

INTERVENÇÕES EXTERNAS NO SECTOR DA SEGURANÇA NA GUINÉ-BISSAU

Ana Larcher Carvalho
Centro de Estudos Africanos, ISCTE-IUL
anacatarinalarcher2010@hotmail.com

Resumo: A Reforma do Sector da Defesa e Segurança (RSS) é considerada essencial para a construção da paz e desenvolvimento na Guiné-Bissau mas apesar de várias tentativas de reforma houve poucos progressos. Uma análise crítica das intervenções externas pode abrir espaços de reflexão e permitir melhorar o planeamento dos projectos e os seus impactos. A missão EU-SSR afigura-se como um estudo de caso interessante. Argumenta-se que os constrangimentos enfrentados pela missão não se devem somente à crescente instabilidade senão à forma como aquela foi planeada e implementada. A transformação do sector da segurança deve ser resultado da mobilização das capacidades internas para a procura de soluções no quadro do processo mais vasto de construção do Estado. Mas, embora as intervenções possam ter impactos negativos indesejáveis, a falta de empenhamento da Comunidade Internacional também pode favorecer a instabilidade. A questão é como é que a intervenção internacional pode contribuir para potenciar as dinâmicas internas positivas.

Abstract: Security Sector Reform (SSR) is an essential for peacebuilding and development in Guinea-Bissau. Despite various efforts and projects, very few relevant impacts have been produced so far. This article analyses the EU-SSR mission and contends that although the mission may have had unintended impacts, its shortcomings mission did not arise exclusively from instability in Guinea-Bissau but are due to the way the mission was planned and implemented, to the need for rapid results, and because it was ill adapted to the context. The transformation of the security sector has to be an internal process, resulting from the mobilization of the Guinean society's capacities and from the search for adequate solutions in the wider framework of state building. Although external interventions may have had unintended impacts, greater instability may also arise from lack of international interest. The issue is how can external interventions promote positive dynamics which will lead to the sought transformation.

Palavras-chave: Reforma do sector da segurança; Guiné-Bissau; consolidação da paz; *ownership*.

Key-words: Security Sector Reform; Guinea Bissau; peacebuilding; *ownership*.

1. Introdução

Este artigo¹ analisa o impacto das intervenções internacionais no sector da defesa e segurança da Guiné-Bissau tendo como estudo de caso a missão de Reforma do Sector da Segurança da União Europeia, EU-SSR². Esta missão foi lançada em 2008 e retirada em 2010, na sequência dos acontecimentos de 1 de Abril de 2010, alegando que o desrespeito pelo Estado de Direito não permitia a continuação do apoio à Reforma. O artigo identifica algumas das razões que poderão ter estado na base dos problemas que a missão enfrentou e que impediram que fossem feitos progressos no sentido da transformação das forças de defesa e segurança na Guiné-Bissau.

O objectivo deste estudo é compreender melhor os impactos das intervenções externas numa área cada vez mais importante da cooperação internacional, a segurança. Estas intervenções envolvem enormes fluxos financeiros, de pessoas e de ideias. Sabendo que a avaliação independente e a investigação académica são essenciais para melhorar as práticas no domínio do *peacebuilding* (Henriksson & Kerkkänen, 2008), importa frisar, não obstante, que a avaliação destas missões é, até agora, diminuta e predominantemente interna. Na União Europeia (UE), as unidades de avaliação interna, que elaboram recomendações com impactos no (re)planeamento, estão ainda no início.

O caso da missão EU-SSR na Guiné-Bissau é particularmente paradigmático a este respeito. Numa altura em que o conceito de RSS estava a ganhar importância na agenda internacional, a Guiné-Bissau foi vista como um local privilegiado para testar a nova abordagem dado o seu tamanho e a percepção de que o conflito era menos complexo do que na realidade era (Bahson, 2010). Constituindo um teste piloto de uma nova abordagem da UE no domínio da cooperação externa da UE por ter sido o primeiro projecto de RSS em África³ planeado na nova unidade de gestão civil de crises⁴, não parece ter analisado criticamente e aprendido com os projectos de reforma anteriores na Guiné-Bissau, tanto no sector da segurança, como na democratização do país, cujo impacto, tal como reconhecido consensualmente, foi escasso (CE, 2008; Monteiro & Morgado, 2009; Koudawo, 2010; entrevistas). Caso o tivesse feito, poderia ter permitido o desenvolvimento de formas de intervenção mais eficazes.

A hipótese deste artigo é a de que a intervenção no sector da segurança na Guiné-Bissau pode ter tido consequências não intencionais negativas mas, acima de tudo, que muitas das razões que dificultaram o cumprimento dos seus objectivos, já estariam contidas na própria génesis do projecto, na lógica da

¹ Agradeço os comentários de Ulrich Schieffer e a cuidadosa revisão de Alexandre Maurício. Agradeço também a participação empenhada de todos os entrevistados neste estudo.

² Security Sector Reform.

³ Os outros projectos no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa em África incluem o EU-POL Kinshasa e EUSEC DR Congo.

⁴ Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).

intervenção e na forma como foi implementado. A RSS tem por objectivo alterar relações de poder, daí decorrendo que qualquer interferência nesta área pode desestabilizar equilíbrios políticos e societais frágeis (Observatoire de l'Afrique, 2008; Chuter, 2008). Assim, as intervenções externas neste domínio, mesmo que alinhadas com as políticas nacionais, têm de ser planeadas com muito cuidado, senão correm o risco de perturbar esses equilíbrios e de ter impactos não planeados indesejáveis.

A reflexão sobre os impactos não intencionais, ao evidenciar os efeitos indesejáveis ou mesmo os resultados paradoxais dos projectos, pode permitir antecipar os impactos no futuro e potenciar os impactos positivos (Aoi *et al.*, 2007; Daase & Friesendorf, 2010). As lições aprendidas com os projectos passados são mais-valias fundamentais para os novos projectos e não devem ser ignoradas, sob pena de cada novo projecto, que sistematicamente se anuncia como diferente, repetir erros e falhanços anteriores.

A presente análise pode contribuir para abrir espaços de reflexão sobre a reforma do sector da defesa e segurança e fomentar a construção de melhores estratégias relativamente à transformação desejada. *Lato sensu*, este artigo tenta contribuir para melhor compreender os impactos das intervenções externas na construção do Estado e na transformação da sociedade e as suas interacções com as dinâmicas políticas e sociais nacionais. Tem como fontes principais vários estudos recentes publicados sobre o assunto, bem como as perspectivas de vários actores interessados na missão EU-SSR na Guiné-Bissau, recolhidas através de entrevistas.

As questões que se colocam são as seguintes:

- Será que o projecto, da maneira como estava formulado, iria de facto gerar o objectivo pretendido (*benchmarking*)?
- Que resultados positivos teve a missão?
- Que problemas se levantaram à implementação do projecto?
- Que impactos negativos não intencionais poderá a intervenção externa ter tido na sociedade guineense?
- Será que a intervenção externa é necessária para resolver os problemas de segurança, na Guiné?
- Que factores se devem levar em conta no planeamento de projectos futuros?

O nexo segurança-desenvolvimento

A reforma do sector da segurança enquadra-se no contexto das intervenções internacionais para a construção da paz. A partir da década de 90 foi estabelecido um nexo entre segurança e desenvolvimento que ganhou proeminência⁵ no

⁵ Embora este nexo já tivesse sido estabelecido antes durante os regimes coloniais e pós-coloniais durante a Guerra Fria (Buur *et al.*, 2007).

debate sobre a cooperação internacional. No centro deste nexo está a ideia de que não pode existir desenvolvimento sustentável sem paz e segurança, e sem desenvolvimento e erradicação da pobreza não poderá haver paz duradoura⁶. Foi com base neste pressuposto que a cooperação internacional para o desenvolvimento passou a integrar, nos seus programas de construção da paz e desenvolvimento, intervenções no sector da defesa e segurança.

No caso da Guiné-Bissau, a instabilidade e os conflitos político-militares são considerados por vários sectores da sociedade guineense, pela Comunidade Internacional e pelos analistas, um dos principais obstáculos à democracia e ao desenvolvimento do país. Ao sector da segurança é frequentemente apontada a responsabilidade pela insegurança.

Na sequência da vontade expressa do Governo da Guiné-Bissau, vários organismos da cooperação internacional, entre outros, a União Europeia, as Nações Unidas, e Portugal, o principal doador bilateral, definiram a Reforma do Sector da Defesa e Segurança⁷ (RSS) como um dos eixos estratégicos da sua intervenção na Guiné-Bissau.

As relações entre intervenções externas e dinâmicas locais

Importa, antes de mais, separar claramente o que é a Reforma do Sector da Segurança na Guiné-Bissau do que são as Intervenções Internacionais neste sector. A necessidade do processo de reforma interno do sector da segurança na Guiné-Bissau é considerada, tanto pela classe política como pela sociedade civil e por uma parte da própria classe castrense como fundamental para a construção do estado e o desenvolvimento do país. Não é portanto sobre a Reforma em si que este artigo se foca mas nas intervenções externas, isto é, os projectos de apoio à reforma financiados pela Comunidade Internacional⁸.

Nos últimos anos, as intervenções externas no sector da defesa e segurança não se limitaram à missão EU-SSR: houve sucessivas tentativas de reforma nos anos 80 e 90 e na década de 2000 (Koudawo, 2010). No entanto, este foi um dos projectos mais importantes e com maior visibilidade no período em análise. Após a retirada em 2010 justifica-se que se discutam as razões pelas quais a missão a UE decidiu não prolongar o seu mandato.

Os processos de mudança nas sociedades não são simples e lineares e resultam da interacção entre múltiplos factores e actores, nacionais e externos. Não existe um actor externo ou doador que aja perante actores passivos nacionais. Os vários actores interagem e influenciam-se mutuamente. Tal como o presente artigo evidencia o impacto das intervenções externas resulta das interacções entre actores locais e o contexto global em que opera.

⁶ Estratégia de Segurança Europeia e o Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2005).

⁷ Doravante designado por Sector da Segurança ou RSS.

⁸ Estes projectos têm um formato específico, isto é, uma duração estabelecida e normalmente curta, objectivos definidos à partida e planos de actividades, têm financiamento externo e são normalmente apoiados por assistência técnica estrangeira. Estes projectos têm como base modelos concebidos por doadores, nomeadamente pela UE e pela OCDE.

Impactos não intencionais

As intervenções externas no domínio da construção da paz e da segurança têm sido apresentados como se estas intervenções fossem “inerentemente boas”, e a maneira mais apropriada de lidar com os problemas (Aoi *et al.*, 2007; Daase & Friesendorf, 2010). Das missões, especialmente as que têm a chancela das Nações Unidas e da Comunidade Internacional, que têm como objectivo o desenvolvimento e/ou estabelecimento de democracias liberais estáveis, esperam-se *outputs* como a construção da paz e da estabilidade, a reconstrução e o desenvolvimento, o respeito pelo Estado de Direito, pela democracia e pelos direitos humanos.

Tais pressupostos tendem, todavia, a negligenciar um fenómeno importante, o das consequências não intencionais das intervenções (Daase & Friesendorf, 2010), assim como a afastar a hipótese de insucesso e a não discutir as fraquezas dos projectos. Uma intervenção cujo objectivo seja a mudança social origina sempre consequências não intencionais (Merton, 1936): as intervenções não têm só uma única consequência. Como exemplo paradigmático temos o efeito *blowback*, conceito cunhado pela CIA para se referir ao “apadrinhamento” de certos grupos que depois se viram contra o “padrinho” (Daase & Friesendorf, 2010).

No caso da defesa e segurança as consequências não planeadas⁹ podem ser mais desestabilizadoras dado que este sector detém o poder das armas. A RSS é um processo essencialmente político e que envolve a alteração de equilíbrios de poder entre actores, a reestruturação institucional e a mudança cultural. Dada a sua complexidade, planear a mudança neste sector é um processo difícil e qualquer intervenção neste domínio dera consequências difíceis de prever.

2. Os projectos externos de apoio à reforma do sector da segurança

O sector da segurança, particularmente as Forças Armadas, é associado, por vários sectores da sociedade, à instabilidade e às próprias causas da insegurança. Na base da instabilidade estão as complexas relações de poder no interior das Forças Armadas, as suas ligações ao poder político, e os conflitos internos por acesso a recursos e, em particular, os recursos provenientes do narcotráfico são factores discutidos em várias análises. Embora a análise dos equilíbrios de poder, do posicionamento das diferentes facções em relação às forças externas, dos interesses em jogo, ainda não esteja completa, vários estudos analisam a situação político-militar e fazem o diagnóstico do sector da defesa e segurança (Herbert, 2003; Bryden *et al.*, 2008; ICG, 2008, entre outros).

⁹Embora alguns autores limitem as consequências não intencionais apenas às circunstâncias ocorridas para além do mandato (Aoi *et al.*, 2007), neste estudo incluímos também as razões de facto que impediram o cumprimento do mandato, isto é, os motivos de base para que o resultado do projecto não tenha sido o planeado.

Desde o fim da guerra de libertação que se implementaram várias iniciativas para promover a paz e a reforma do sector da segurança na Guiné-Bissau. No entanto, foi a partir do conflito de 1998/1999 que a RSS passou a ser vista como uma condição necessária e prioritária para a consolidação da paz e para a construção de um Estado democrático (Handem, 2008; Roque, 2009).

As principais intervenções externas, no âmbito da cooperação internacional, iniciaram-se após este conflito, com o estabelecimento da UNOGBIS¹⁰ e de programas como o de Programa de Desarmamento, Desmobilização, e Reintegração dos Antigos Combatentes (PDRRI), apoiado pelo Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, Suécia, Holanda e CE, com mais de 20 milhões de euros. Segundo as Nações Unidas, tanto o Governo, como as Forças Armadas, partidos políticos e organizações da sociedade civil, manifestaram interesse, perante aquela organização, em receber apoio para uma restruturação profunda das instituições militares (OCHA, 2005).

No entanto, os progressos alcançados, tanto na democratização, como na RSS, foram, como referido, menores (Observatoire de l'Afrique, 2008; Monteiro & Morgado, 2009), de tal modo que alguns autores, referindo-se a intervenções passadas, levantam a hipótese de os projectos, além de terem produzido pouco impacto nas dinâmicas de violência, segurança e desenvolvimento, poderem ter interferido na sociedade, ao prolongarem a instabilidade (Roque, 2009).

3. Resultados da missão EU-SSR na Guiné-Bissau

Em 2006, a aparente acalmia na situação política permitiu uma reaproximação da Comunidade Internacional, e foi feito novo esforço, apoiado interna e externamente, para relançar a reforma tendo sido elaborado um documento estratégico nacional para a RSS (República da Guiné-Bissau, 2006) cujos eixos principais eram os do redimensionamento e da modernização das forças de defesa e segurança e a clarificação da situação dos Combatentes da Liberdade da Pátria (CLP). O documento serviu de base para canalizar o financiamento e agregar as actividades dos doadores neste sector, particularmente da UE, que se tornou o actor mais importante neste domínio tendo apoiado a estratégia nacional através do Programa de Apoio à Reforma do Sector da Segurança (PARSS) com um financiamento de 7,7 milhões de dólares visando essencialmente a diminuição dos efectivos das Forças Armadas.

Sabendo que o PARSS iria demorar a ser implementado e não querendo perder o *momentum* dado pelo interesse demonstrado pelo Governo e a relativa estabilidade no terreno, a Comissão Europeia apoio o envio da missão do

¹⁰ O Gabinete das Nações Unidas para a Construção da Paz UNOGBIS (Post-Conflict Peace Building Support Office in Guinea-Bissau) foi estabelecido em 1999 e recentemente substituído por uma nova missão, a UNIOGBIS.

Instrument for Stability, que enviou três peritos à Guiné-Bissau, durante um ano para facilitar a capacitação institucional no sector da segurança e para preparar o projecto PARSS (Garrido Gomes, 2009). Por outro lado, o Conselho Europeu, constatando que o Governo da Guiné-Bissau não tinha os instrumentos necessário para a implementação do ambicioso plano estratégico nacional (Banhson, 2010), apoiou o envio da missão EU-SSR, uma missão no âmbito na Política Europeia de Segurança e Defesa.

O mandato da missão EU-SSR, lançada em 2008, era dar assistência à reforma do sector da segurança na Guiné-Bissau para contribuir para a criação de condições para a implementação da Estratégia Nacional para a Reforma do Sector da Segurança¹¹. Em 2010, a missão retirou-se alegando que o desrespeito pelo Estado de Direito não permitia a continuação do apoio à reforma depois dos acontecimentos de 1 de Abril. De acordo com o ex-chefe da missão, o General Esteban Verastegui, a missão acabou mal: “A UE saiu do país, a missão fechou e a nova não arrancará¹²”. Após a retirada da missão, e devido ao aumento da instabilidade, passou a discutir-se a intervenção na Guiné-Bissau de uma força de estabilização.

No entanto, apesar de ser apenas “o primeiro capítulo de um longo processo¹³”, como afirmou o General Verastegui, a missão obteve vários resultados positivos. Embora alguns ponham em questão se a missão cumpriu ou não o seu mandato, vários actores internacionais e nacionais consideram que, considerando que o seu mandato era dar assistência técnica à reforma, muitos dos resultados planeados foram atingidos.

De acordo com Banhson (2010) a missão tinha feito muitos progressos no sentido do cumprimento do seu mandato, até aos acontecimentos de 1 de Abril de 2010. Apesar das dificuldades iniciais, estes progressos registaram-se inclusivamente no quadro da reforma das Forças Armadas, aquele que se afigurava como mais problemático facilitados pelo interesse manifestado pelo Almirante Zamora Induta e pela mudança em alguns dos conselheiros técnicos da missão EU-SSR.

A reestruturação das forças de segurança por outro lado, embora tecnicamente mais complexa, foi mais fácil do ponto de vista político. Neste caso foi constituída uma comissão conjunta entre o Ministério do Interior Guineense e a missão que permitiram a integração das oito forças de polícia existentes em quatro forças. Foi elaborado um pacote legislativo que define o funcionamento da Policia de Ordem Pública (POP) e da Guarda Nacional assim como o estatuto dos seus elementos (Garrido Gomes, 2009).

¹¹ “to provide local authorities with advice and assistance on SSR in the Republic of Guinea Bissau, in order to contribute to creating the conditions for implementation of the National SSR Strategy” Council Joint Action 2008/112/CFSP of 12 February 2008.

¹² Lusa, 20 de Outubro de 2010.

¹³ General Esteban Verastegui em declarações à lusa, 20 Outubro de 2010.

A missão também participou na elaboração de projectos específicos para serem apresentados aos doadores para financiamento procedeu à reabilitação e equipamento de infra-estruturas e à organização de processos de recenseamento.

Pese embora as críticas a aspectos da forma como a missão foi implementada e os constrangimentos encontrados, é geralmente aceite que este pacote legislativo e os documentos anexos elaborados conferem à Guiné-Bissau uma base sólida para implementar a sua estratégia nacional de Reforma e que isto é um resultado importante para a Guiné-Bissau. Outra contribuição da maior importância da missão foi a visibilidade que deu à Reforma e que fez com que seja considerada uma prioridade nacional.

4. Obstáculos à implementação da missão

4.1. Instabilidade política e constrangimentos operacionais

A missão identificou como problema fundamental, e que levou à sua retirada, a instabilidade político-militar na Guiné-Bissau. Foram principalmente os acontecimentos de 1 de Abril de 2010, “a violação da ordem constitucional, as detenções ilegais e impunidade e a falta de compromissos das autoridades nacionais para com os princípios democráticos, direitos humanos e Estado de Direito” que levaram a União Europeia a concluir que não estavam reunidas as condições para a missão continuar. A UE reiterou, no entanto, que a Reforma é crucial para o desenvolvimento da Guiné-Bissau, e no qual está profundamente empenhada.

Além deste problema de fundo, a experiência de implementação do projecto revelou inúmeras contrariedades, desde a falta de infra-estruturas básicas, ou de energia, essencial para os trabalhos, e o que tornou difícil o arranque, até à fraca capacidade técnica dos órgãos responsáveis pela implementação da reforma.

4.2. Falta de implicação dos actores na reforma

A necessidade de implicação dos actores nacionais, ou *ownership*, é um dos princípios de base de toda a ajuda internacional assumido pela Comunidade Internacional na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda (OCDE/DAC, 2005). Este conceito significa que a propriedade dos processos de transformação deve pertencer à sociedade sobre a qual a ajuda actua, que os actores nacionais devem liderar os processos e que estes, em si mesmos, devem ser considerados legítimos, pelos vários actores sociais. Do mesmo modo, o *ownership* é um princípio-chave para a elaboração de projectos no sector da reforma da segurança, identificado nos documentos normativos da RSS (ver OCDE/CAD, 2007).

Não obstante, a Comunidade Internacional tem assumido um papel importante na liderança da maioria dos projectos de RSS¹⁴, tal como também se verifica na Guiné-Bissau. De facto, a dificuldade com que os actores internacionais se deparam está na operacionalização do conceito de *ownership*. A dificuldade está em criar mecanismos que permitiam de facto passar a liderança dos projectos para o Estado e para os actores que se pretende transformar. Isto não é um obstáculo que se levanta a esta missão em particular mas a toda a intervenção internacional.

De acordo com vários actores internacionais que participaram no processo, a missão evidiou desde o início esforços no sentido de estabelecer relações de confiança com a parte guineense e de espoletar um processo participativo mas foram muitas as dificuldades no estabelecimento de relações de confiança entre a missão e a parte guineense, sobretudo no que diz respeito às Forças Armadas. O tempo decorrido entre o planeamento e a execução da missão fez com que, por exemplo, alguns dos ministros implicados na reforma já não lhe reconhecessem legitimidade do mandato. Sucessivas mudanças de interlocutores políticos e militares criaram, depois, descontinuidades institucionais e entravaram a implementação do projecto (Banhson, 2010).

No entanto, embora o processo tenha demorado a arrancar, estabeleceram-se relações de confiança entre actores nacionais e internacionais envolvidos no processo de reforma. O pacote legislativo elaborado, especialmente no caso da reforma das forças policiais, foi feito integralmente em conjunto com o Ministério do Interior. O general Verastegui, que foi chefe da missão EU-SSR, salientou que a componente mais importante do seu trabalho foi estabelecer ligações com os diferentes protagonistas e envolvê-los no processo de reforma.

Ainda assim, os actores nacionais consideram que um dos principais constrangimentos do projecto foi a falta de implicação dos actores nacionais. Vários entrevistados sublinharam a fraca ligação entre a missão e os interlocutores com quem deveria trabalhar, nomeadamente os militares no activo e os antigos combatentes guineenses.

Um das causas na base desta dificuldade de apropriação do projecto, está ligado com a própria génesis do projecto. Se é legítimo argumentar que a decisão de aceitar ou não o projecto coube ao Governo da Guiné-Bissau e que o documento estratégico foi aprovado pelo parlamento, importa notar, porém, no manifesto desequilíbrio de poder entre as partes: a intervenção é organizada por Estados que são fortes e ricos, num Estado frágil e pobre. Em tais circunstâncias, é difícil ao Governo da Guiné-Bissau, bem como aos outros actores a quem é oferecido apoio financeiro, recusar o projecto.

Adicionalmente, a margem de manobra para redefinir ou alterar projectos em curso é escassa. É um facto de que os modelos de planeamento e gestão de projectos, nomeadamente os da UE, não são suficientemente flexíveis para lidar

¹⁴ Que incluem programas de reforma do sector da segurança em fase de pós-conflito (Libéria); transição pós comunismo (Ucrânia); países recentemente constituídos (Kosovo) e em conflito (Iraque) (DCAF, 2007).

com contextos cuja instabilidade e cuja complexidade dos problemas exijam, amiúde, a completa revisão de projectos e/ou de actividades.

Outros dos factores que torna difícil a apropriação é a percepção de este se tratar de um modelo concebido e implementado por missões e assistentes técnicos estrangeiros que pretendem reformar o aparelho de segurança “porque as suas ideias e práticas são superiores” (Chuter, 2008). Um dos entrevistados notou que a falta de participação reforçou a ideia de que se tratava de um projecto quase “imposto”.

De acordo com uma entrevista, a falta de envolvimento dos protagonistas no processo dificultou a implementação das soluções preconizadas, pois não se pode fazer uma reforma contra os agentes que a protagonizam. Esta falta de *ownership* levou a que os protagonistas da reforma não estejam genuinamente interessados na mesma (IDN, 2009).

Vários entrevistados salientaram, neste domínio, que a Reforma tem de ser feita nos quartéis e daí emergir para a sociedade e não o contrário, dizendo um dos interlocutores que “os militares, das chefias aos soldados, é que precisam de ser convencidos da necessidade da reforma”. Segundo Koudawo (2010), uma das lições principais a reter dos projectos anteriores é, precisamente, “o carácter imperativo da participação das forças militares e policiais no desenho dos contornos das mudanças, para que estas sejam assumidas e tenham hipótese de sucesso”.

Em termos operacionais cabe salientar, ainda, o desfasamento entre as expectativas criadas pelo anúncio das largas verbas envolvidas e a pouca visibilidade dos resultados, défice que levou a uma “resistência natural” à missão por parte da população e a algumas tensões da parte dos militares. Na verdade, a missão não contemplava recursos para o desenvolvimento da reforma, sendo apenas uma missão de assistência técnica. Um entrevistado referiu que essa situação “deixou os militares inquietos e impacientes com tanta expectativa que não deu em nada”. Falhou a estratégia de comunicação da missão sobre os seus objectivos: só tardivamente a missão começou a utilizar a rádio e, ainda assim, não as rádios comunitárias, instrumentos privilegiados de notícias. Um entrevistado acrescenta que os programas difundidos deveriam ter sido feitos “por militares e não para os militares”.

Na Guiné-Bissau, apesar dos esforços feitos de levar a cabo um processo participativo, o envolvimento dos actores nacionais acabou por ser parcial. É deveras difícil transformar num processo interno uma abordagem iniciada externamente.

4.3. Falta de conhecimento e adaptação ao contexto

Outra das críticas feitas à missão é a falta de conhecimento sobre a sociedade guineense e os seus contornos culturais, históricos e políticos.

O próprio conceito de RSS e manuais que orientam o planeamento dos

programas surgem de uma reflexão liderada por agências de cooperação. O conceito, definido ao longo dos tempos, foi introduzido na agenda da cooperação internacional através do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), no fim dos anos 90 do século XX e relaciona a reforma do sector da segurança com a redução da pobreza, isto é, prescreve a necessidade de incluir a RSS nas políticas e nos projectos de desenvolvimento (Williams, 2000). Desde então, existe uma extensa reflexão teórica sobre a definição, os limites e a aplicabilidade do conceito, tendo a OCDE, um dos organismos que mais trabalhou sobre o conceito, produzindo, para a sua operacionalização, um manual para a reforma do sector da segurança (OCDE/DAC, 2007).

Segundo a definição da OCDE, a RSS é entendida como um processo de transformação das forças de segurança e da justiça, com vista ao desenvolvimento de um sistema que tem no seu centro a segurança humana e o desenvolvimento, de operação consistente com as normas democráticas e os princípios da boa governação (OCDE/DAC, 2004). Este conceito assenta em quatro pilares: (i) desenvolver um quadro institucional para fornecer segurança, que integre segurança e políticas de desenvolvimento e nele se incluam todos os grupos vulneráveis, mormente as crianças, mulheres e minorias; (ii) reforçar a governação e os mecanismos de *oversight*; (iii) construir forças de segurança capazes e ao modo profissional, que prestem contas ao poder civil e que estejam abertas ao diálogo com organizações da sociedade civil; (iv) promover a sustentabilidade da justiça e e do fornecimento de serviços de segurança.

No caso do documento estratégico da Guiné-Bissau para a reforma do sector da defesa e segurança (República da Guiné-Bissau, 2006), apesar de se afirmar como uma estratégia do Governo, segue a abordagem prescrita pela Comunidade Internacional. É, por isso, um documento cuja reflexão não teve lugar no próprio país e que originou críticas ao projecto de RSS, por este ser baseado em modelos prescritos pelos doadores. Tadesse (2009) sublinha que é necessária uma reflexão interna congruente, para que estes conceitos sejam desenvolvidos internamente. Como refere Williams (2000), ainda que não venha a produzir resultados substancialmente diferentes, esta reflexão tem de ter lugar internamente para legitimar o conceito em África.

O processo da elaboração do documento de estratégia nacional foi, em grande parte, levado a cabo pelo *British Security Sector Advisory Team* (SSDAT), capitalizando experiências da Grã-Bretanha noutros países, nomeadamente na Serra Leoa. A intenção inicial era sujeitar o documento a um processo de consulta alargada. Porém, o processo esteve parado durante muito tempo e, porque o documento deveria ser apresentado aos doadores em 2006, acabou por ser desenvolvido rapidamente e com menos participantes do que desejado (SSDAT, 2006 *cit. in* Banhson, 2010). Ficou reforçada, assim, a ideia de o documento de estratégia nacional ser uma solução externa. Outro aspecto a ter em atenção é o da incorporação de preocupações definidas pela agenda internacional, como o narcotráfico, que podem sobrepor-se às verdadeiras prioridades nacionais.

Em relação à falta de conhecimento sobre o país, foi salientado em entrevistas o facto de a missão ser essencialmente militar e não multidisciplinar, carecendo, de certa maneira, do envolvimento de peritos e académicos, o que dificultou a capacidade de compreender as forças políticas, sociais, económicas e culturais do país, os recursos internos necessários para lançar o processo de transformação.

5. Que impactos não intencionais?

A importância de analisar os impactos não intencionais está ligada também ao conceito de “*do no harm*”, um dos princípios enunciados em alguns documentos normativos sobre a RSS. A aplicação deste princípio requer que os possíveis impactos negativos das intervenções planeadas sejam analisados e alerta para que, em matéria de intervenções no sector da segurança, é melhor fazer nada do que fazer mal. Assim, é necessário analisar, cuidadosamente, todos os potenciais impactos negativos, não intencionais, de cada medida ou actividade proposta. Cabe, por isso, analisar os seguintes potenciais impactos negativos.

5.1. Inibição do desenvolvimento de soluções próprias

Uma reforma externamente induzida desresponsabiliza os próprios actores da necessidade de encontrar soluções adequadas ao contexto. Mas, acima de tudo, este conceito é complexo e idealiza um modelo de funcionamento do Estado e do sector da segurança que só muito dificilmente pode ser alcançado nas condições da Guiné-Bissau e não só. De facto, o modelo ideal de funcionamento de forças de segurança politicamente neutras, funcionalmente diferenciadas e profissionais, agindo sob o primado da lei e orientadas para o bem comum, está longe da maneira como essas forças de segurança funcionam no mundo inteiro e ao longo da história (Chuter, 2008).

A RSS na Guiné-Bissau assenta na tentativa de criação de instituições “perfeitas”, provavelmente desadequadas a este país, considerado um estado frágil e que, portanto, poderão não ser alcançadas: cria frustrações e pode enfraquecer o desenvolvimento de formas próprias de organização e de resolução dos conflitos. O modelo apenas se constitui numa “simulação de paz” (Roque, 2009) e não na solução eficiente para a resolução dos conflitos sociais.

5.2. Instabilidade causada por múltiplas intervenções

A intervenção de múltiplas organizações acrescenta complexidade e instabilidade ao sistema (Schiefer, 2008). São vários os actores que intervêm no sector da segurança na Guiné-Bissau, como a União Europeia, a ONU (UNOGBIS e PBC¹⁵), o CEDEAO, Espanha, Portugal, França, Brasil, Angola e Reino Unido,

¹⁵ Peacebuilding Commission.

actuando, amiúde, de forma descoordenada (Observatoire de l'Afrique, 2008; Correia, 2008; Fiott, 2009).

O facto de os doadores presentes na Guiné-Bissau terem a sua própria agenda política e possuírem visões diferentes da RSS e das intervenções prioritárias nesta área, ligadas, por sua vez, a práticas programáticas, a financiamentos e a mecanismos de *accountability* diferentes, impede, comumente, a colaboração e a coordenação entre aqueles (Garrido Gomes, 2009). A existência de várias vozes e interesses enviam aos protagonistas mensagens conflituais e podem, assim, contribuir para agravar a instabilidade.

5.3. Conflitos por acesso a recursos financeiros e dependência da ajuda externa

O financiamento internacional agudiza as lutas pelo acesso aos recursos financeiros do Estado e aumenta a corrupção e a dependência externa, levando os governos a ter de satisfazer as necessidades estrangeiras e não as das populações. Pode, também, causar conflitos a nível dos beneficiários. A avaliação do programa de desmobilização, PDRRI¹⁶, comprova a não compreensão ou aceitação dos critérios de “vulnerabilidade” utilizados para seleccionar os beneficiários, tanto pelos excluídos como pelos próprios (CE, 2008). O princípio “*do no harm*” requer também, portanto, que se estudem muito bem os impactos dos fluxos financeiros externos a vários níveis na sociedade guineense.

5.4. Possibilidade de agravamento das dinâmicas de conflito

A reforma do sector da segurança tem como objectivo alterar as relações de poder e é constituída por medidas que vão provocar inevitavelmente conflitos. Segundo Ball (2004) forças de defesa e segurança, mesmo nas democracias mais desenvolvidas são dos sectores mais difíceis de reformar, porque detêm os poderes coercivos do Estado. O processo governamental de reforma de tais instituições demora anos (Ball, 2004).

A falta de reconhecimento da sensibilidade do sector da segurança, e de análise dos potenciais impactos das várias medidas, pode agravar as dinâmicas de conflito. Antes de mais, as forças de segurança são um meio essencial para aceder e manter o poder. As forças de segurança são, ao mesmo tempo, uma componente da soberania do Estado pelo que uma reforma deste sector deve ser entendida como um processo essencialmente político¹⁷. Ora, a missão EU-SSR viu essencialmente a reforma como uma questão puramente técnica de reorganização das forças de defesa e segurança, o que impediu a análise dos potenciais impactos negativos da missão no equilíbrio de poderes na Guiné-Bissau.

¹⁶ Programa de Desarmamento, Desmobilização, e Reintegração dos Antigos Combatentes.

¹⁷ Relatório do Secretário Geral (2008).

Um dos objectivos da RSS na Guiné-Bissau, por exemplo, é o de diminuir os efectivos de defesa e segurança e modernizar as forças o que provoca desconfiança nas Forças Armadas, que vêm na RSS uma ameaça: desde logo, diminuição de efectivos significa um grande número de “perdedores” da reforma, o que muito pode contribuir para a instabilidade. O antigo Chefe de Estado-maior advertiu, desde logo, que a reforma não deve constituir um empobrecimento das forças castrenses (Fiott, 2008).

A reorganização e a redefinição de missões significam ainda conflitos entre as diferentes entidades de segurança com vista a manterem as áreas de intervenção respectivas e o poder habitual. Foram registados vários episódios de violência entre forças de defesa e segurança na Guiné-Bissau que podem estar associados à tentativa de manutenção do poder inerente ao *status* de cada uma.

Para além do mais, a RSS é vista como uma ameaça para as lideranças que poderão ver diminuídos o seu poder e influência. A reforma altera relações de poder, dando mais poder a uns grupos e retirando-o a outros. Esta alteração da distribuição do poder põe em causa a influência política de indivíduos e grupos designadamente dentro das Forças Armadas bem como o acesso a recursos financeiros, e a própria conservação da integridade física. Coloca-se, pois, a questão de saber em que medida é que os acontecimentos de 1 de Abril e a instabilidade se encontram relacionados com possíveis modificações no equilíbrio de poderes no quadro da Reforma do Sector da Segurança.

A missão EU-SSR realizou a maioria dos progressos quando o Almirante Zamora Induta; que a Comunidade Internacional sempre apoiou, era CEMFA. Induta estava empenhado na Reforma: anunciara a 22 de Março de 2010 que esta seria implementada em breve. A sua prisão a 1 de Abril e substituição por António Indjai, levou à alteração das relações de poder tendo sido bloqueados, de imediato, os progressos reformistas. Segundo Gorjão (2010) há elementos suficientes para pensar que os acontecimentos de 1 de Abril sejam “uma consequência da efectiva realização da RSS” e que a RSS tenha acabado por espoletar a nova ronda de instabilidade e de violência vivida.

Contudo, as alterações de poder não se estabelecem só ao nível do aparelho militar. É necessário ter em conta as ligações estreitas entre poderes, político e militar. Segundo Ball (2004) a ideia que um sector da segurança “não reformado” vai destabilizar um país é errada. De facto, as forças de segurança podem envolver-se na política normalmente ao lado de um partido político ou grupo, mas não causam a instabilidade sozinhas. A instabilidade não decorre das Forças Armadas senão das alianças de poder estabelecidas entre políticos e militares para certos fins. A RSS pode também contribuir para acentuar divergências e agravar os conflitos entre facções dos poderes civis e militar.

6. Será a intervenção da Comunidade Internacional necessária?

Vários actores políticos, sociedade civil e organizações, comunidade na diáspora, consideram o poder militar como uma ameaça ao país e defendem que a intervenção internacional no processo de reforma é essencial por acreditarem que é a única maneira de o fazer. A intervenção da Comunidade Internacional é, segundo estes actores, importante para permitir que as forças favoráveis à reforma possam actuar.

Neste sentido, a retirada do apoio internacional poderá ainda piorar a situação contribuindo para o fortalecimento das facções que no interior das Forças Armadas não aderem à reforma, favorecendo os grupos que não permitem o normal funcionamento das instituições democráticas e levar ao aumento do tráfico de droga, desmotivando o retorno dos quadros na diáspora e impedindo a progressão democrática.

Mesmo no seio da UE, as dificuldades sentidas pela missão EU-SSR em alcançar os seus resultados veio dar razão a alguns países que sempre a ela se opuseram. Assim, pode desta maneira tornar-se cada mais difícil a mobilização de vontades e fundos para uma intervenção credível e eficaz.

Se é verdade que há quem defende que a estabilidade só pode ser construída dentro do próprio país e que a intervenção da Comunidade Internacional pode impedir que se encontrem soluções próprias, a maioria pensa que se podem encontrar soluções em que a Comunidade Internacional e a intervenção externa estimule as capacidades nacionais para encontrar soluções.

7. Conclusões

A reforma do sector da defesa e segurança (RSS) é considerada essencial para a construção da paz e desenvolvimento na Guiné-Bissau. Apesar de várias tentativas de reforma houve poucos progressos na transformação do sector. Uma análise crítica das intervenções externas pode abrir espaços de reflexão e permitir melhorar o planeamento dos projectos e os seus impactos. A missão EU-SSR, lançada em 2008 e retirada em 2010 devido ao aumento da instabilidade na Guiné-Bissau afigura-se como um estudo de caso interessante.

Os constrangimentos que a missão EU-SSR enfrentou não estão só relacionados com a crescente instabilidade política e militar do país, ou com a falta de vontade tanto política, como militar para a implementar. Tais dificuldades já deveriam ser pressupostos da própria missão pois é por causa da instabilidade bem como de ineficiências e disfunções do sector da segurança que existe a necessidade da reforma. De forma mais evidente ainda, os constrangimentos logísticos que foram causa do atraso da missão EU-SSR, eram constrangimentos que deveriam ter sido integrados no planeamento do projecto, pois qualquer missão na Guiné-Bissau se irá deparar com esse tipo de obstáculos. Os obstáculos

advêm sobretudo da desadequação das soluções encontradas pela Comunidade Internacional face ao contexto e aos problemas antevistos.

Na verdade, muitas das razões do insucesso da missão já estavam contidas na própria génesis do projecto particularmente na lógica da intervenção, na forma como este foi implementado e por ter incorrido nos erros cujas próprias teorias que formam a RSS tentam prevenir: desadequação ao contexto, falta de consideração pelos impactos indesejáveis e falta de apropriação. Embora estes princípios sejam enunciados nos documentos normativos da RSS, existe um *gap* entre a teoria e a prática (Garrido Gomes, 2009). A dificuldade reside em operacionalizar isto é aplicar na prática os princípios definidos pela Comunidade Internacional, ela própria, como fundamentais para a intervenção externa: adaptação, *ownership* e “do no harm”.

A persistência de conflitos na sociedade guineense especialmente ao nível das elites políticas e militares, constitui um entrave ao desenvolvimento do país. É necessário redefinir o papel das forças de segurança na sociedade guineense, para que possam garantir, de facto, a segurança humana e a paz. Mas a transformação deve ser um processo interno, baseado nos recursos nacionais, na procura de soluções adequadas e enquadrada no processo mais vasto de construção do Estado. No entanto, a extrema complexidade da situação político-militar combinada com dinâmicas regionais nomeadamente a influência do narcotráfico, torna difícil a mobilização das vontades de transformação, até devido ao perigo para a integridade física dos actores que querem a mudança.

No entanto, embora as intervenções possam ter impactos negativos indesejáveis, a omissão também pode favorecer a instabilidade, como se verificou durante o largo período em que parceiros bilaterais e agências internacionais se afastaram da Guiné-Bissau. A questão é como é que a intervenção internacional pode contribuir para potenciar as dinâmicas internas positivas. Isto requer uma compreensão mais profunda do equilíbrio de forças e do contexto político e social, apoiada nos conhecimentos nacionais e em equipas multidisciplinares; requer uma abordagem flexível e experimental, de longo prazo, que reconheça a sensibilidade do sector da segurança e a complexidade dos processos de transformação social.

7.2. Adaptar conceitos e projectos ao contexto

É fundamental aprofundar o conhecimento sobre os problemas que careçam de solução, com vista a desenhar projectos que respondam às questões críticas do sector da segurança da Guiné-Bissau. Na análise do sector da segurança, bem como das dinâmicas das sociedades africanas em geral, parte-se de uma comparação implícita com as sociedades europeias. Cabe sublinhar, a este respeito, o testemunho de um entrevistado acerca da missão EU-SSR: “a missão não tentou compreender o tipo de organização que havia, limitando-se a dizer que não havia organização”. Não foram observadas suficientemente, nem se tentou compreender, as forças políticas, sociais, económicas e culturais no

terreno. Não obstante, aquelas forças devem constituir parte da solução, pois são os recursos internos necessários para lançar, com êxito, a reforma (Curtis, 2009). A Guiné-Bissau, pese embora a conflitualidade interna, conseguiu manter um certo grau de coesão social e identidade nacional, ao contrário de outros países da região. Porém, a coesão pode estar a erodir (IEEI, 2005). É necessário observar estas dinâmicas para pensar as soluções.

Por falta de conhecimento sobre a sociedade, os conflitos e os mecanismos formais e informais de resolução dos mesmos, as soluções propostas pela RSS revelaram-se desadequadas. Na Guiné-Bissau, é crucial aprofundar o conhecimento sobre a maneira como o poder político e militar se articulam, as alianças e facções existentes e a ligação com as dinâmicas sociais, económicas e políticas (IDN, 2009). É, também, necessário investigar os mecanismos informais de regulação de conflitos e de aplicação da justiça e identificar, nos actores informais (Roque, 2009), os agentes de transformação na sociedade guineense (IDN, 2009). Deve ser promovida a investigação nacional e o desenvolvimento de conceitos africanos e o estabelecimento de dinâmicas de diálogo com estes actores, até aqui ignorados. Por último, é essencial apostar em equipas especializadas e multidisciplinares nos projectos internacionais (IDN, 2009), que possam facilitar o diálogo. Trata-se de desenvolver processos que permitam superar e encontrar soluções interdisciplinares e cooperativas que permitam reforçar a eficiência da RSS.

7.1. Operacionalizar o conceito de *ownership*

A RSS é um processo profundo e complexo de transformação, que deve ser apropriado, liderado e até mesmo inventado, pelo próprio país, devendo evoluir a partir de um consenso no seio da sociedade guineense relativamente à forma condução do processo e após um processo de intensa negociação entre as diversas facções. Se tal não acontecer, a RSS “será encarada como um instrumento político de exclusão de alguns grupos em favorecimento de outros” (IEEI, 2005), podendo agravar a instabilidade e inibir formas próprias de resolução de conflitos e estratégias locais de desenvolvimento.

Para garantir a inclusão de todos os actores, julgamos que a reforma deva adoptar uma abordagem “bottom-up”, abandonando as estratégias “top-down”, consideradas como um dos erros das anteriores tentativas de reforma (Koudawo, 2010). O estabelecimento de plataformas de diálogo alargado, com o objectivo de aumentar o conhecimento sobre a reforma e de responsabilizar todos os actores, incluindo as forças de defesa e segurança, mas também a sociedade civil e a Comunidade Internacional, é uma das estratégias propostas para desbloquear RSS (Koudawo, 2010).

A Comunidade Internacional deve, igualmente, reconhecer que as soluções, ou processos, mais adaptadas aos governos e cidadãos não são, necessariamente, as mesmas que os doadores consideram apropriadas. De acordo com Chuter (2008) é possível, por exemplo, que as forças de segurança sobredimensionadas,

ou com várias tutelas com mandatos sobrepostos, conduzam a uma situação mais estável do que aquela preconizada por uma solução teórica.

7.3. Planeamento flexível

A operacionalização do conceito de *ownership* passa, igualmente, por uma mudança do formato de intervenção. A necessidade de obtenção de resultados no curto prazo impõe pelos projectos, prejudica a procura de consensos e de processos de transformação social na Guiné-Bissau, necessariamente lentos e progressivos.

Adicionalmente, começar o processo pela elaboração de planos ideais, como no caso do documento estratégico nacional, pode ser contraproducente: tais planos, ao invés de indicarem o caminho, podem dificultar os verdadeiros processos de transformação. A RSS deve iniciar um processo de diálogo e prosseguir, passo a passo, com meios programáticos mais flexíveis e dinâmicos, podendo retirar ilações e discutir estratégias com outros países que lidem com problemas idênticos. Devem ser privilegiado, por exemplo, sistemas mais negociais.

No final de 2009, a mesa de doadores foi condicionada à aprovação do pacote legislativo para a reforma do sector de defesa e segurança¹⁸. Ora, uma metodologia que privilegie a experimentação é a única, cremos, que possa justificar um condicionalismo financeiro, podendo envolver, por exemplo, no caso em apreço, um período experimental, com vista a estudar, no terreno, da adequação da lei. É necessário dar lugar a processos negociais genuínos, que permitam uma interacção efectiva entre as várias partes envolvidas e a avaliação e a correcção.

7.4. Integração da Reforma no contexto da construção do estado.

O processo de reforma das forças de defesa e segurança deve ser integrado no processo mais amplo de construção do Estado e da procura de soluções e modelos adaptados às dinâmicas sociais do país, baseados nos mecanismos existentes na sociedade guineense de resolução dos problemas. A transformação almejada só pode resultar de um processo endógeno que mobilize as forças internas que são os recursos necessários para lançar o processo de transformação.

8. Referências

- Aoi, C.; Coning, C., Thakur, R. (2007). Introduction. In Aoi, C.; Coning, C., Thakur, R. (eds) *Unintended consequences of peacekeeping operations*. Tóquio, Nova Iorque, Paris: United Nations University Press.

¹⁸ Pacote legislativo elaborado no quadro da missão da EU-SSR que inclui o quadro Legal das Forças Policiais, Ministério do Interior, Forças Armadas e dos Serviços da Procuradoria-geral.

- Banhson (2010). *European Union and SSR in Guinea-Bissau*.
- Ball, N. (2004). Dilemmas of Security Sector Reform. In: Clem McCartney, Martina Fischer and Oliver Wils (eds.). *Security Sector Reform*. Berghof Handbook Dialogue No. 2, 2004.
- Bryden, A.; N'Diaye, B. e Olonisakin, F. (eds.) (2008). Challenges of Security Sector Governance in West Africa. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Burr, L.; Jensen, S. e Stepputat, F. (2007). *The Security – Development Nexus. Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa*. Uppsala: Nordiska Africaninstitutet; Cape Town: HSRC Press.
- Chuter, D. (2008). *Security Sector Reform: Ambitions and Reality. International Forum for the Challenges of Peace Operations 2008. Background Paper (Draft)*. Acessível em: http://www.challengesforum.org/cms/images/pdf/SSR_Bg_Oct2008%283%29.pdf.
- Correia, A (2008) Política-Segurança-Desenvolvimento na Guiné Bissau. *Política Internacional e Segurança*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Curtis, D. (2009). *Fragile states: understanding comes before learning how to fix*. Comentários. Disponível em: http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2009/04/27/fragile_states.aspx.
- Daase, C. & Friesendorf, C. (eds) (2010). *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*. London and New York: Routledge.
- Fiott, D. (2008). European Union Security Sector Reform Missions: The Case of Guinea-Bissau. *European Security Review*, Number 30, May 2008.
- Garrido Gomes, J. (2009). *Da Teoria à Prática: Desafios da Reforma do Sector da Segurança na Guiné-Bissau. Pós-Graduação em Gestão Civil de Crises*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Gorjão, P. (2010). Guinea-Bissau: The Inescapable feeling of Déjà Vu. *IPRIS Policy Brief*. Abril 2010.
- Henriksson, K. & Kerkkänen, A. (2008). Introduction. In: Kirsi Henriksson (ed) (2008) *CMC Finland Yearbook 2008 on Civilian Crisis Management Studies*. Kuopio: CMC Finland.
- Herbert, R. (2003) *Security Sector Governance: An Analysis of Guinea-Bissau. Working Paper Series*. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael” Conflict Research Unit.
- IDN - Instituto de Defesa Nacional (2009). *A Ligação Segurança-Desenvolvimento: Contributos para uma Estratégia Nacional. O caso da Guiné-Bissau. Relatório da Mesa Redonda*, IDN 30 de Abril de 2009.
- IEEI - Instituto de Estudos Estratégicos (2005). *O papel da Cooperação Europa-África na resolução de Conflitos. Relatório da Conferência A África e A Europa, Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*, Maio 2005. Disponível em: http://www.ieei.pt/files/Relatorio_Africa_Europa_CapIII.pdf
- International Crisis Group (2008). *Guinea-Bissau: In need of a State*. Africa Report No 142, 2 July 2008. Acessível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/>

- country_profiles/1043287.stm
- Koudawo, F. (Ed) (2010). *Podem as Forças Armadas Serem Reformadas? Propostas da Voz do Paz para uma Reforma Participativa das FDS. Eco da Voz da Paz. Boletim Informativo*. Número 3, Ano 1, Maio 2010.
- Merton, R.K. (1936). The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review* 1(6):894-904.
- Monteiro, A e Morgado, M. (2009). Last Chance for Security Sector Reform in Guinea-Bissau. *IPRIS Viewpoints*. Lisboa: IPRIS.
- Observatoire de l'Afrique (2008) *Security Sector Reform in Guinea-Bissau. Africa Briefing Report*. Egmont Palace, Brussels, 28 January 2008. Brussels: Observatoire de l'Afrique.
- OCDE/CAD (2004) *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice 2004*. Paris: OCDE
- OCDE/CAD (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Paris: OCDE.
- OCDE/DAC (2007) *The OECD DAC Handbook on SSR: Supporting Security and Justice*. Paris: OCDE.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2005) *Briefing Pack – Guinea Bissau*.
- República da Guiné-Bissau, Comité Interministerial para a Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança, Comité Técnico (2006a) *Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança, Documento de Estratégias*.
- Roque, S. (2009). *Peacebuilding in Guinea-Bissau: A Critical Approach*. Norwegian Peacebuilding Centre, Oslo. Disponível em: <http://www.peacebuilding.no/eng/Publications/Noref-Reports2/Peacebuilding-In-Guinea-Bissau-A-Critical-Approach>
- Schiefer, U. (2008) *Integrated Evaluation of Change. A new perspective for planning and evaluation in multiple intervention environments*. Lisboa: Periplo.
- Tadesse, M. (2009). *Understanding international influences on security reform in Africa*. Disponível em: <http://www.eldis.org/index.cfm?objectid=78056BBD-F65A-F052-1D38FA2B02A28363>.
- Williams, R. (2000) Africa and the Challenges of Security Sector Reform, Institute for Security Studies, Published in *Monograph 46, Building stability in Africa: Challenges for the new millennium*, February 2000. Disponível em: <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No46/Africa.html>.