

A LIGAÇÃO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NA AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO PÓS-2015

Carolina Alves Pereira

pereira.carolinaalves@gmail.com

Licenciatura em Relações Internacionais, pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2012). Mestrado em Estudos de Desenvolvimento, pelo ISCTE-IUL (2014).

Resumo

O presente artigo¹ procura analisar a influência que constrangimentos de natureza política e questões de ordem técnica exercem sobre a ligação entre segurança e desenvolvimento, em particular no contexto da discussão sobre a nova agenda para o desenvolvimento global pós-2015. Para tal, começa por posicionar-se teoricamente a ligação em análise de maneira a contextualizar os elementos que mais a influenciam e cuja descrição é pormenorizada logo a seguir. Depois, é exposta alguma da discussão prática em torno da elaboração da agenda pós-2015 para o desenvolvimento, o que contribui para materializar as dificuldades (e as oportunidades) em torno da ligação segurança-desenvolvimento, bem como as perspetivas acerca da inclusão de um objetivo concreto visando essa ligação numa agenda global futura.

Palavras chave:

Ajuda ao desenvolvimento; segurança; ligação segurança-desenvolvimento; constrangimentos; agenda global para o desenvolvimento pós-2015

Como citar este artigo

Pereira, Carolina Alves (2015). "A ligação segurança-desenvolvimento na Agenda Global para o Desenvolvimento pós 2015". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 6, N.º 2, Novembro 2015-Abril 2016. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol6_n2_art05

Artigo recebido em 8 de Março de 2015 e aceite para publicação em 2 de Outubro de 2015

¹ Artigo baseado na dissertação de Mestrado da autora, "A ligação segurança-desenvolvimento na agenda global para o desenvolvimento pós-2015", defendida em Dezembro de 2014 [cf. Pereira, Carolina Alves. (2014). *A ligação segurança-desenvolvimento na agenda global para o desenvolvimento pós-2015*. Lisboa: ISCTE-IUL. Dissertação de mestrado. Disponível em [www: <http://hdl.handle.net/10071/8827>](http://hdl.handle.net/10071/8827).]



A LIGAÇÃO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NA AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO PÓS-2015

Carolina Alves Pereira

Introdução

A partir dos anos 90, a multidimensionalidade que passou a caracterizar o conceito de desenvolvimento, aliada a alterações na geopolítica mundial aquando do fim da Guerra Fria e a importantes mudanças na abordagem ao próprio conceito, a segurança passou a ter lugar na discussão sobre o tema. A segurança deixou de ser associada somente a questões militares ou de competência exclusivamente estatal, para dizer respeito a um campo de análise muito mais abrangente, nomeadamente preocupando-se com o tema dos Direitos Humanos. As condições de vida das populações e respetivas liberdades e direitos passaram a destacar-se enquanto pressupostos fundamentais para o desenvolvimento pleno das sociedades, considerando-se os elementos de insegurança como obstáculos àquela condição (Fukuda-Parr, 2003: *passim*).

Com efeito, as correntes teóricas do Desenvolvimento que defendem a multidimensionalidade do conceito, assim como as correntes críticas dos Estudos de Segurança (particularmente nos contributos das Escolas de Copenhaga – como Barry Buzan ou Ole Waever – e de Aberystwyth – como Ken Booth e Richard W. Jones), apoiam o alargamento dos respetivos conceitos². Desta forma, acabam por favorecer uma maior convergência dos domínios que os mesmos envolvem. Em consequência, gera-se uma discussão vasta e interessante, porém pouco consensual, levantando a questão em torno da “securitização do desenvolvimento”.

Assim, e apesar de ser até bastante debatido, o tema da segurança tende a evidenciar um papel muito pouco consistente nas discussões internacionais sobre desenvolvimento. A vasta literatura permite constatar que existe, de facto, lugar para debater sobre segurança e respetivas consequências para o desenvolvimento, sobressaindo a dualidade segurança/insegurança à qual correspondem, respetivamente, as dimensões prevenção/reacção conforme a abordagem privilegiada no discurso. Torna-se evidente o contraponto constante entre segurança enquanto ausência de ameaças (como os conflitos e a violência, por exemplo) ao bem-estar coletivo com base na prevenção face à probabilidade de ocorrência dessas mesmas ameaças, e insegurança como a existência das referidas ameaças, à qual se associa

² Por exemplo, Ken Booth argumenta que a segurança propriamente dita “*can only be achieved by people and groups if they do not deprive others of it*” (Booth *apud* Diskaya, 2013). O que, desde logo evidencia a rutura com a perspetiva tradicional que determinava a segurança como competência exclusiva dos Estados, pois coloca o ser humano no centro da discussão.



uma dimensão reativa, isto é, assente na atuação sobre os fatores de insegurança [(Fukuda-Parr, 2007: 3); (Denney, 2013^a: 4)].

Segurança supõe mais do que a simples ausência de ameaças. Na verdade, deve associar a essa ausência a garantia dos meios e das condições necessárias à prossecução de políticas de desenvolvimento sustentáveis e duradouras. Como fatores de segurança, podem nomear-se a ausência de ameaças, a disponibilidade de recursos para satisfazer as necessidades de todos, a igualdade, a justiça, a estabilidade, a confiança (nas instituições governativas) e a construção de sociedades sólidas, robustas e capazes (Fitz-Gerald, 2004: 10).

Insegurança implica mais que a ausência de paz. Da perspetiva dos fatores endógenos (fatores internos que influenciam os acontecimentos num determinado território), a insegurança caracteriza-se pela existência prolongada de situações de perigo e ameaçadoras do bem estar e da estabilidade das sociedades. Nomeiam-se fatores como a existência de ameaças, conflitos, violência armada e física, a discriminação, a desestruturação governativa e institucional, lutas de poder, a escassez de recursos ou a carência económica, bem como a corrupção, as economias paralelas e o tráfico pois todos eles contribuem para alimentar disputas e situações de instabilidade e insegurança (McCandless & Karbo, 2011: *passim*).

A supracitada dualidade funciona como argumento à ligação entre os domínios da segurança e os domínios do desenvolvimento, favorecendo algum consenso entre os teóricos que sobre ela trabalham. Os conceitos acabam por se mostrar indissociáveis, já que é a conjugação de fatores que mais importa. Porém, o impacto negativo da insegurança sobre os baixos níveis de desenvolvimento é aquele que reúne maior consenso.

Constrangimentos políticos e técnicos inerentes à ligação segurança-desenvolvimento

A questão sobre a causalidade envolvendo a segurança e o desenvolvimento encerra a principal questão da ligação entre aqueles conceitos, levantando relutâncias políticas e dificuldades técnicas que influenciam de forma importante a tomada de decisão relativamente à introdução de um objetivo específico sobre segurança na agenda global para o desenvolvimento.

Os constrangimentos de ordem política abordados mais frequentemente prendem-se com a sobreposição de interesses, benefícios e privilégios por parte dos intervenientes na agenda política internacional, em particular, dos doadores que dificultam a harmonização das agendas da segurança e do desenvolvimento.

Segundo Blunt, *et al.* (2011: 176), as necessidades reais dos países menos desenvolvidos ainda não são satisfatoriamente abarcadas pelos programas de ajuda da comunidade doadora, uma vez que estes são mais condicionados pelas vontades e interesses dos doadores que dos beneficiários. Ou seja, a capacidade financeira, económica e monetária dos países condiciona de forma decisiva os parâmetros dos seus programas de ajuda e acaba, invariavelmente, por significar um agravamento nas disparidades entre regiões desenvolvidas e em desenvolvimento (Blunt, *et al.*, 2011: 175-177). Isto aliado à existência e aplicação de um modelo único de desenvolvimento baseado nos padrões ocidentais e neoliberais de desenvolvimento, é muitas vezes vista



como uma forma de ingerência nos assuntos internos dos países, desacreditando a sua autoridade e legitimidade, logo como a conservação de um *status quo* prejudicial aos países menos desenvolvidos (Buur, *et al.*, 2007: 31).

As consequências destas orientações nos programas de ajuda refletem-se essencialmente na predominância da prossecução dos próprios objetivos, bem como de benefícios económicos e políticos por parte dos doadores. Por vezes fazem-no de forma pouco transparente, procurando camuflar intenções e interesses, ou valorizar vantagens geopolíticas. A esta tendência associa-se o carácter paternalista e as pretensões de ocidentalização tantas vezes apontadas aos países doadores e ao modelo predominante de desenvolvimento, responsáveis pela manipulação e usurpação dos objetivos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (doravante, APD) (Blunt, *et al.*, 2011: *passim*).

Como consequência, esta eventual manipulação dos programas por parte do poder e da estrutura política acaba por ser muitas vezes responsável pelo prejuízo da situação já debilitada que caracteriza os ambientes violentos (ou pós-conflito). Teme-se, sobretudo, a securitização ou militarização do desenvolvimento camuflada pelos programas de ajuda, juntamente com os efeitos que isso possa ter nas condições de vida das populações recetoras (Bonnell & Michailof, 2012: *passim*).

Este risco de deturpação e perversão que o conceito possa sofrer, principalmente por parte dos atores políticos reflete a vulnerabilidade conceptual apontada ao conceito de segurança que o coloca à mercê das necessidades, objetivos, fins ou contextos de quem os emprega ou onde se inserem. Ou seja, está em causa o perigo de apropriação abusiva do termo, considerando-se a eventual inclusão da segurança na agenda como uma forma de legitimar o recurso à força sob pretextos de APD (ex.: intervenções humanitárias ou o caso da luta contra o terrorismo), desvirtuando o carácter da ajuda e contribuindo ainda mais para o fraco desenvolvimento dos territórios mais desfavorecidos (aprofundamento da dependência externa) [(Bonnell & Michailof, 2012: *passim*); (Buur, *et al.*, 2007: 31); (Cammack, *et al.*, 2006: *passim*)]. Talvez com o intuito de contornar estas relutâncias, algumas sugestões para a inclusão do tema na agenda política do desenvolvimento vão no sentido de associar os objetivos de segurança a outros domínios, como o da governança, da justiça ou dos princípios do Estado de direito (Denney, 2013a: 7-8).

Reconhece-se portanto que, no contexto de APD em situações de insegurança, está em causa a manutenção de um complicado equilíbrio entre os interesses e expectativas de doadores e beneficiários. Se por um lado o egocentrismo de alguns doadores se mostra um obstáculo real e difícil de contornar, por outro lado, há que admitir que esta não é uma realidade isolada. Na verdade, da mesma maneira que certos doadores gerem os seus programas consoante lhes for mais benéfico, bem como ao estatuto que envergam, é também verdade que existem aqueles que se pautam por ações mais moderadas no que a isto diz respeito. Por exemplo, as economias em ascensão parecem enveredar por um sistema de ajuda mais orientado para a cooperação e entreaajuda. Nestes casos, os doadores deparam-se com a difícil tarefa de gerir os seus interesses com os dos outros. Por um lado, permanece a importância de se organizarem enquanto atores políticos e financiadores, cujas obrigações exigem uma postura firme e prossecutora de resultados eficientes (que justifiquem o investimento). Por outro lado, mantem-se a responsabilidade relativamente à expectativa do beneficiário e à sua necessidade de apoio no que toca à sua situação económica, bem



como à sua capacitação interna a nível governativo e institucional (Driscoll & Evans, 2005: *passim*).

Isto significa que à APD está subjacente uma necessidade de harmonia política que tem tanto de importante quanto de complexo. Quando estendida a contextos de violência ou pós-conflito onde tendem a proliferar fatores de insegurança, este aspeto tende a intensificar-se.

Por sua vez, os constrangimentos de natureza técnica relacionam-se sobretudo com a mensurabilidade, com a recolha de dados e criação de sistemas de monitorização viáveis que permitam estabelecer um nexo de causalidade entre os fatores de segurança/insegurança e o desenvolvimento, bem como com a standardização (ou generalização) das políticas e programas de desenvolvimento, como apresentados de seguida.

A mensurabilidade diz genericamente respeito à possibilidade de aferir com base em indicadores e objetivos concretamente estabelecidos os resultados de uma dada ação de modo a revelar o seu impacto. Esta definição é igualmente aplicável ao contexto do desenvolvimento e da segurança. Naqueles contextos, a mensurabilidade aparece associada à possibilidade e à capacidade de medir o impacto das políticas de segurança aplicadas no âmbito dos programas de desenvolvimento, sendo considerada um elemento determinante na ajuda internacional em contextos de insegurança (Bush, *et al.*, 2013: 45).

Quando se debate a conjugação das agendas da segurança e do desenvolvimento, a mensurabilidade ou a avaliação de impactos/resultados surge associada sobretudo aos programas de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (doravante DDR) ou de Reforma dos Sistemas de Segurança (doravante RSS), bem como às missões de peacebuilding e peacekeeping em contextos de pós-conflito e a tudo o que lhes está inerente: número de vítimas, número de deslocados, número de refugiados, nível de desempenho institucional e governativo, proliferação (incluindo tráfico) de armamento, existência de minas, etc.. Monitorizar estes indicadores permite avaliar a evolução dos referidos programas e missões. Ou seja, este tipo de missões lida com fatores de insegurança que colocam em perigo a vida dos cidadãos, bem como as capacidades, meios e recursos de que estes deveriam dispor para realizar as suas atividades quotidianas. Isto coaduna-se com efeitos inevitavelmente negativos nos índices de desenvolvimento dos territórios afetados (ex.: minas, armas, violência, índice de fragilidade) [(Menkhaus, 2004: 3); (Bush, *et al.*, 2013: *passim*)].

A mensurabilidade tenta aferir e avaliar o impacto que os projetos e programas desencadeados no âmbito das referidas missões tiveram nos indicadores citados: aquando da programação da missão, é definida uma matriz com objetivos, metas, indicadores e pressupostos. São aqueles indicadores que orientam a prossecução das metas e objetivos, contribuindo para o alcance dos mesmos e que, conseqüentemente permitem refletir sobre o nível de sucesso dos programas quando a missão termina [(Menkhaus, 2004: 4-6; (Bush, *et al.*, 2013: *passim*)].

Inserida na linha de raciocínio apresentada, a mensurabilidade funde-se, naturalmente, com a situação de conflito que analisa e com o contexto que lhe diz respeito. De acordo com autores como Kenneth Bush e Colleen Duggan (2013), a interação entre o contexto do conflito e o sistema de avaliação compõe-se de quatro vertentes: os métodos, a logística, a política e a ética. Significa que estas quatro vertentes



interligam-se e influenciam de forma decisiva o processo de avaliação dos resultados obtidos com as políticas aplicadas através das missões de peacebuilding e peacekeeping (Bush & Duggan, 2013: 8).

A interligação entre as vertentes mencionadas pode colocar algumas limitações à mensurabilidade (manifestadas através dos entraves ao trabalho dos avaliadores). Nomeadamente, a ação de atores externos (seja quem requer a avaliação, sejam autoridades políticas, etc), o próprio ambiente físico que, devido à insegurança, formação geográfica ou acessibilidades dificulta o acesso dos avaliadores ao contexto que devem analisar; e restrições de informação, a base do trabalho dos avaliadores. A debilidade ou insuficiência da informação inviabiliza os dados, logo impossibilitando a formulação de resultados. Estas limitações acabam por colocar em causa a interpretação fidedigna do verdadeiro impacto dos programas (Bush & Duggan, 2013: 9-11).

O primeiro engloba, por um lado, os responsáveis dos projetos e os proponentes da avaliação. Os primeiros que tentam condicionar o acesso à documentação, permitindo aos avaliadores utilizar apenas sites e informação “de referência” ou devidamente “filtrados”. Os segundos que, aquando da apresentação de resultados, exigem conclusões que por vezes não coincidem com a realidade (ex.: avaliar positivamente quando os dados indicam o contrário). Por outro lado, engloba problemas associados à escolha dos métodos de avaliação quando o cliente impõe o uso de metodologias dispersas e variadas sobre as demais, colocando em risco a solidez da avaliação (Bush & Duggan, 2013: 9-11).

O segundo diz respeito à complicação típica de situações de conflito ou pós-conflito, isto é, quando está em causa avaliar o impacto de determinado programa naquele contexto, o processo torna-se mais complicado em comparação com outras situações. Isto porque estes ambientes apresentam todas as características prejudiciais à tarefa, nomeadamente: instabilidade, insegurança, corrupção, desestruturação institucional e governativa, escassez de recursos, dificuldade de acesso à informação (base do processo de avaliação, essencial à eficácia da mensurabilidade), etc. No fundo, elementos comuns aos Estados considerados frágeis e àqueles onde prolifera a violência armada (Bush, *et al.*, 2013: *passim*).

O terceiro associa-se aos obstáculos colocados aos avaliadores para a agregação de dados, estudo de resultados e posterior elaboração de relatórios sobre os programas executados. Se a informação recolhida não for fiável, suficiente ou coerente, os resultados do trabalho de avaliação tornam-se fracos e obsoletos (Menkhaus, 2004: 6).

Apesar das dificuldades, a mensurabilidade permanece um dos principais condicionamentos da atuação no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, particularmente quando em causa estão questões de segurança. De facto, um dos principais argumentos associados à mensurabilidade/avaliação alega que incluir a segurança na agenda internacional por via de temas concretos e aferíveis – como o número de armas, de minas, o número de mortes violentas, etc – contribuirá para regular as intervenções sob o pretexto securitário e controlar as pretensões políticas de ingerência (Denney, 2013a: 8). Isto parece contribuir para estabelecer uma relação de causalidade entre a segurança e o desenvolvimento, justificando a eventual introdução de metas e objetivos associados ao tema.



A possibilidade de avaliar um programa e apresentar os respetivos impactos sob a forma de resultados concretos é um dos principais aspetos subjacentes às iniciativas dos doadores, como pode aliás perceber-se pelos documentos da OCDE sobre o assunto (como os relatórios do CAD, *DAC Statistical Reporting Directives* (OCDE, 2010) e *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results* (OCDE, 2012c), por exemplo). Naturalmente, será focalizada a ótica dos doadores e respetivos critérios, ou seja, quem os países doadores da OCDE consideram passível de ser considerado beneficiário e sob que critérios, bem como que ações podem ser incorporadas no contexto da APD. Quer isto dizer que a principal questão à qual a maioria dos programas de APD responde à partida incide sobre a possibilidade de aferir os resultados dos mesmos (OCDE, 2012c: *passim*).

Igualmente, a elaboração dos guias de monitorização representa um constrangimento técnico igualmente importante. Encontrar ou formular indicadores de análise e assegurar a sua viabilidade, imparcialidade e solidez é um autêntico desafio. São os indicadores que permitem trabalhar na prossecução dos objetivos, pelo que é da definição coerente dos primeiros que depende o sucesso dos segundos. Os indicadores são os dados mais específicos da fórmula de monitorização (a par com os objetivos e as metas) e referem-se ao estado de alcance das metas. A finalidade é os agentes responsáveis perceberem, através dos indicadores – recolhidos de fontes reconhecidas – até que ponto as metas propostas estão a ser cumpridas. Isto significa que, verificando-se, a debilidade dos indicadores terá inevitavelmente repercussões no restante programa, já que colocará em causa a solidez das conclusões formuladas acerca do cumprimento das metas e, conseqüentemente, do alcance dos objetivos (UN, 2013: 23-25).

Também a negligência contextual, aquando da formulação dos projetos ou programas de APD, relativamente aos contextos em que se vão inserir, é vista como um constrangimento técnico (embora com alguma dimensão política) à presença formal do tema da segurança na agenda do desenvolvimento, especialmente por parte dos países beneficiários. Estes sublinham negativamente a tendência para a generalização, tantas vezes associada aos ODM, assente na abordagem “one size fits all” e na existência de uma matriz aplicável (embora suscetível de adaptação) às várias situações de fragilidade e pós-conflito ou de violência. Na sua ótica, este método é prejudicial à correta prossecução dos objetivos, subestimando as realidades em que se enquadra a ajuda (Bonnel & Michailof, 2012: *passim*).

Como tal, os recetores sugerem uma maior atenção às especificidades e abordagens mais personalizadas, já que consideram esta ‘standardização’ dos projetos prejudicial à prossecução de resultados sustentáveis. Porém, se a ‘standardização’ de projetos por parte da comunidade doadora desvaloriza as especificidades de determinado contexto, a contextualização como base para os mesmos coloca em causa a exequibilidade de um objetivo global: torna-se incomportável justificar ou gerir um objetivo tendo por base o contexto de cada realidade, conflito, fragilidade ou exposição ao uso da violência armada (Bush & Duggan, 2013: 26).

Naturalmente, nem os constrangimentos políticos nem os constrangimentos técnicos são isolados ou estanques, chegando mesmo a ser transversais e a influenciar-se reciprocamente. Os políticos, marcados pela confiança nas políticas, pelo investimento, pela manutenção dos interesses entre doadores e recetores e pelo equilíbrio entre universalidade e contexto, incidem maioritariamente no esforço entre a necessidade de



construir objetivos universais que equilibrem significativamente os vários interesses envolvidos, e a vontade de fazer respeitar as especificidades dos diferentes contextos e realidades em que se aplicam. Já os técnicos acabam por se associar mais à recolha, tratamento e apresentação de dados e resultados e à avaliação dos mesmos. Porém os interesses e vontades políticas condicionam inevitavelmente a elaboração dos objetivos e indicadores a constar da agenda, além de estarem presentes em cada etapa da avaliação, desde a sua definição, passando pelos métodos escolhidos para a efetuar até à formulação e apresentação dos resultados. Surgem questões fundamentais como “quem pede a avaliação? Qual o critério de escolha da metodologia? Qual o molde para a apresentação dos resultados? No fundo, a que interesses servirá?” (Bush & Duggan, 2013: 10). Por outro lado, a capacidade de medir o impacto das políticas condiciona as decisões dos Estados que exigem saber da aplicação dos fundos que atribuem (Bush & Duggan, 2013: *passim*).

De referir ainda que tanto os constrangimentos políticos como os técnicos são suscetíveis de oscilação consoante se enquadrem no nível de discussão política global, no nível dos programas de desenvolvimento ou no nível dos projetos aplicados em contextos concretos. Ou seja, se a nível macro (global) pode predominar sobretudo a dificuldade de envolver na mesma agenda os domínios da segurança e os do desenvolvimento face às necessidades e interesses de doadores e recetores, a nível meso (das organizações, iniciativas diplomáticas, etc), podem verificar-se maioritariamente entraves relacionadas com o alcance e a avaliação de resultados, isto é, mais técnicas (Bush & Duggan, 2013: *passim*).

Tanto uns como os outros evidenciam igualmente a importância da clareza na semântica utilizada, pois é daqui que muitos deles acabam por resultar. É fundamental definir claramente os contornos das políticas de desenvolvimento, respetivos objetivos e indicadores, pois disso dependerá a verificação dos resultados. Por sua vez, esta verificação facilitará a confiança relativamente às políticas, da qual dependerão as condições de financiamento, na ótica dos doadores e a recetividade, na ótica dos beneficiários.

O tema da segurança na discussão internacional sobre o período pós-2015

O enquadramento apresentado suporta a discussão prática em torno do futuro da APD. Esta discussão é feita sobretudo no contexto dos ODM, cujo término de prazo – 2015 – torna urgente definir metas e objetivos que lhes sucedam. É fundamental refletir no trabalho feito com os ODM, utilizando-o como ponto de partida para a criação de uma nova agenda orientadora da política internacional para o desenvolvimento. Esta deveria conseguir conjugar um caráter mais atualizado, mais flexível e assertivo, com um caráter de continuidade refletindo a aprendizagem retirada do trabalho com os ODM (Aryeetei, *et al.*, 2012). Poderíamos depreender que o trabalho desenvolvido até aqui serviria de estímulo à tomada de decisão dos agentes políticos ao nível da APD, refletindo-se isso em ações mais concretas e menos influenciadas pelos constrangimentos referidos anteriormente. Nomeadamente ao nível das questões de segurança, que a esta altura se cimentassem conceitos e se ultrapassassem choques de interesses de modo a permitir a existência de uma agenda de cooperação internacional efetivamente concretizável e bem-sucedida.



É neste contexto que se insere, justamente, o trabalho do Open Working Group (doravante OWG)³. Este grupo de trabalho foi escolhido na Assembleia Geral das Nações Unidas (na Cimeira Rio+20) em Janeiro de 2013 e fez-se constituir por cerca de 30 membros (representantes da sociedade civil, comunidade científica e das próprias NU). A sua principal função foi basear-se no documento *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development* (2013) do Painel de Alto Nível das Nações Unidas⁴ para criar propostas de potenciais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), eventuais sucessores dos ODM. Ao fim de 13 sessões, em Julho de 2014, o OWG lançou um documento onde plasma 17 objetivos e respetivos indicadores que possam vir a constituir os ODS. Entre eles, o 16º objetivo (“Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels” (OWG, 2014b: 5)) engloba a temática da paz, a importância da reconstrução pós-conflito e chama a atenção para as consequências negativas dos fatores de insegurança no desenvolvimento dos Estados (OWG, 2014b: 2 e 18-19).

Concretamente, na oitava sessão do OWG para discussão dos ODS, em Fevereiro de 2014, a ordem de trabalhos contemplou especificamente o tema “Conflict prevention, post-conflict peace-building and promotion of durable peace, rule of law and governance” (OWG, 2014). Nesta sessão intervieram grupos representantes de diversos sectores, nomeadamente da sociedade civil (como o Quaker United Nations Office, o International Peace Bureau ou a Global Task Force), de países doadores (nomeadamente a Coreia do Sul, a Alemanha, França e Suíça, e a Austrália, o Reino Unido e os Países Baixos) e de países recetores (por exemplo, Timor Leste, o Ruanda e a Zâmbia)⁵. Desde logo, tal espelha a multiplicidade de valores, perspetivas e objetivos que é necessário gerir nos debates sobre a futura agenda global para o desenvolvimento (a nível macro, neste caso).

As intervenções dos participantes na referida sessão deixam transparecer a predominância de elementos da dimensão política e da dimensão técnica inicialmente explanadas. Efetivamente, aquelas são condicionadas por questões como a abordagem à ligação (se deve ser reativa ou preventiva, consoante considerem que se deve atuar sobre os fatores de insegurança ou incentivar fatores de segurança); a abordagem à presença do tema na agenda (direta ou mediada, consoante se deva inserir um objetivo concreto sobre segurança ou associá-la a outros temas); a possibilidade de avaliar e medir impactos e resultados; bem como a existência de sistemas de monitorização e dados estatísticos que contribuam para aferir esses mesmos resultados.

Assim sendo, discutindo sobre a ligação segurança-desenvolvimento, os envolvidos apresentam-se bastante ponderados. Ao afirmarem:

³ As referências feitas ao trabalho do Open Working Group, bem como os documentos analisados podem ser consultados no site oficial <https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html> [última consulta em 6 de Outubro de 2015]

⁴ Este Painel foi nomeado pelo Secretário-geral das Nações Unidas para delinear os primeiros contornos da Agenda do Desenvolvimento pós-2015.

⁵ Os documentos referentes às intervenções estão disponíveis no site oficial do OWG em <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sdgs/group8> [última consulta em 6 de Outubro de 2015].



“The High Level Panel on the UN Post 2015 Development Agenda calls for a transformative shift to recognize peace and good governance as core elements of wellbeing” (IPB, 2014: 1)

ou

“Inclusive, accountable and effective institutions are important aspects of dealing with the past and preventing countries relapsing into conflict or violence” (Gerber, 2014: 2)

ou ainda

“Resilience and peace are central to eradicating poverty, and achieving sustainable and inclusive development” (Borges, 2014: 2),

tanto a sociedade civil, como receptores e doadores se manifestam nitidamente cautelosos no que diz respeito à hipótese de materializar essa ligação na futura agenda do desenvolvimento através de um objetivo concreto.

Estas referências manifestam a preferência por uma abordagem preventiva e mediada, significando isto desenvolver um objetivo que inclua questões de segurança, maioritariamente a partir da associação dessas questões a outras áreas temáticas, como a justiça, o direito e a boa governança, onde estão incluídos os princípios de capacitação, apropriação, eficiência, confiança ou competência. De facto, é crucial promover-se na nova agenda a construção de sociedades sólidas, robustas e capazes (particularmente em contextos mais frágeis e menos desenvolvidos), de maneira a aumentar progressivamente e de forma efetiva a sua responsabilização e sucessiva apropriação das políticas de desenvolvimento que lhes dizem respeito.

Essa abordagem deveria, consequentemente, assentar na definição de objetivos, metas e indicadores concretos que favorecessem uma avaliação coerente dos respetivos resultados. Por outro lado, existe uma preocupação considerável face à existência dos meios e recursos necessários à agregação do material necessário à avaliação (recolha de dados e material estatístico, existência/criação/aperfeiçoamento dos sistemas de monitorização), já que a maioria das intervenções lhes faz referência, ainda que isso não se verifique em número considerável.

Isto é particularmente notório no discurso dos países doadores, onde a importância da mensurabilidade/avaliação, como o acesso a dados estatísticos e a existência/criação/aperfeiçoamento dos sistemas de monitorização enquanto pressupostos legitimadores da inclusão do tema da segurança na agenda global pós-2015, figuram maioritariamente. Afirmações como

“what can be measured gets done” (Gerber, 2014: 3);



"the progress towards building peace and safe societies as well as rule of law and governance should and can be measured" (Gerber, 2014: 3);

ou

"We want to see goals and targets on governance and the rule of law, peace, safety and justice for all" (Australia, et al., 2014: 3),

mostram que a existência de material estatístico viável para aferir os resultados dos seus fluxos de ajuda, é um dos principais condicionamentos aos critérios de APD dos doadores, sendo estes quem parece refletir mais sobre os aspetos técnicos inerentes à inclusão da segurança na agenda pós-2015, quando a mesma é debatida.

É nítida a transversalidade de ambas as dimensões: ainda que a discussão sobre a introdução do tema de forma direta ou mediada seja mais afetada por questões políticas, tem sempre subjacente a componente técnica da criação de um objetivo. Aliás, muitas alusões à dimensão técnica são precisamente direcionadas para a possibilidade de precaver alguns constrangimentos políticos (fins e objetivos securitários, por exemplo) e, através dessa causalidade, legitimar a eventual presença do tópico da segurança na futura agenda para o desenvolvimento. Exemplo disso mesmo é a perspetiva de doadores como a Austrália, o Reino Unido e os Países Baixos que afirmam que o domínio dos instrumentos de avaliação e monitorização favorecem a convergência entre os agentes do desenvolvimento:

"Formulating tangible goals and targets will rally the international community" (Australia, et al., 2014: 3).

Conclusões

Analisar o trabalho desenvolvido pelo OWG permite reflexões interessantes nomeadamente em relação à teoria existente sobre a ligação entre a segurança e o desenvolvimento, por exemplo no que diz respeito à dualidade segurança/insegurança. Esta serve-lhe de enquadramento teórico na medida em que, envolvendo dois tipos de abordagem (preventiva/reactiva) à ligação segurança-desenvolvimento, a definição daqueles conceitos se tornou fundamental para compreender a complexidade da ligação estudada. No entanto, a própria dualidade – parte da dimensão política associada à ligação – acabou por materializar um dos principais constrangimentos à ligação segurança-desenvolvimento. Realmente, o facto de envolver as supracitadas abordagens, que variam consoante se estimule a prossecução de fatores de segurança ou o combate a fatores de insegurança, evidencia a vulnerabilidade conceptual associada ao domínio da segurança e, invariavelmente, às questões que gravitam em torno do mesmo. Essa vulnerabilidade, que torna o conceito passível de múltiplas interpretações, algo permeáveis aos interesses e objetivos de quem as aplica,



influenciará de forma importante a tomada de decisão por parte dos intervenientes na discussão sobre os ODS.

Por outro lado, constata-se que as opiniões entre a literatura e a discussão prática (neste caso, o 8º debate do OWG) divergem no grau de influência que associam a cada dimensão mas convergem nos constrangimentos/oportunidades que delas fazem parte. Isto significa que, embora uns e outros considerem as mesmas oportunidades e os mesmos problemas colocados à manutenção do tema da segurança na agenda do desenvolvimento, divergem relativamente ao nível de impacto que as dimensões em que eles estão inseridos exercem sobre a tomada de decisão. Em resultado, a teoria destaca a dimensão técnica e o trabalho prático de elaboração da futura agenda destaca a dimensão política.

Finalmente, a avaliação enquanto salvaguarda de eventuais manipulações políticas é um dos argumentos mais recorrentes por parte da literatura mais otimista em relação à convergência entre a segurança e o desenvolvimento e evidencia a referida interligação entre as questões políticas e os aspetos técnicos. Desta perspetiva, os elementos técnicos parecem contribuir para um maior sentimento de confiança relativamente à ligação segurança-desenvolvimento, já que bem estruturada, a monitorização servirá para moderar as intenções políticas mais ambiciosas. Apesar disto – e de lhe serem feitas referências importantes através da proposta de objetivos e metas por parte dos intervenientes – a dimensão técnica em que se inclui este tipo de preocupações, não aparece tão destacada no trabalho prático.

Esta conclusão demonstra, portanto que, quer a dimensão política quer a dimensão técnica influenciam de forma decisiva a manutenção de um objetivo de segurança na agenda para o desenvolvimento pós-2015, na medida em que são condições necessárias ao processo. Isto significa afirmar que, debatendo-se a existência de um objetivo concreto sobre segurança na futura agenda global para o desenvolvimento, aqueles constrangimentos verificar-se-ão invariavelmente.

Porém, o trabalho dos decisores políticos acaba inegavelmente mais subjugado a constrangimentos de ordem política, algo particularmente patente na constante preocupação em conferir consistência e coerência à discussão e ao tema em si. Efetivamente encontrar solidez neste debate é crucial, uma vez que a segurança acaba por ser um tema entre tantos outros que procuram lugar na futura agenda do desenvolvimento. De maneira que, só alicerces fortes e argumentos bem fundamentados poderão contribuir para a maior receptividade das agendas políticas à presença do tema na discussão⁶.

Apesar disto, e da maior responsabilidade atribuída à dimensão política, a verdade é que, nos debates em concreto, a componente mais estratégica da discussão não é exponencialmente destacada para além da já mencionada preocupação com a coerência do discurso. Interesses ou posicionamentos políticos claros relativamente à inclusão de questões de segurança na agenda acabam por não ser observados de

⁶ Vale a pena remeter brevemente para o debate sobre “segurança humana” e as tentativas de introduzir a noção na agenda internacional. Foi a sua vulnerabilidade conceptual diante das agendas políticas que acabou por inviabilizar a evolução das discussões em torno do conceito e respetiva operacionalização. O universalismo apontado como característica da *segurança humana* pressupunha a possibilidade de múltiplas interpretações o que poderia representar, segundo os menos entusiastas, uma eventual deturpação e perversão do conceito. Isto poderia, conseqüentemente, acarretar efeitos mais prejudiciais que benéficos para a segurança dos povos, pelo que os debates sobre *segurança humana* não foram muito mais adiante (Freitas, 2002).



forma evidente nas declarações em análise. A área da segurança e a área do desenvolvimento continuam, portanto, com dificuldades de ligação, especialmente no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento. De maneira que, ainda que figure nos debates, a eventual presença concreta do tema na agenda global para o desenvolvimento permanece algo incerta.

Referências bibliográficas

- Aryeetei, E. *et al.* (2012). *Getting to zero: finishing the job MDG's started*. s.l., s.n.
- Attree, L. (2013). An Integrated Vision for Peace and Development? Building on the High Level Panel's Report. *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 8:2, 19 September, pp. 123-127.
- Australia, Netherlands & UK (2014). *OWG 8 discussion on conflict prevention, post-conflict peacebuilding and the promotion of durable peace, rule of law and governance, Australia, Netherlands, UK Troika statement*. New York, Open Working Group.
- Blunt, P., Turner, M. & Hertz, J. (2011). The Meaning of Development Assistance. *Public Administration and Development*, No. 31, 5 Maio, p. 172–187.
- Bonnel, A. & Michailof, S. (2012). *A nossa casa arde a sul - para que serve a ajuda ao desenvolvimento?*. 1ª ed. Lisboa: Tinta-da-China.
- Borges, S. (2014). *Statement By H.E. Ms. Sofia Borges Ambassador and Permanent Representative of Timor-Leste to the United Nations to the Eighth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals Conflict Prevention, Post-conflict Peacebuilding and the P*. New York, Open Working Group.
- Bush, K. & Duggan, C. (2013). Evaluation in Conflict Zones - Methodological and Ethical Challenges. *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 8:2, 19 September, pp. 5-25.
- Bush, K., Duggan, C., McCandless, E. & Abu-Nimer, M. (2013). Evaluation in Violently Divided Societies: Politics, Ethics and Methods,. *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 8:2, 19 September, pp. 1-4.
- Buur, L., Jensen, S. & Stepputat, F. (2007). *The Security-Development Nexus: Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa*. Stockholm and Cape Town: Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala; HSRC Press, Cape Town.
- Byaje, J. (2014). *Statement By Jeanne Byaje Deputy Permanent representative Of Rwanda to the United Nations 8TH Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals Conflict Prevention, Post-Conflict Peace building and Promotion of Durable Peace, Rule of Law*. New York, Open Working Group.
- Cammack, D., McLeod, D., Menocal, A. R. & Christiansen, K. (2006). *Donors and the 'Fragile States' Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*, London: Poverty and Public Policy Group Overseas Development Institute.
- Denney, L. (2013a). *Consulting the Evidence: How conflict and violence can best be included in the post-2015 development agenda?*. United Kingdom: Overseas Development Institute.
- Discaya, A. (2013). *Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies*. [Online] Available at: <http://www.e->



ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-
aberystwyth-schools-of-security-studies/ [Acedido em 10 Setembro 2014].

Driscoll, R. & Evans, A. (2005). Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues. *Development Policy Review*, No. 23 (1), pp. 5-25.

Fitz-Gerald, A. M. (2004). Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined Government. *Policy Matters*, Vol. 5, no. 5, July, pp. 1-24.

Freitas, R. (2002). Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment. *Refuge*, Vol. 20, No. 4, pp. 34-44.

Fukuda-Parr, S. (2003). The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. *Feminist Economics*, pp. 301-317.

Fukuda-Parr, S. (2007). *Rethinking the Policy Objectives of Development Aid: From Economic Growth to Conflict Prevention*. Finland, United Nations University - World Institute for Development Economics Research.

Gerber, M. (2014). *Conflict prevention, post-conflict peacebuilding and promotion of durable peace, rule of law and governance Statement on behalf of France, Germany and Switzerland Delivered by Ambassador Michael Gerber, Switzerland*. New York, Open Working Group.

GTF, Global Task Force of Local and Regional Governments for post-2015 Development Agenda, 2014. *Contribution of Local and Regional Governments to the OWG8 New York, 3-7 February 2014*. New York, Open Working Group.

IPB, International Peace Bureau (2014). *Move the Money! Disarm to Develop! Military Spending and the UN Post-2015 Development Agenda*. New York, Open Working Group.

McCandless, E. & Karbo, T. (2011). *Peace, conflict and Development in Africa: a Reader*, Switzerland: University for Peace.

Menkhaus, K. (2004). *Impact Assessment in Post-conflict Peacebuilding - Challenges and Future Directions*. Geneva: Interpeace.

Mugelezulu, O. (2014). *Statement Delivered By Mr. Owen Mugelezulu, Director for the Department of Planning and Information, Ministry of Home Affairs on the Theme: Conflict Prevention, Pos-conflict Peacebuilding and the promotion of Durable Peace, Rule of Law and Governance at t*. New York, Open Working Group.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2010). *DAC Statistical Reporting Directives*, Paris: OCDE.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2012c). *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results, DAC Guidelines and References Series*, Paris: OCDE.

OWG, Open Working Group (2014b). *Introduction to the Proposal of The Open Working Group for Sustainable Development Goals*. New York, OWG.

Tomlinson, A. (2014). *Remarks for the Eighth session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, in the co-chairs discussion on 'Conflict prevention, post-conflict peacebuilding and the promotion of durable peace, rule of law and governance*. Geneva, QUNO.



UN, High-Level Panel of Eminent Persons on The Pos-2015 Development Agenda (2013). *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*, New York: United Nations.

Yongsoo, L. (2014). *Statement by Minister Counsellor LEE Yongsoo, For the 8th Session of the SDGs OWG Friday, 7 February 2014, New York*. New York, Open Working Group.