforma organizacional do exército através do modelo de um exército clássico
- **1985:** Modernização do exército de acordo com uma estrutura ocidental
- **1991:** Ajuste orçamental com a redução dos efetivos das Forças Armadas
- **Após a guerra civil de 1998–1999:** Programa de Desmobilização, Reinserção e Reintegração dos antigos combatentes (PDRRI)
- **2005:** Introdução do Projeto de Reforma do Setor da Defesa e Segurança (RSDS)
- **Novembro de 2006:** Estratégia Nacional para Reestruturação e a Modernização do Setor de Defesa e da Segurança
- **2008:** Implantação de uma missão da UE para a planificação da implementação da estratégia RSDS
- **2010:** Decreto de criação de Fundo de Pensão Especial das FDS
- **25 de março de 2015:** Apresentação de um plano quinquenal de 270 milhões de dólares para o sector da Defesa
- **Abril de 2015:** Decreto-Lei sobre o funcionamento do fundo de pensão especial

Em 2012, a CEDEAO implantou uma força de estabilização na Guiné-Bissau (ECOMIB) e assumiu o dossiê da RSDS, enviando a partir de março de 2013 especialistas para treinar com a equipa militar da Guiné-Bissau. Embora a ação da CEDEAO seja uma continuação dos esforços anteriores, o progresso é ainda limitado, tanto é que a CEDEAO, na atual fase, apenas concentrou o essencial da sua ajuda na reabilitação de alguns quartéis.

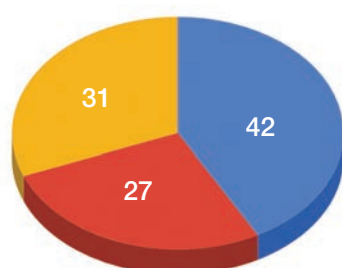
Para incentivar os militares a cooperar, a CEDEAO renovou então a ideia de que os desmobilizados deveriam receber indemnizações (“gratificações”, segundo a fórmula portuguesa), projetadas para cobrir os privilégios (por exemplo, em matéria de transporte e habitação), aos quais os militares renunciaram, deixando assim de pertencer ao exército¹². Os militares da Guiné-Bissau aproveitaram assim a oportunidade para propor um montante elevado, para o qual obtiveram o apoio do poder civil, desejosos de os manter.

- *O retorno ao poder civil e os seus limites*

Os dirigentes originários do PAIGC e que ascenderam ao poder, sem o apoio explícito ou tácito dos militares nas eleições de abril a maio de 2014, passaram a estar em posição de força em relação a estes últimos. Em setembro de 2015, o novo Presidente, José Mário Vaz, nomeou o General Biaguê Na Ntan à chefia do Estado-Maior em substituição de António Injai, realizando assim, desde 1992, a primeira substituição pacífica neste posto¹³. Na Ntan, desde então, renovou uma parte do comando operacional, pondo de lado alguns oficiais atingidos por sanções internacionais, apesar de não o ter feito na sua totalidade.

Os militares têm pouco respeito por um poder civil cuja governação não é percebido como efetiva e justa

EFETIVOS DO EXÉRCITO
NA GUINÉ-BISSAU



- OFICIAIS
- SUBOFICIAIS
- MILITARES DE CATEGORIA

Fonte: Direção Geral da Função Pública, *Validação dos dados dos funcionários militares (Versão validada)*, 2016, página 12.

Foram feitos progressos na legislação em matéria de Defesa, embora muitos textos permaneçam inacabados. O novo regime apresentou, a 25 de março de 2015, numa Mesa Redonda organizada em Bruxelas, um plano revisto de 270 milhões de dólares para um período de 5 anos. Em abril de 2015, um novo decreto-lei esclarece o funcionamento do fundo de pensão especial, distinguindo gratificações e pensões, a fim de encorajar os doadores reticentes a pagar uma compensação aos militares desmobilizados e financiar pelo menos as pensões. Foram registados progressos na gestão, nomeadamente, com a “bancarização” dos salários dos oficiais.

Mas desde 2015 que em grande parte dos casos a crise política interrompeu o impulso da Reforma. Os militares aproveitam-se das tensões políticas para obter do poder civil os privilégios e recursos que não parecem encaixar no âmbito do RSDS. Em julho de 2017, o exército organizou um recrutamento formal, um primeiro desde 1992, selecionando 750 jovens para o serviço militar.

Superar os bloqueios

As barreiras na implementação efetiva do RSDS

A RSDS está agora bloqueada na Guiné-Bissau. Torna-se assim necessário tomar em consideração as posições, preocupações e antecipações das partes interessadas para compreender esse bloqueio. Pelo menos, tanto quanto a realidade deixa antever, as percepções dos actores são decisivas e contribuem para impedir o progresso da RSDS.

O exército, é a profundamente ambivalente face à RSDS. Por um lado, ela é estruturalmente cautelosa em relação a qualquer poder civil, na medida em que ela tende a lembrar os ajustes passados. Durante muito tempo, a “Reforma” foi vista simplesmente como uma “Reforma” (o primeiro significado da palavra Reforma em português), portanto, como um afastamento punitivo e um assassinato económico.

Além disso, os militares têm pouco respeito por um poder civil cujo governação não é tido como efetiva e justa. O rancor em relação aos actores políticos é forte na Guiné-Bissau, incluindo entre os militares, que justificam os seus abusos, apontando para os dos políticos.

A questão da legitimidade do poder civil é, portanto, uma questão central, seja para que Reforma for. Essa legitimidade não é apenas eleitoral, também vem da prestação de serviços públicos e a persistência de situações de enriquecimento abusivo, de resto, bastante visível. Visto que eles lutaram pela independência, os militares mais velhos sentem-se investidos de maior legitimidade do que os responsáveis civis, muitas vezes mais jovens, alguns dos quais estavam no estrangeiro ou mesmo do lado dos portugueses durante a guerra da independência. Todos esses factores explicam a reticência dos militares em aceitar a necessidade de um ajuste do exército aos recursos do país.

Apesar de terem chocado um determinado número de parceiros internacionais, os projetos de “gratificação” mencionados desde que a CEDEAO assumiu o caso, conseguiram tornar a perspectiva de uma RSDS atrativa. No entanto, esses projetos não se materializam e os militares já não escondem a sua impaciência para com os políticos e/ou parceiros internacionais nessa questão.

Por outro lado, apesar de um baixo nível de formação (alguns falam apenas crioulo e pouco ou nada saber ler) e mesmo que eles tenham prioridades, modelos e expectativas desfasados dos dos parceiros internacionais, muitos soldados analisam com delicadeza as consequências das Reformas sobre os seus interesses pessoais e coletivos. Na ausência de coerção, as hipóteses de lhes fazer aceitar uma Reforma sem contrapartidas e que seja prejudicial aos seus interesses¹⁴ são fracas.

Para o poder civil, a RSDS levanta outras questões. Faz parte dos objetivos e assuntos sobre os quais é necessário demonstrar os progressos para mobilizar os parceiros internacionais. Mas o futuro do sector militar é ultrasensível, pois é um elemento central, causa, pretexto ou fator agravante de uma boa parte dos golpes de Estado que ocorreram desde a independência. Após a guerra de 1998-1999, em particular, os poderes civis que se sucederam, deram ao exército uma grande margem de manobra nas promoções e nos salários. As tentativas de retoma do controlo hesitantes.

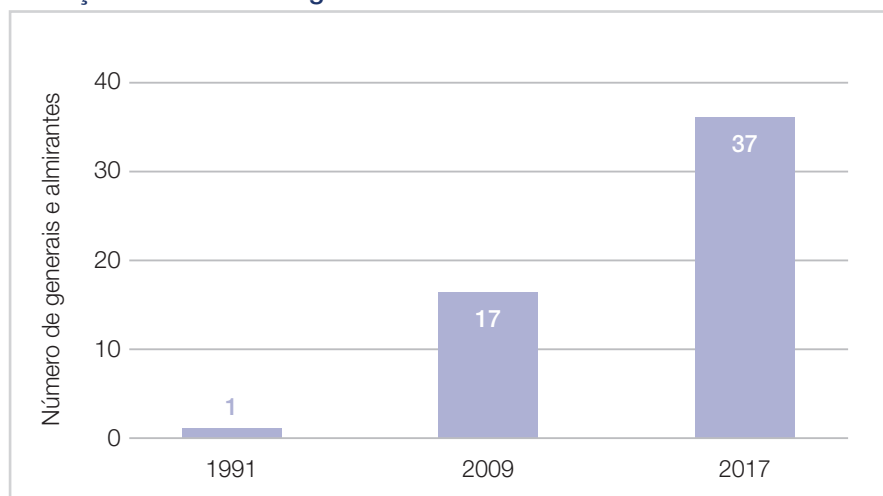
A disponibilidade de fundos prometidos pela organização da África Ocidental é objeto de rumores incessantes

Do lado de parceiros internacionais, há muitas preocupações. Primeiro, foram afligidos pela queda de Domingos Simões Pereira, que tinha estabelecido bons laços com eles e que, ao redor da Mesa Redonda de Bruxelas em março de 2015, soube cultivar o otimismo. Fundamentalmente, a frustração é grande devido a falta de progresso no domínio da RSDS, inclusive nas questões mais simples, como as lacunas do quadro legislativo¹⁵.

Por outro lado, a manutenção no exército de soldados tidos como indesejáveis (ou “spoilers”) – os oficiais envolvidos nos golpes e no tráfico de drogas, particularmente aqueles que foram punidos após o golpe de Estado de 2012 – é uma grande preocupação e um símbolo poderoso. Para muitos actores internacionais, uma Reforma que não resultasse na sua saída (ou mesmo na sua punição) seria incompleta.

Além disso, o orçamento mencionado para a RSDS é elevado e não parou de aumentar ao longo dos projetos,

Evolução do número de generais e almirantes desde 1991



Fonte: Direção Geral da Função Pública, Validação dos dados dos funcionários militares (Versão validada), 2016, p.12.

tentando cada novo poder civil poupar os militares. No entanto, gastar grandes somas por algumas centenas de militares, – com percursos por vezes problemáticos, enquanto os sectores-chave como saúde e educação, que beneficiam centenas de milhares de pessoas, permanecem pouco dotados – torna-se injustificável, particularmente no contexto das dificuldades orçamentais actuais.

O certo é que foi conseguido um compromisso com a separação entre o fundo de pensão e o fundo de gratificação, este último, mais controverso, podendo ser alimentado pela CEDEAO. Mas a disponibilidade de fundos prometidos pela organização da África Ocidental é objeto de rumores incessantes.

O Estado Maior, o Ministério da Defesa e a RSDS devem proceder juntos aos esclarecimentos necessários

Finalmente, os números mencionados para o formato das forças também não tranquilizam os parceiros. A hierarquia militar evoca ainda constantemente, como finalidade um número de efectivos na ordem dos 5.000 homens, ou seja, com efectivos superiores aos existentes actualmente, com a marinha e a força aérea. Um país vizinho como a Gâmbia, comparável à Guiné-Bissau pela sua população e pelo seu PIB, possui um exército de 2.000 homens, sem uma força aérea. É certo que a Guiné-Bissau é maior e o seu importante domínio marítimo e arquipelágico cria problemas específicos. Mas a particularidade pouco realista do projeto levado a cabo pelos militares dificulta a mobilização internacional.

A lógica do bloqueio reside finalmente na inserção dos actores: um poder civil frágil e cauteloso, incapaz de levar um real projeto de RSDS; um



PLANO DE AÇÃO DA RSDS
ESTIMADO EM 184 MILHÕES
DE DÓLARES

poder militar desconfiado e exigente; uma CEDEAO que adquiriu um papel importante sobre o dossier, mas que tem dificuldade em desdobrar-se em acções de mobilização e de apoio aos outros actores internacionais e, finalmente, os parceiros internacionais desanimados e suspeitos, que hesitam em comprometer dinheiro com uma questão cuja fragilidade é por demais evidente.

Prioridades para uma retoma da Reforma

Quando as expectativas suscitadas pelas eleições de 2014 se dissiparam, a crise política instalou-se, tornando o poder civil ainda mais cauteloso diante do exército, desmobilizando também os doadores, com a CEDEAO a dar mostras de cansaço, desaparecendo assim, deste modo, as circunstâncias que pareciam excepcionalmente favoráveis à RSDS. Mas talvez o bloqueio de uma RSDS marcado por compromissos ambíguos e mal-entendidos significativos possa ainda permitir o relançamento de um projeto de forma mais realista, após alguns esclarecimentos.

Por várias razões, a crise actual exige esse renascimento. Em primeiro lugar, a neutralidade do exército em relação às querelas políticas actuais está a restabelecer aos poucos a sua legitimidade. E mais: os soldados estão dispostos a deixar o exército desde que tenham condições decentes, o que eventualmente o projeto “gratificação” possibilitaria.

O reequilíbrio étnico deliberado do exército, que pode ter sido parte, muitas vezes implicitamente, de algumas tentativas de RSS, deve ser excluído

- *Ceder espaço para as Forças de Defesa e da Segurança para relançar o diálogo sobre a Reforma*

Nesta fase e, por enquanto, a única perspectiva de um relançamento sério da RSDS devia ser feita pelas próprias partes interessadas. Uma vez que subsistem muitas questões sobre o compromisso da FDS sobre esta matéria, já que são elas que controlam o debate sobre o assunto hoje, talvez elas possam, devido ao seu compromisso num projeto esclarecido e coerente, tentar mobilizar outra vez o poder civil e os parceiros internacionais. As FDS devem ser ajudadas a fazer um balanço do bloqueio actual e a compreender o papel que ali desempenham.

O Estado-Maior, o Ministério da Defesa e a unidade RSDS devem fazer juntos os esclarecimentos necessários para levar em consideração as preocupações internacionais. Eles devem, de seguida criar um novo consenso, fomentando discussões com a sociedade civil, a Assembleia e os partidos políticos.

- *Incentivar discussões sobre os efectivos*

O renascimento do RSDS deve passar por um esforço de comunicação e transparência. Para mobilizar, as FDS devem abandonar o argumento de



UM FUTURO EXÉRCITO COM
FORMATO RAZOÁVEL

“Defesa secreta”, muitas vezes proposto para evitar a discussão. Importa, por outro lado, começar com o existente, porque o trabalho importante na área de planificação e de textos já foi realizado, mesmo que sejam necessários esclarecimentos.

Entre os esclarecimentos necessários, o formato do futuro exército deve ser especificado e deve ser razoável. Para convencer os parceiros internacionais, assim como para se alinhar com os desígnios e interesses do país, a RSDS deve visar, a médio prazo, a redução das despesas militares. Estas são, realmente, muito elevadas para um Estado que não está sujeito a ameaças externas imediatas e que é incapaz de proporcionar o acesso adequado aos serviços básicos para a grande maioria dos seus cidadãos. Todas as decisões devem ser tomadas tendo em mente que cada membro recrutado é um professor ou um enfermeiro a menos e que, embora uma Força Armada possa ser útil, outras áreas são igualmente importantes.

O Comité de Direção da Reforma deve retomar uma atividade regular para favorecer a transparência e a coordenação

- *Manter o objetivo prioritário: a construção progressiva de verdadeiras instituições de Defesa e da Segurança*

A reforma não deve servir apenas para distanciar alguns oficiais considerados indesejáveis pela comunidade internacional. Outros surgirão constantemente na ausência de Reformas estruturais. A questão essencial e muitas vezes ocultada é a da construção de verdadeiras instituições de Defesa e Segurança. É preciso romper com o clientelismo, que leva a uma incerteza generalizada sobre as carreiras e as promoções.

O Estado deve, portanto, consolidar a melhoria da condição militar num quadro formalizado e organizar as carreiras. Esta questão está no cerne da RSDS e assim deve permanecer.

Uma vez que a Reforma responde a uma lógica de institucionalização, não pode ser um programa de três ou cinco anos. Por conseguinte, parece desejável reduzir o lugar concedido às organizações internacionais, sujeito

a variações orçamentais e programáticas, e deixar um espaço maior aos Estados e, em particular, aos que têm história e/ou interesse na com a Guiné-Bissau.

Finalmente, o reequilíbrio étnico deliberado do exército, que, de certeza foi implicitamente tido como factor aparentemente importante nas diversas tentativas de RSS, deve ser descartado. Esta questão continua a ser sensível e terminará apenas com o tratamento de outras desigualdades históricas em diferentes sectores. Os outros actores envolvidos devem manter um quadro favorável para essa discussão, visando a consecução de novos e sólidos compromissos. A classe política, por sua vez, deve abster-se de fazer das FDS um tema nas suas lutas.

- *Manter a presença militar da CEDEAO*

Quanto à presença internacional, a ECOMIB desempenha sem dúvida, um papel importante. A força é pouca, mas está bem conectada e esclarecida, apesar da sua incapacidade de se opôr a uma hipotética revolta do exército, está bem colocada para desencorajar eventuais acções de pequenos clãs militares, além de igualmente contribuir para acalmar o jogo político. Seria desejável que a presença do ECOMIB, mesmo em formato reduzido, possa ser garantida até ao fim do mandato do Presidente Vaz (em 2019).

Os actores internacionais devem reconfirmar a sua disponibilidade para apoiarem uma RSDS razoável. O Comité de Direção da Reforma deve retomar uma atividade regular para promover a transparência e a coordenação. Convém articular as mobilizações de curto prazo, principalmente as de organizações internacionais e regionais – que podem permitir superar certas barreiras em termos de recursos – e as de longo prazo, a procurar junto dos países que têm uma história com a Guiné-Bissau e que desejam e têm meios para serem parceiros estratégicos a longo prazo.

Conclusão

Os factores de bloqueio da RSDS são políticos. A Reforma cristaliza as visões contraditórias que os diversos actores nacionais e internacionais têm da situação e dos seus interesses. É importante identificar um caminho realista para um relançamento da RSDS, destacando os esclarecimentos necessários sobre questões importantes.

Um relançamento da Reforma deveria passar por uma responsabilização hierárquica das Forças de Defesa e Segurança, a abertura a discussões pacíficas sobre os recursos humanos desejáveis e realistas e a construção progressiva de verdadeiras instituições de Defesa e Segurança. Tudo isso exige um compromisso externo a longo prazo.

Notes

- 1 Nos últimos anos, o fortalecimento da Guarda nacional, corpo paramilitar mas diferente do exército, poderia mudar a situação.
- 2 Em finais de 2016, com um financiamento dos países baixos e por conta da autoridades bissau-guineenses, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), sediada em Bissau, elaborou uma revisão do Documento estratégico de RSDS, inclinando principalmente por uma abordagem « holística » da Reforma, que passa por um procedimento de participação, principalmente dos civis através da Assembleia e da sociedade civil, por uma preocupação pela segurança humana e pela perspectiva género e pela consciencialização dos novos riscos, criminalidade transnacional e, principalmente, o extremismo violento.. No plano Institucional, a revisão propõe a implementação de um novo mecanismo de coordenação e de implementação.
- 3 Cálculos baseados em dados do IISS, *The Military Balance*, 117: 1, Capítulo 9.
- 4 O GN, criado no quadro da Reforma iniciada em 2006, incorporou a Guarda-fronteira, a Polícia de Intervenção Rápida, a Guarda-fiscal, a Polícia Marítima, a Guarda-florestal e a Unidade de Controlo das Pescas.
- 5 Os veteranos da Guerra da Independência têm direito a uma pensão, mas é tão modesto que muitas vezes preferem ficar no exército.
- 6 Informações proveniente da Direção Geral da Função Pública, "Validação dos dados dos funcionários militares" (Versão validada), 2016, página 12.
- 7 Ao nível organizacional e administrativo, a Guiné-Bissau contou com uma herança de base portuguesa, mas no plano militar sofreu as influências múltiplas a partir da cooperação encetada com a Rússia, a China e, especialmente, Cuba. Estas novas influências iriam acentuar-se a partir da década de 1990, com a cooperação que se estendeu aos países ocidentais e africanos.
- 8 Este quadro inclui um Comitê Interministerial, um Comitê de Pilotagem e um Comitê de Coordenação Técnica, todos sob a responsabilidade do Primeiro-ministro. O recente projeto de RSDS liderado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP) propõe a substituição por um novo mecanismo de coordenação e implementação.
- 9 "Além dos Compromissos: as Perspectivas para a Reforma na Guiné-Bissau, Grupo Internacional de Crises", Relatório da África N ° 183, janeiro de 2012, p.3.
- 10 Idem p.4.
- 11 Tradução da versão inglesa do Roteiro.
- 12 Alguns desses benefícios nunca foram formalmente concretizados, assim como os subsídios de habitação e de transporte, previstos na Lei n° 1/86, de 15 de março de 1986, estes últimos apresentados pelos especialistas

da Guiné-Bissau. Os salários em atraso e que nunca foram posteriormente remunerados do início dos anos 2000, também foram mencionados na altura.

- 13 Em 1994, Ansumane Mané substituiu Seco Soares Cassamá que morreu de doença. Desde esta altura até 2015, todas as substituições para este cargo resultaram ou provocaram situações de violência.
- 14 Foi assim que os líderes militares se opuseram à "desbalantização" sob o recrutamento com base no nível académico previsto em 2010. É assim também que António Indjai desarmou a instalação do GN, supostamente para contrabalançar o exército, colocando lá os fiéis. Longe de enfraquecer a influência de Injai, este aspecto do RSDS o fortaleceu.
- 15 É certo que a Assembleia não venha a ser convocada com a actual crise política. Mas convenhamos de que, mesmo quando se convoca este importante órgão legislativo e de soberania, registam-se normalmente progressos bastante limitados.

Nota metodológica

Esta nota faz parte de uma série de seis notas de análises sobre as reformas que a Guiné-Bissau precisa para retornar à estabilidade, que são principalmente previstas pelo Acordo de Conacri de Outubro de 2016. As primeiras notas abordam a questão da reforma da Constituição, a reforma da Lei eleitoral, a reforma da Lei sobre os partidos políticos, a reforma do sector da Defesa e Segurança e a reforma da Justiça. A sexta e última nota síntese trata das principais recomendações apresentadas no conjunto das notas. Essas publicações são o resultado de um trabalho de pesquisa de campo e de análise realizado de março de 2017 a janeiro de 2018 por uma equipa de pesquisadores do Gabinete de Dakar do Instituto de Estudos de Segurança (ISS), com o apoio de especialistas Guineenses, regionais e internacionais. Elas foram elaboradas a pedido do Gabinete Integrado das Nações Unidas para Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) com vista a facilitar as discussões sobre essas reformas no seio das forças vivas da sociedade política e civil na Guiné-Bissau.

Sobre o UNIOGBIS

O Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) foi criado em 2009 pela Resolução 1876 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 26 de junho de 2009. O atual mandato do UNIOGBIS, conforme especificado na Resolução 2404, de 28 de fevereiro de 2018, centra-se nas seguintes prioridades: i) apoiar a implementação do Acordo de Conakry, facilitar um diálogo político inclusivo e o processo de reconciliação nacional; ii) apoiar, através de bons ofícios, o processo eleitoral para garantir a realização de eleições legislativas inclusivas, livres e credíveis em 2018; e iii) apoiar as autoridades nacionais no processo de revisão da Constituição. A Missão também tem por mandato apoiar, coordenar e liderar os esforços internacionais para fortalecer as instituições democráticas e aumentar a capacidade dos órgãos de Estado, promover e proteger os direitos humanos, apoiar o combate ao narcotráfico e o crime organizado transnacional, harmonizar e coordenar a assistência internacional com vista às próximas eleições.

Sobre o ISS

O Instituto de Estudos de Segurança (ISS) estabelece parcerias para aprofundar os conhecimentos e as competências com vista a garantir um futuro melhor para o continente africano. O objetivo do ISS é de melhorar a segurança humana para alcançar uma paz e prosperidade duradouras. Uma organização africana sem fins lucrativos, o ISS possui Gabinetes na África do Sul, no Quênia, na Etiópia e no Senegal. O gabinete de Dakar supervisiona, além dos seus funcionários, as equipas sediadas na Costa do Marfim e no Mali. O trabalho da organização focaliza-se nas temáticas relacionadas com a criminalidade transnacional, migrações, análise de conflitos, manutenção e consolidação da paz, prevenção da criminalidade, justiça penal e governação. O ISS mobiliza a sua competência, as suas redes e as suas influências para fornecer em tempo oportuno, as análises, as formações práticas e uma assistência técnica aos governos e à sociedade civil. As ações do ISS favorecem a elaboração de melhores políticas e práticas para permitir aos tomadores de decisões evidenciar desafios relativos à segurança humana com as quais a África é confrontada. Para mais informações sobre o ISS, www.issafrica.org.

Agradecimentos

O ISS agradece à UNIOGBIS pela sua confiança, colaboração e apoio no quadro deste trabalho. A equipa de implementação do projeto também expressa a sua gratidão a todos aqueles que contribuíram na elaboração destas notas, como pesquisadores, consultores ou interlocutores, e cujos nomes são mantidos em sigilo para preservar o seu anonimato.