



Centro de Genebra para o Controlo Democrático
das Forças Armadas (DCAF)

Série de Artigos sobre Políticas - Nº 35

Reforma e Governação do Setor de Segurança na África Ocidental:

Dos Conceitos à Realidade

Okey Uzochina



**Centro de Genebra para o Controlo Democrático
das Forças Armadas (DCAF)**

Série de Artigos sobre Políticas - Nº 35

**Reforma e Governação do Setor de Segurança na África Ocidental:
Dos Conceitos à Realidade**

Okey Uzochina

Genebra, fevereiro 2014

Traduzido da versão inglesa por Anícia Lala
Direitos de Autor © 2013 DCAF
ISBN 978-92-9222-302-1

Os Documentos sobre Políticas produzidos pelo DCAF oferecem uma visão prática e orientada para as políticas relativas às questões de governação do setor de segurança. Os Documentos sobre Políticas produzidos pelo DCAF podem ser retirados, gratuitamente, da página de internet do DCAF em www.dcaf.ch/publications

Sobre o Autor

Okey Uzochina integra a Comissão da CEDEAO desde outubro de 2008 tendo, inicialmente, desempenhado funções de analista de políticas no Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança, posteriormente representante do DCAF junto da Comissão e Parlamento da CEDEAO e, atualmente, gestor do programa para a Iniciativa FOREWARN na CEDEAO. Na sua qualidade de académico-profissional da área, Okey apoiou, nomeadamente, a articulação do quadro regional de políticas sobre a reforma e governação do setor de segurança, a adoção do Código de Conduta para as Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO, bem como a elaboração de um programa de desenvolvimento de capacidade parlamentar e de um guia sobre a supervisão do setor da segurança para os parlamentares da África Ocidental. Okey é advogado e possui um mestrado em conflito, segurança e desenvolvimento, atribuído pelo Kings College London. Os seus interesses de pesquisa incluem contraterrorismo e prevenção do terrorismo, governação do setor de segurança, prevenção de conflitos e planeamento estratégico. É membro da Rede Africana do Setor de Segurança a qual integra académicos, profissionais e decisores políticos empenhados na melhoria da prestação de contas e governação do setor de segurança em África.

Editor: **Fabrice Ramadan**, Coordenador de Projetos do Programa África, DCAF.

Índice

| | |
|--|------|
| <i>Siglas e abreviaturas</i> | viii |
| 1. Introdução | 1 |
| 2. Enquadramento geral das políticas das Nações Unidas e União Africana sobre a reforma do setor de segurança | 3 |
| 3. Documentos regionais de políticas relacionadas com a reforma do setor de segurança na África Ocidental | 6 |
| 3.1 A CEDEAO e o estabelecimento de normas sobre a reforma do setor da segurança | 6 |
| 3.2 Do estabelecimento à implementação das normas: uma tarefa complicada | 14 |
| 4. O papel ativo da CEDEAO nos processos de reforma do setor de segurança na África Ocidental | 18 |
| 4.1 A CEDEAO como parceiro nos processos de reforma do setor de segurança: Os casos da Libéria e da Costa do Marfim | 19 |
| 4.2 A CEDEAO como ator principal num programa de reforma do setor de segurança: O caso da Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau | 23 |
| 5. Oportunidades e desafios para uma agenda de reforma do setor de segurança na África Ocidental | 28 |
| 5.1 Impulso político para a partilha de valores e objetivos sobre a reforma do setor de segurança | 28 |
| 5.2 O equilíbrio necessário entre o apoio político e a assistência técnica | 31 |
| 5.3 A necessidade da liderança apoiar a coerência entre os doadores e a coordenação da ajuda externa | 33 |
| 6. Conclusões e recomendações | 35 |
| <i>Bibliografia</i> | 41 |
| <i>Agradecimentos</i> | 43 |

Siglas e abreviaturas

| | |
|---------|---|
| ALPP | armas ligeiras e de pequeno porte |
| APO | Acordo Político de Ouagadougou (Costa do Marfim) |
| ASSN | African Security Sector Network - Rede Africana do Setor de Segurança |
| CdC | código de conduta |
| CDS | Chiefs of Defence Staff - Chefes do Estado-Maior General das Forças Armadas |
| CEDEAO | Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental |
| CEEAC | Comunidade Económica dos Estados da África Central |
| CER | comunidade económica regional |
| CMS | Conselho de Mediação e Segurança da CEDEAO |
| CPA | Comprehensive Peace Agreement (Liberia) - Acordo Global de Paz (Libéria) |
| CPLP | Comunidade dos Países de Língua Portuguesa |
| DCAF | Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas |
| DDR | desarmamento, desmobilização e reintegração |
| ECOMIB | ECOWAS Mission in Guinea-Bissau - Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau |
| ECOMOG | ECOWAS Ceasefire Monitoring Group - Grupo de Monitorização de Cessar Fogo da CEDEAO |
| ECPF | ECOWAS Conflict Prevention Framework - Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO |
| EERT | ECOWAS Emergency Response Team - Equipa de Resposta de Emergência da CEDEAO |
| EPF | ECOWAS Peace Fund - Fundo de Paz da CEDEAO |
| ESF | ECOWAS Standby Force - Força de Reserva da CEDEAO |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OSC | organização da sociedade civil |
| MISSANG | Missão Militar de Angola para a Guiné-Bissau |
| MoU | memorandum of understanding - Memorando de Entendimento |
| RSDS | reforma do setor de defesa e segurança |
| RSS | reforma do setor de segurança |

| | |
|--------|--|
| R/GSS | reforma e governação do setor de segurança |
| SOMA | status of mission agreement - acordo do estatuto de missão |
| UA | União Africana |
| UE | União Europeia |
| WAANSA | West African Action Network on Small Arms |
| WANEP | West African Network for Peacebuilding |
| WANSED | West African Network for Security and Democratic Governance |

Reforma e Governação do Setor de Segurança na África Ocidental: Dos Conceitos à Realidade

Okey Uzochina

1. Introdução

Três vagas de insegurança em grande escala ocorreram na região da África Ocidental desde a formação da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1975,¹ razão suficiente para despoletar respostas bilaterais e coletivas dos seus estados membros e a intervenção de atores externos. A primeira, teve lugar apenas uma década e meia após a formação da CEDEAO com a eclosão de guerras civis e conflitos armados internos, nomeadamente, na Libéria (1989), Serra Leoa (1997), Guiné-Bissau (1998) e Costa do Marfim (2002). Alguns destes conflitos representaram, essencialmente, a competição pelo controlo do aparelho de estado entre grupos armados da oposição e do próprio estado, ou a disputa por uma maior participação no estado entre os diferentes grupos armados. Na Libéria e Serra Leoa os conflitos foram sustentados, em grande parte, pela pilhagem violenta dos recursos naturais, e na Guiné-Bissau por tráfico de droga.

A segunda vaga de insegurança resultou diretamente dos conflitos armados internos e esteve relacionada com o fracasso dos processos de desarmamento, desmobilização, reabilitação e reintegração, assim como com a deficiente conceção e implementação dos processos da reforma do setor da segurança (RSS) em alguns estados, particularmente, na União do Rio Mano.² Com o alastramento dos sintomas de insegurança para além dos estados afetados, este período testemunhou uma proliferação de armas ligeiras e de pequeno porte (ALPP) sem precedentes e a sua reciclagem em diferentes zonas de conflito. Houve ainda um incremento dos assaltos à mão armada e crimes conexos, e o crescimento transfronteiriço de redes criminosas organizadas.

A terceira vaga de insegurança manifestou-se através de um enfraquecimento adicional das estruturas e instituições de governação de segurança e da incapacidade dos órgãos de segurança estatais, de exercerem o seu controlo sobre extensas áreas do território, nomeadamente, zonas áridas e de difícil acesso, pântanos, deltas, áreas costeiras e arquipélagos, águas territoriais, espaço aéreo e ciberespaço. As formas de insegurança que caracterizam esta vaga incluem o terrorismo, a pirataria marítima, o tráfico de drogas, o transbordo de armas via aeroportos e portos marítimos superficialmente controlados, a lavagem de dinheiro e a cibercriminalidade. Tal situação verifica-se em toda a faixa do Sahel, incluindo o norte do Mali, o Golfo da Guiné, as áreas costeiras e arquipélagos da Guiné-Bissau, assim como a parte nordeste e Delta do Níger na Nigéria, entre outros.

¹ Os Estados membros da CEDEAO são, respectivamente, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

² A União do Rio Mano inclui a Costa do Marfim, Guiné, Libéria e Serra Leoa.

As três vagas, longe de ocorrerem de forma isolada umas das outras ou decorrerem em períodos fixos,³ representam um processo contínuo de insegurança, demonstrando que esta é dinâmica na sua forma e método, é adaptável e autossustentável, para além de se intensificar e buscar novos territórios, se não for devidamente controlada. Para além disto, a realização de eleições periódicas nos estados da África Ocidental constituem focos de insegurança cíclicos, dado que, em democracias emergentes, o ato eleitoral oferece o único e propício momento para o preenchimento de cargos políticos, renegociação política sobre o controlo de recursos, assim como partilha e reconfiguração de poder. Os sentimentos étnicos e religiosos que fomentam as crises tornam-se ferramentas de negociação e mobilização política. Em muitas partes da África Ocidental, incluindo a Costa do Marfim, Níger e Nigéria, a violência relacionada com as eleições, o incremento da militância e a elevada criminalidade após o ato eleitoral, têm sido associados ao clientelismo e armamento de simpatizantes e grupos de proteção por parte de atores políticos desesperados pela captura do poder.

As respostas regionais dadas pela CEDEAO no que respeita à insegurança têm provado, por sua vez, ser adaptáveis, encontrando-se ainda em evolução. Apesar dos progressos louváveis do desenvolvimento da arquitetura de segurança regional da CEDEAO e de várias iniciativas de mediação e intervenção terem obtido resultados positivos, verifica-se que os esforços têm sido fragmentados, os mandatos muitas vezes sobrepostos ou pouco claros, e a estratégia incapaz de suficiente antecipação para conter a vaga de insegurança. Além disso, parece existir um enfoque tácito sobre o desenvolvimento e a adoção de instrumentos e políticas regionais de segurança, como um fim em si mesmo. Tendo em conta que os instrumentos passam por longos períodos de gestação e necessitam de ser aprovados em diferentes níveis, antes de serem adotados pelo **Conselho de Ministros da CEDEAO** ou pela **Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo**, constata-se frequentemente que a celebração da sua adoção é acompanhada pelo risco de perder de vista os próximos passos, e de uma inerente fadiga relativa à implementação.

Embora seja responsabilidade primária dos estados-membros a manutenção da lei e da ordem, assim como a garantia da segurança das pessoas e bens no interior do seu território, a CEDEAO, como organismo supranacional, desempenha um papel fundamental na concessão de apoio adicional no que respeita a estes esforços. A vantagem comparativa da CEDEAO neste âmbito tem sido manifestada através dos esforços de criação de uma **Força de Reserva da CEDEAO**, multidimensional, com capacidade para desempenhar missões de prevenção, operações de manutenção e imposição da paz e, cumulativamente, de combate ao crime organizado transfronteiriço, a proliferação de ALPP e ao contrabando de mercadorias ilegais, através de realização de patrulhas e operações conjuntas fronteiriças. Concomitantemente, a CEDEAO tem encetado esforços de mediação junto de vários estados-membros, incluindo a Costa do Marfim, Mali e Níger, assim como tem reforçado a governação democrática e constitucional através de observação e monitorização de processos eleitorais, durante as eleições periódicas dos respetivos estados-membros. Atualmente, o órgão regional é

³ Os prazos não são calculados de forma exata. Por exemplo, o conflito na Costa do Marfim iniciou-se em 2002, quando já estava concluído o da Libéria, e a segunda vaga significou a era geral pós-conflito. Assim, uma vaga de insegurança não possui o seu início e fim coincidentes com outra imediatamente a seguir. É por isso que é aqui utilizado o termo fluido "vaga" ao invés de "fases" ou "períodos".

detentor de uma **Divisão de Assistência Eleitoral**, bem estruturada, incluindo uma equipe de observadores eleitorais formados e pronta a intervir em qualquer estado-membro. Elaborou ainda o **Quadro Regional para a Reforma e Governação do Setor da Segurança**, com vista à promoção e apoio à cultura de governação democrática na região.

À luz da rápida mutação e evolução da situação de segurança na África Ocidental, e através de uma revisão abrangente das políticas relevantes desenvolvidas aos níveis da Organização das Nações Unidas (ONU) e União Africana (UA), este artigo analisa as políticas da CEDEAO relativas à RSS e destaca os desafios de implementação das normas estabelecidas. Avalia ainda o apoio concreto prestado pela CEDEAO aos processos de RSS na região, tanto do seu envolvimento como parceiro, ou como ator principal; enumera os desafios a superar e as oportunidades a aproveitar pela CEDEAO, no que concerne ao seu apoio à RSS; e apresenta recomendações aos principais interessados sobre a forma como o Quadro Regional para a Reforma e Governação do Setor da Segurança poderá servir de plataforma de apoio à RSS, e de ferramenta para a prevenção de conflitos e desenvolvimento sustentável.

2. Enquadramento geral das políticas das Nações Unidas e União Africana sobre a reforma do setor de segurança

Ao nível global, a abordagem das Nações Unidas relativa à RSS está patente num relatório de 2008, emanado pelo seu **Secretário-Geral** e intitulado "Assegurando a Paz e o Desenvolvimento: O Papel das Nações Unidas no Apoio à Reforma do Setor de Segurança".⁴ Este relatório enuncia princípios, normas e padrões orientadores do apoio a prestar pela ONU aos atores nacionais, no que concerne ao reforço ou restabelecimento da segurança, e é entendido como uma abordagem coerente relativamente à assistência e implementação de RSS. A forma abrangente como o relatório apresenta a conceptualização de segurança e articulação do papel da ONU, baseou-se na "necessidade de abordar as profundas causas socioeconómicas, culturais, ambientais e institucionais, assim como outras de âmbito estrutural, que motivam e despoletam os sintomas imediatos de conflito", em face de novas e emergentes ameaças. O relatório enfatiza ainda a importância de uma abordagem exaustiva e de uma estratégia coordenada, especialmente em contextos pós-conflito, assim como o impacto significativo que as atividades realizadas no início de um processo de transição, tais como desarmamento e desmobilização, podem ter sobre a paz e a segurança a longo prazo, daí derivando a necessidade de estarem em conexão com os processos de desenvolvimento de longo prazo.⁵ Reconhece, igualmente, que é necessário um determinado grau de segurança para facilitar a redução da pobreza e o crescimento económico. Os princípios básicos da abordagem das Nações Unidas para RSS incluem, respetivamente, o sentido de propriedade nacional e o compromisso dos estados e sociedades envolvidas, sensibilidade no que respeita às questões de género, articulação entre as estruturas da RSS em contextos pós-conflito e uma estratégia claramente definida, coordenação de esforços

⁴ Nações Unidas, "Assegurando a Paz e Desenvolvimento: O Papel das Nações Unidas no Apoio à Reforma do Sector de Segurança", Relatório do Secretário-Geral, ONU Doc. 12 Maio 2008.

⁵ Ibid., P. 4, parágrafos 6 e 8.

entre os parceiros nacionais e internacionais, bem como a monitorização e avaliação no sentido de controlar e manter o progresso.

Na sequência do relatório do Secretário-Geral, as Nações Unidas publicaram, em 2012, o primeiro volume das suas "Notas Técnicas Integradas de Orientação sobre a Reforma do Setor da Segurança".⁶ As notas, que aprofundam a abordagem das Nações Unidas para RSS, resultaram da colaboração de uma vasta gama de atores internos do sistema da ONU, especialistas em RSS, académicos e formuladores de políticas. Elas representam uma fonte valiosa de informação, não só para o pessoal da ONU mas também para os atores nacionais, assim como constituem uma plataforma para a Organização das Nações Unidas lançar iniciativas conjuntas com parceiros, incluindo estados-membros, organizações regionais e setores público e privado. O documento contém ainda notas genéricas e adaptáveis sobre os objetivos, âmbito, razões fundamentais, estrutura conceptual e processos relativos aos elementos-chave da abordagem das Nações Unidas para RSS, incluindo sentido de propriedade nacional, questões de género, processos de paz, governação democrática, apoio à formulação de políticas de segurança nacional e processos de formulação de estratégias.

O segundo relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas intitulado "Protegendo Estados e Sociedades: Fortalecendo o Apoio Global das Nações Unidas à Reforma do Setor de Segurança", surgiu cinco anos após o relatório de 2008 e apresenta uma revisão abrangente da abordagem das Nações Unidas para RSS. De um modo geral, reconhece que "o apoio à reforma do setor da segurança necessita de um melhor entrosamento com reformas políticas mais abrangentes, as quais criam bases para processos de transformação tais como, diálogos nacionais, esforços de reconciliação ou iniciativas de justiça transicional".⁷ O relatório destaca, igualmente, a importância de iniciativas setoriais que abordem o enquadramento estratégico, governação e arquitetura do setor da segurança, assim como a necessidade de assegurar que os mandatos do Conselho de Segurança da ONU incorporem de forma mais visível as perspetivas dos países em questão. Com base nas lições retiradas das missões de apoio da ONU à RSS nos últimos cinco anos, o relatório contém recomendações cruciais sobre o modo como as Nações Unidas, os estados-membros e os parceiros, podem proporcionar um maior apoio às questões de RSS, nomeadamente, mediante o incentivo ao desenvolvimento de um sentido de propriedade nacional inclusivo e sustentável; a promoção de prestação de serviços de segurança no imediato, a criação de capacidade para reforma que permita uma melhor ligação entre as componentes específicas e as iniciativas setoriais; a expansão e aprofundamento de parcerias, o incentivo ao diálogo e partilha de conhecimentos; bem como assegurando coerência e coordenação entre as agências.⁸

⁶ Nações Unidas, "Notas Técnicas Integradas de Orientação sobre a Reforma do Sector de Segurança da ONU", Doc. 2012.

⁷ Nações Unidas, "Protegendo Estados e Sociedades: Fortalecendo o Apoio Global das Nações Unidas à Reforma do Setor de Segurança", Relatório do Secretário-Geral, 13 de Agosto de 2013, p. 2.

⁸ Ibid. Cf. "Lições aprendidas e recomendações sobre o Caminho a Seguir", pp 20-24. As organizações regionais e os estados-membros podem, por sua vez, aprender muito com a experiência da ONU no desenvolvimento e revisão da sua abordagem abrangente, assim como no desenvolvimento da sua capacidade e notas/ferramentas de orientação.

Ao nível continental, o **Quadro de Políticas para a Reforma do Setor de Segurança da União Africana** foi concluído em Abril de 2012, após a realização de extensas consultas aos estados-membros, sociedade civil e especialistas.⁹ A sua adoção foi formalmente realizada em Janeiro de 2013 pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da UA. De um modo geral, representa um passo importante para suprir a falta de sentido de propriedade Africana no que concerne às abordagens atuais sobre RSS, denotando um esforço para preencher a persistente lacuna entre as abordagens maioritariamente externas de RSS e os défices na governação da área de segurança em muitos estados-membros da UA.¹⁰ Tem por base o quadro normativo internacional estabelecido pela Organização das Nações Unidas e está em consonância com outros instrumentos da UA, incluindo o Ato Constitutivo da União Africana de 2000, o Protocolo Relativo à Criação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana de 2002 e a Declaração Solene sobre uma Política Comum de Defesa e Segurança Africana de 2006. O Quadro de Política da UA estabelece um enquadramento continental para a governação democrática de um setor de segurança que seja eficaz e eficiente, assim como integra outros princípios fundamentais da RSS que são particularmente relevantes para o continente Africano, respetivamente:

- solidariedade e parcerias Africanas
- articulação entre a integração regional e RSS
- sentido de propriedade, responsabilidade e compromisso nacionais
- adesão a uma visão e a parâmetros de apoio externos de RSS definidos a nível nacional
- integração, de forma apropriada, de prestadores de segurança tradicionais e informais, assim como de atores de justiça tradicional, nos processos de RSS
- responsabilidade primária dos estados na coordenação da assistência a RSS.¹¹

O Quadro de Políticas da UA estabelece o compromisso da Comissão da UA no desenvolvimento de mecanismos, ferramentas e instrumentos para a operacionalização da respectiva política. Neste sentido, a Comissão da UA tem trabalhado com a União Europeia (UE) na conceção de um programa multi-parceiros, estimado em 2,4 milhões de dólares americanos. Entre outros, o programa desenvolverá orientação prática e ferramentas políticas que traduzam o Quadro de Políticas da UA em ações concretas, facilitará missões conjuntas de avaliação entre a UA-ONU-UE para aperfeiçoar a coordenação dos apoios aos processos de RSS levados a cabo ao nível nacional, procederá ao rápido envio de especialistas para o continente, no sentido de atenderem às solicitações imediatas de assistência em matérias de RSS, desenvolverá um entendimento comum sobre RSS entre os estados-membros da UA e as comunidades económicas regionais (CER), assim como criará capacidade no seio da Comissão da UA para apoiar os estados-membros de forma consistente e sustentável, em questões de RSS.¹²

⁹ A Rede Africana do Setor da Segurança desempenhou um papel particularmente relevante na elaboração do Quadro de Políticas da UA, assim como na condução do diálogo para o seu desenvolvimento e adoção.

¹⁰ Quadro de Políticas para a Reforma do Setor de Segurança da União Africana, p. 7, parágrafos 9-10.

¹¹ Ibid., Pp 9-11, parágrafo. 16 (B).

¹² UNDPKO, SSR Newsletter, Janeiro-Março de 2013, p. 1.

O Parágrafo 69 do Quadro de Políticas da UA reconhece que as CER são a estrutura base do sistema da UA e, conseqüentemente, os principais intervenientes em questões relativas às políticas e estratégias de paz e segurança, ao nível continental. O parágrafo refere ainda que o princípio de sentido de propriedade local da RSS também é extensivo ao nível regional, o que significa que uma CER tem um interesse fundamental nas atividades de RSS dos seus estados-membros, *vis-à-vis* outras organizações externas.

O **Projeto do Quadro Regional para a Reforma e Governação do Setor da Segurança da CEDEAO**, tendo em consideração o mandato que lhe é confiado pelos processos e documentos da UA e da ONU, assim como a legitimidade do aval dos estados-membros e dos órgãos da CEDEAO, visa esclarecer o significado da segurança no contexto da África Ocidental. Refere-se nomeadamente a que actores deve ser garantida segurança, aos objetivos e desafios de segurança e relativamente a estes quais as necessárias reformas, a quem está envolvido na provisão e supervisão de segurança, e de que modo os objetivos de segurança podem ser convertidos em resultados eficazes. A acompanhar o referido quadro, deveria existir um **plano de ação** que ligaria, de forma sistemática, os objetivos definidos a resultados esperados mediante a prescrição das atividades a desenvolver dentro de um calendário viável, os actores relevantes e respetivas responsabilidades, assim como os recursos necessários.¹³ O projeto do Quadro Regional da CEDEAO constitui uma mais-valia pelo seu valor holístico e operacional. Não pretende desenvolver normas ou padrões adicionais na promoção da governação democrática e reforma do setor da segurança, mas sim esclarecer e prescrever quais os passos positivos a seguir para o cumprimento das normas e objetivos já incluídos na abrangente arquitetura de segurança regional.

3. Documentos regionais de políticas relacionadas com a reforma do setor de segurança na África Ocidental

3.1. A CEDEAO e o estabelecimento de normas sobre a reforma do setor de segurança

Em resposta aos desafios de segurança emergentes na região, a componente de segurança da CEDEAO elaborou aditamentos progressivos ao tratado original da CEDEAO. O artigo 58º do Tratado Revisto da CEDEAO de 1993, assim como o posterior Protocolo relativo ao Mecanismo para a Prevenção de Conflitos, Gestão, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança de 1999, apresentam uma mudança na ênfase da defesa coletiva para a segurança coletiva; ambos os instrumentos permitem que o órgão regional desenvolva melhores respostas políticas, militares e humanitárias, para resolver conflitos armados internos, tais como os que sucederam na Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim. De igual modo, foram, posteriormente, desenvolvidos outros protocolos e convenções, no sentido de **fortalecer a governação democrática** e conter o fluxo de ALPP resultante de conflitos armados. Com base nos ensinamentos das experiências em zonas de conflito, os

¹³ A ideia original contemplava a elaboração de um plano de ação. O Parágrafo 74 do Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (ECPF) estabelece o desenvolvimento de um quadro lógico para a governação de segurança, em conjugação com um plano de ação adequado às especificidades da região. Esta ideia está refletida no plano trienal de implementação para a governação de segurança do ECPF.

desenvolvimentos subsequentes orientaram-se para a prevenção de conflitos e regulação da conduta das forças armadas e serviços de segurança. Atualmente, os esforços estão orientados para enfrentar os desafios de segurança emergentes e salientados pela terceira vaga de insegurança.

Protocolo relativo ao Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, e Manutenção da Paz e Segurança, 10 de Dezembro de 1999

Desde a sua adoção em 1999, o Mecanismo de Prevenção tem servido de âncora para a evolução de um conjunto de instrumentos e estruturas que, em conjunto, têm vindo a configurar a arquitetura de segurança da CEDEAO. Além disso, estabelece ligações inextricáveis entre as razões de ser da CEDEAO, nomeadamente, o desenvolvimento económico e a integração regional, e a segurança dos povos e dos estados-membros. O Mecanismo consolidou, igualmente, o **Grupo de Monitorização de Cessar Fogo da CEDEAO (ECOMOG)** numa força de reserva regional e multidimensional, integrando componentes civis e militares, em vez de um grupo de soldados mobilizados por cada um dos estados-membros.¹⁴ para além de os obrigar a manter constituídas as referidas unidades no interior dos seus territórios.¹⁵ Concomitantemente, criou importantes instituições e órgãos que ainda subsistem hoje em dia, ainda que sob diferentes nomes, tais como o **Conselho de Anciãos** (hoje **Conselho dos Sábios**) e **Representantes Especiais**, o **Conselho de Mediação e Segurança (CMS)**, a **Comissão de Defesa e Segurança** (atualmente, **Comité dos Chefes de Serviços de Segurança**) e o **Sistema de Aviso Prévio**, que integra o Centro de Operação e Monitoria (agora Sala de Situação) da Comissão da CEDEAO sediada em Abuja e nas secções localizadas em zonas específicas.¹⁶

Pela primeira vez na África Ocidental, o Mecanismo de Prevenção de Conflitos concedeu a devida ênfase à necessidade de enfrentar desafios de segurança regionais, tais como o controlo da criminalidade transfronteiriça, controlo de ALPP e medidas anti lavagem de dinheiro. Lançou, igualmente, bases para um maior desenvolvimento das estruturas de assistência humanitária, monitoria e observação eleitoral da CEDEAO. Representando uma mudança conceptual em muitos aspetos, o Mecanismo incorpora **princípios de boa vizinhança** e de igualdade dos estados, e procura consolidar governos e instituições democráticas,¹⁷ em vez de enfatizar os princípios relativos à soberania do Estado e não-ingerência nos assuntos internos. Por outro lado, estabelece firmemente a CEDEAO como um ator fundamental na segurança regional e um dos blocos de construção para a arquitetura de paz e segurança da UA, bem como para a estrutura de segurança da ONU.

Protocolo A/SP1/12/01 Adicional ao Mecanismo sobre Democracia e Boa Governação, 2001

Este protocolo adicional foi desenvolvido como um apêndice ao Mecanismo de Prevenção de 1999, tendo como objetivo a consolidação dos governos e instituições democráticas. Estabelece os princípios constitucionais de convergência comumente

¹⁴ Mecanismo de Prevenção de Conflitos, Artigo 21. O ECOMOG foi o precursor da Força de Reserva da CEDEAO.

¹⁵ Ibid., Artigo 28.

¹⁶ Ibid., Capítulo IV.

¹⁷ Ibid., Artigo 2.

aplicáveis aos estados-membros da CEDEAO, com base nos princípios da boa governação incluindo, nomeadamente, o respeito pelo Estado de direito e os direitos humanos, a separação de poderes, o fortalecimento dos parlamentos, a independência do poder judiciário, a promoção de uma imprensa responsável e apartidária, a liberdade de associação, a não discriminação com base na região, etnia, raça ou religião, a participação popular na tomada de decisão e o controlo democrático civil das Forças Armadas.

O princípio da **tolerância zero para o poder obtido ou mantido por meios inconstitucionais**¹⁸ serviu, de forma significativa, de base para a aplicação de sanções a governos incumpridores e de pressão, incluindo medidas políticas condizentes, tais como a definição dos calendários eleitorais na Costa do Marfim, Mali e Níger, com o objetivo de retornarem, o mais rapidamente possível, à governação democrática. Além disso, a Secção IV (artigos 19-24) do protocolo adicional enfatiza o controlo democrático das forças armadas, polícia e forças de segurança. O protocolo estabelece, igualmente, que a polícia e outras agências de segurança devem estar sob o controlo das autoridades civis legalmente constituídas, e que as forças armadas são compostas por cidadãos uniformizados, que possuem direitos estabelecidos nas respetivas constituições nacionais, exceto se preconizado de forma diferente em regulamentos próprios.¹⁹ Na tentativa de evitar que as forças armadas e os serviços de segurança invadam a arena política, o protocolo adicional evita a sua participação na política, atividades sindicais e de propaganda.²⁰ De elevada relevância, destaca-se o facto do protocolo prescrever a formação das forças armadas e dos serviços de segurança no que respeita às regras constantes na constituição nacional, nos princípios e regulamentos da CEDEAO, aos direitos humanos, ao direito humanitário e princípios democráticos. É ainda recomendado que, ao longo do tempo, se realizem seminários, reuniões e sessões de formação conjuntas integrando, respetivamente, as forças armadas, a polícia e outras agências de segurança, com membros da sociedade civil e de outros setores da sociedade.²¹

Convenção da CEDEAO sobre Armas Ligeiras e de Pequeno Porte, Respetivas Munições e Outros Materiais Relacionados, 2006

Os Chefes de Estado da CEDEAO e respetivos governos adotaram a Convenção sobre ALPP em Junho de 2006, na tentativa de deter o fabrico e a transferência ilícita de armas ligeiras e de pequeno porte na região. A sua entrada em vigor ocorreu em Novembro de 2009 tendo, em Março de 2010, sido aprovado pelos ministros da CEDEAO responsáveis pela defesa e segurança, um plano de ação de cinco anos para a sua implementação. A convenção é louvada pelo seu carácter vinculativo, ao contrário da Declaração Moratória sobre a Importação, Exportação e Fabrico de Armas Ligeiras de 1998, e do Código de Conduta para a implementação da moratória de 1999.

A Convenção sobre ALPP estabelece um regime de licenciamento para as ALPP em duas etapas lógicas. Em primeiro lugar, num gesto simbólico de proibição, estabelece a

¹⁸ Protocolo Adicional, Artigo 1 (c). O princípio da tolerância zero está em linha com a Declaração de Lomé sobre o Quadro de Resposta a Mudanças Inconstitucionais da Organização de Unidade Africana, 2000.

¹⁹ Ibid., Artigos 20(1), 21.

²⁰ Ibid., Artigo 22(1)–(2).

²¹ Ibid., Artigo 23(1)–(2).

proibição total sobre a transferência de ALPP e respectivos materiais de fabrico, tanto no interior, como a partir ou através do território nacional dos estados-membros.²² Em segundo lugar, e em circunstâncias dignas de merecimento, prescreve as condições necessárias para que se isente um determinado estado-membro da referida proibição, mediante a concessão de uma licença que lhe permita transferir e utilizar as ALPP,²³ nomeadamente em situações de necessidade legítima de defesa e segurança nacional, assim como para participação em operações de apoio à paz ou outras, de acordo com decisões das Nações Unidas, da União Africana, da CEDEAO ou outro organismo regional ou sub-regional da qual seja membro.

No intuito de salvaguardar o processo de eventuais abusos, a convenção obriga os estados-membros a garantir que a autenticidade do licenciamento ou autorização dos documentos possa ser verificada e validada. Proíbe ainda, sem exceção, as transferências de ALPP para atores não-estatais que não estejam explicitamente autorizados pelo estado-membro importador. De igual modo, aplica à posse de armas por civis este mesmo duplo processo de proibição de posse, uso e venda de ALPP, além de regular os motivos pelos quais uma autoridade nacional pode conceder ou negar autorização a civis de possuírem uma ou mais armas e respetivas munições. No sentido de promover uma cultura de paz, e em colaboração com a Comissão da CEDEAO, os estados-membros são mandatados a reforçar o controlo das fronteiras e a organizar programas de educação e sensibilização públicas. No passado, o Programa de Armas Ligeiras da CEDEAO sediado em Abuja, tal como a Divisão de Armas Ligeiras com sede em Bamako, contribuíram para o desenvolvimento da capacidade das comissões nacionais efetuarem o controlo das ALPP. Embora a convenção tenha obtido um considerável impulso político, muito ainda necessita ser realizado no sentido de evitar a reciclagem de ALPP de uma zona de conflito para outra, assim como para restringir atividades criminosas transfronteiriças.

Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO, 2008

O Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (ECPF) foi adotado pelo respetivo Conselho de Ministros em Janeiro de 2008, com a intenção de definir uma estratégia global de prevenção de conflitos e de construção da paz visando a operacionalização das disposições do Mecanismo de Prevenção de Conflitos.²⁴ O ECPF integra 14 componentes ou áreas temáticas, respetivamente: aviso prévio; diplomacia preventiva; direitos humanos e Estado de Direito; democracia e governação política; governação dos recursos naturais; iniciativas transfronteiriças; governação de segurança; desarmamento em prática; meios de comunicação social; mulher, paz e segurança; empoderamento dos jovens; Força de Reserva da CEDEAO, assistência humanitária, e educação para a paz (cultura de paz). Posteriormente, foi desenvolvido o 15º componente adicional, denominado mecanismo de implementação, o qual vem refletido no Plano Trienal Prioritário para Implementação das Componentes da ECPF, 2013-2015 (também

²² Convenção da CEDEAO sobre Armas Ligeiras e de Pequeno Porte, Respetivas Munições e Outros Materiais Relacionados, 2006, Artigo 3.

²³ Ibid., Artigo 4.

²⁴ Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO, parágrafo. 7 (a).

designado de matriz ECPF). Os objetivos da componente de governação de segurança do ECPF²⁵ incluem, nomeadamente:

- eliminar as ameaças aos direitos individuais e de grupo, segurança, vida, meios de subsistência e propriedade e, proteger as instituições e os valores da governação democrática, direitos humanos e Estado de Direito, no âmbito da segurança humana;
- orientar o objetivo e as capacidades individuais, assim como dos grupos e instituições envolvidas no sistema de segurança, de modo a torná-los recetivos e responsáveis perante o controlo democrático, e a aderirem aos direitos humanos básicos;
- assegurar a criação e consolidação, nos estados-membros, de sistemas de segurança que prestem contas, sejam transparentes e participativos.

O objetivo da componente de governação de segurança reside na facilitação da aplicação das disposições pertinentes constantes no artigo 58º do Tratado Revisto da CEDEAO, das disposições pertinentes do Mecanismo de Prevenção de Conflitos e do Protocolo sobre a Livre Circulação, e do Protocolo Adicional sobre Democracia e Boa Governação, relativamente aos seus artigos 1 (C, E) e 19-24. As necessidades inerentes à implementação das capacidades prescritas e cumprimento dos objetivos da governação de segurança incluem, nomeadamente, o recrutamento e treino de especialistas em questões de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) e RSS, a fim de criar conhecimento especializado no âmbito da Comissão da CEDEAO. Requerem ainda apoio técnico e de equipamentos para construir uma base de dados sobre assuntos de RSS, assim como a constituição de um pacote de materiais e instrumentos de apoio com vista ao acompanhamento de iniciativas RSS e DDR. Além disso, o parágrafo 74 da ECPF determina o desenvolvimento de um quadro lógico para a governação de segurança - com um plano de ação que tenha em conta as especificidades da região - no sentido de alimentar processos de RSS aos níveis continental e global. É essencial que o atual processo de articulação do Quadro da CEDEAO relativo à Reforma e Governação do Setor da Segurança, e o processo abrangente de implementação da ECPF, estejam conscientemente interligados. Tal contribuirá para uma abordagem holística, e estratégica e operacionalmente coerente.

Acto Adicional relativo ao Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO, 2011

Incorporado num Acto Adicional ao Tratado Revisto da CEDEAO de 1993, este código de conduta (CdC) visa estabelecer normas comuns de conduta e governação democrática relativamente ao pessoal uniformizado em estados da África Ocidental, contribuindo para a melhoria das relações no seu seio, e entre estes e a liderança política e a população civil. Por outro lado, este CdC procura promover a integração de normas democráticas no comportamento das forças armadas e serviços de segurança dos estados da CEDEAO, reiterando princípios democráticos e padrões de conduta universalmente aceites, bem como os direitos humanos e o direito internacional humanitário.

²⁵ Ibid, parágrafo 72-76.

O CdC não se limita a abordar a elevada incidência dos golpes de estado na região mas, de uma forma mais ampla, visa promover as condições que impedem mudanças inconstitucionais de governo, o fortalecimento do controlo civil democrático e a governação do setor de segurança. A sua adoção pelo Conselho de Ministros da CEDEAO em Abuja, nos dias 17 e 18 de Agosto de 2011, foi uma demonstração da vontade política para alcançar os objetivos de um instrumento que se pretendia digno. O CdC reafirma a sujeição das forças armadas e serviços de segurança à autoridade constitucional e democraticamente eleita.²⁶ Além da formação profissional ministrada, prescreve a realização de treino adequado para o pessoal, de acordo com a sua categoria/patente, respetivamente, nas áreas de direito constitucional, direitos humanos, direito internacional humanitário e manutenção da paz.²⁷ Cumulativamente, é ainda prescrito que o CdC seja incluído nos programas de treino e educação e ministrado a todos os níveis das forças armadas e serviços de segurança, em todos os estados-membros.²⁸

O CdC é pioneiro em vários aspetos. Para além da sua importância significativa na promoção de RSS e governação, o fato de se constituir numa Lei Complementar, anexa ao Tratado Revisto da CEDEAO, eleva-o ao mais alto estatuto político possível a nível da CEDEAO tornando-o juridicamente vinculativo, com a sua entrada em vigor.²⁹ Saliente-se que, ao contrário de outros instrumentos da CEDEAO relativos a questões de segurança, os quais entram em vigor após a sua ratificação por um determinado número de estados-membros, o Acto Adicional do CdC vigora após a sua publicação na revista oficial da CEDEAO emitida pela respetiva Comissão, assim como pelos estados-membros nos seus respetivos jornais oficiais nacionais.³⁰ Outro fator inovador prende-se com a realização de reuniões bianuais para avaliar a sua implementação a nível local, nacional e regional.³¹

A Estratégia e o Plano de Implementação Contraterrorista da CEDEAO, 2013

Os Chefes de Estado da CEDEAO adotaram a **Declaração e Posição Política Comum contra o Terrorismo**, em Fevereiro de 2013. Em anexo a esta declaração encontra-se a **Estratégia e o Plano de Implementação Contraterrorista da CEDEAO**. Esta condena, inequivocamente, todas as formas e manifestações de terrorismo, incluindo o rapto, sequestro, captura de reféns, pedido e pagamento de resgate, bombardeamento de locais e de propriedade pública e privada, bem como de infraestruturas críticas, atos de sabotagem e profanação de lugares religiosos, outros espaços culturais e sagrados.³²

²⁶ Acto Adicional relativo ao Código de Conduta das Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO, 2011, Artigos 1-3.

²⁷ Ibid., Artigo 5.

²⁸ Ibid., Artigo 33.

²⁹ Ibid., Artigo 37.

³⁰ Ibid. Artigo 36. Esta disposição materializa a natureza supranacional da CEDEAO, através da qual as decisões e instrumentos da CEDEAO aplicam-se aos estados-membros, sem necessidade de ratificação pelos governos nacionais e de endogeneização pelas legislaturas nacionais.

³¹ Ibid., Artigo 35.

³² Declaração e Posição Política Comum contra o Terrorismo, Artigo 1.

Na sequência da adoção da Estratégia e Plano de Implementação Contraterrorista, os Chefes de Estado aprovaram a constituição da **Unidade de Coordenação Contraterrorista da CEDEAO**, um **mandado de captura da CEDEAO** e uma **lista negra de redes terroristas e criminosas**.³³ O objetivo da Estratégia Contraterrorista da CEDEAO é colocar em prática os instrumentos regionais, continentais e internacionais de contraterrorismo, assim como providenciar um quadro de ação operacional comum para prevenir e erradicar o terrorismo e crimes afins na região. As estruturas de implementação incluem, respectivamente, uma **força-tarefa nacional**, a **Comissão da CEDEAO** e o **Tribunal de Justiça**, a **Comissão dos Chefes de Polícia da África Ocidental**, a **Rede de Aviso Prévio e Resposta da CEDEAO**, o **Grupo de Ação Intergovernamental contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental**, a União Económica e Monetária da África Ocidental, organizações da sociedade civil (OSCs) e meios de comunicação social. O plano de implementação enumera ainda as ações necessárias, assentes em três pilares, nomeadamente, prevenção, monitoria e reconstrução, bem como a responsabilidade dos parceiros relevantes no que diz respeito à execução.

A Declaração de Segurança Marítima da CEDEAO-CEEAC e o projeto de Estratégia de Segurança Marítima da CEDEAO

A cimeira de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) da CEDEAO adotaram a **Declaração Política de Segurança Marítima e Segurança no Golfo da Guiné**, em Junho de 2013. Para facilitar a adoção de um acordo multilateral vinculativo destinado a erradicar as atividades ilegais no espaço marítimo comum, os chefes de estado debruçaram-se, igualmente, sobre um **Código de Conduta Transicional** relacionado com a Repressão da Pirataria, Roubo à Mão Armada contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas na África Central e Ocidental. A Declaração Política sobre Segurança Marítima solicita à CEEAC, CEDEAO e à Comissão do Golfo da Guiné a promoção de atividades vocacionadas para a cooperação, coordenação, agregação de recursos e interoperabilidade, no interior e entre os estados-membros.³⁴

Por outro lado, através da adoção de ação afirmativa comete também aos estados-membros a recolha e partilha de informações entre si, o desenvolvimento de competências das pessoas responsáveis por fazerem cumprir as leis de segurança e segurança marítima, o desenvolvimento e implementação de leis e políticas nacionais relevantes para a luta contra a pirataria, assalto à mão armada e outras atividades marítimas ilegais. Do mesmo modo acomete-os a estabelecer agências nacionais para coordenar as atividades do estado desencadeadas no mar, detentoras de poderes suficientes para desempenhar as suas funções, colocar em prática mecanismos nacionais de políticas de financiamento contra a pirataria e outras atividades marítimas ilegais e supervisionar a aquisição e manutenção de grandes equipamentos marítimos.³⁵ O CdC de transição não vinculativo é um instrumento de construção de consensos manifestando a vontade dos estados-membros em promover a assistência, coordenação e partilha de

³³ Ibid., Artigo 11.

³⁴ Declaração Política de Segurança Marítima e Segurança no Golfo da Guiné, Artigo 2.3.

³⁵ Ibid., Artigo 2.5.

informação, cooperar no desenvolvimento e promoção de programas de treino e educação para a gestão do meio ambiente marinho, assim como rever e atualizar a legislação nacional relevante, entre outros aspetos. Além destes instrumentos, a CEDEAO pretende também acelerar o desenvolvimento da sua **Estratégia Marítima Integrada**.

O projeto do Quadro Regional para a Reforma e Governação do Setor da Segurança da CEDEAO

O projeto do Quadro Regional da CEDEAO foi objeto de discussão em vários *fora* desde Janeiro de 2009, começando com um seminário interno de sensibilização realizado nos dias 21 e 22 de Janeiro de 2009, em Abuja, Nigéria, pelo Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF) e pela Delegação Regional da Friedrich-Ebert-Stiftung, em parceria com a Rede Africana do Setor de Segurança (ASSN) e a Rede da África Ocidental para a Segurança e Governação Democrática (WANSED). Em Novembro de 2009, uma equipa de nove especialistas regionais reuniu-se em Abuja para elaborar o primeiro *draft* do documento. Desde então o documento sofreu várias melhorias, inicialmente através dos trabalhos desenvolvidos numa reunião consultiva em Setembro de 2010 e, posteriormente, objeto de harmonização das versões em Língua Inglesa e Francesa efetuada por um consultor. Na sequência de um pedido da Divisão de Segurança Regional da CEDEAO, o DCAF forneceu contribuições que concorreram para o atual projeto melhorado. Os próximos passos incluem a aprovação por peritos nacionais dos estados-membros da CEDEAO, a sua adoção pelo respetivo Conselho de Ministros e Chefes de Estado e, por último, a apresentação formal ao Parlamento da CEDEAO.

O projeto do Quadro Regional da CEDEAO reconhece que a governação democrática e a segurança humana estão no centro da estratégia, a qual visa tornar a segurança um bem público regional e um serviço essencial para os cidadãos, bem como uma componente vital para alcançar o desenvolvimento sustentável. Para concretizar esta nova visão de segurança são necessárias, ao nível regional e nacional, mudanças profundas no sentido de assegurar a governação democrática e reforma do setor de segurança. Dado o legado histórico da região e a necessidade de responsabilizar os agentes de segurança, o projeto pode ser, igualmente, encarado como uma tentativa de obter um tipo de contrato social tripartido envolvendo a classe política, a classe de defesa/segurança e o povo, através dos diversos mecanismos de supervisão de segurança.

Outros esforços para a reconceptualização da segurança, em assuntos que não sejam da competência exclusiva das classes políticas e militares encontram-se refletidos nos principais instrumentos da CEDEAO, incluindo o Protocolo Adicional sobre Democracia e Boa Governação e Acto Adicional ao Código de Conduta para as Forças Armadas e Serviços de Segurança da CEDEAO.

Na sua qualidade de documento político, o Quadro Regional da CEDEAO fornece orientações aos estados-membros e outros intervenientes envolvidos na formulação, implementação e monitorização de programas e projetos relativos à reforma e governação do setor de segurança (R/GSS). Para além disso, apela aos princípios fundamentais ligados à R/GSS na África Ocidental, nomeadamente, solidariedade e parcerias Africanas e ao nível da África Ocidental, respeito pela soberania nacional e

integridade territorial, ligações entre R/GSS e integração regional, apropriação regional e nacional, e perspectiva de género.

O projeto enumera ainda as etapas e questões mais importantes que devem ser integradas e seguidas num processo de R/GSS, respetivamente:

- i. desenvolvimento de legislação de segurança relevante, como seja a política de segurança nacional
- ii. realização de revisões periódicas ao setor da segurança e avaliação de necessidades
- iii. envolvimento das autoridades tradicionais e provedores de segurança comunitária
- iv. envolvimento efetivo das Organizações da Sociedade Civil (OSC) e dos órgãos de comunicação social
- v. estabelecimento de instituições de controlo e supervisão democrática eficazes
- vi. mobilização de recursos e desenvolvimento de uma estratégia eficaz de financiamento
- vii. desenvolvimento de um quadro nacional para a cooperação e constituição de parcerias
- viii. elaboração de uma estratégia de comunicação eficaz
- ix. estabelecimento de um mecanismo de acompanhamento e avaliação

O Quadro Regional da CEDEAO é ainda um projeto. Contudo, a sua aprovação por especialistas dos estados-membros e a respetiva adoção final pelos Chefes de Estado e de Governo, constituirão passos essenciais para o fortalecimento das normas democráticas através de R/GSS na África Ocidental.

3.2 Do estabelecimento à implementação das normas: uma tarefa complicada

O trajeto que se percorre desde o estabelecimento de normas até à sua implementação eficaz vislumbra-se longo e variado, assim como recheado de inúmeros obstáculos e lacunas. Existem vários desafios que dificultam a implementação efetiva de documentos de políticas regionais da CEDEAO sobre R/GSS.

a) Limitada capacidade humana para apoiar a implementação das políticas da CEDEAO

O fator mais significativo que inibe a implementação das políticas é a capacidade humana limitada, a qual se reflete tanto em termos quantitativos como em termos qualitativos, no que diz respeito ao conhecimento técnico dos recursos humanos. Em face desta limitação da Comissão da CEDEAO,³⁶ a conceptualização e articulação das normas são quase

³⁶ A limitada capacidade humana não está relacionada com o congelamento do recrutamento instigado pelos Chefes de Estado e do Governo da CEDEAO em 2008. Atualmente, a Divisão de Segurança Regional da CEDEAO não possui nenhum elemento dedicado a matérias relativas a RSS; a divisão dispõe apenas de dois profissionais. Embora o congelamento do recrutamento de pessoal tenha sido parcialmente equacionado em 2012 e a posição do Gabinete do Programa de RSS anunciada à Comissão da CEDEAO em Novembro de 2012, em simultâneo com outras 51 posições (apenas 18 por cento das vagas) em Novembro 2013, o processo de recrutamento ainda se encontra em curso e as posições só poderão ser preenchidas em 2014.

sempre elaboradas por consultores, mesmo em situações em que a liderança do processo pertence a um departamento ou direção específica. A desvantagem reside no facto de um consultor contratado poder estar desligado das dinâmicas internas vitais e dos processos de consulta política da organização e, conseqüentemente, retardar ou prejudicar o desenvolvimento da política. Dado que a capacidade interna da Comissão da CEDEAO é reduzida, a sua aptidão para prestar apoio aos estados-membros afigura-se igualmente limitada.

Além disso, as instituições da CEDEAO lutam constantemente para manter um equilíbrio entre o pessoal disponível na sede e os funcionários que rodam frequentemente pelos estados-membros, em missões de apoio aos processos. Os principais elementos da Comissão da CEDEAO são deslocados para centros políticos tais como Bamako, Bissau e outros, como parte integrante da resposta da CEDEAO a situações de crise na região, e muitas vezes por longos períodos de tempo. Perante situações de crise, várias direções, tais como, Manutenção da Paz e Segurança Regional, Assuntos Políticos e Humanitários são muitas vezes sobrecarregadas e, conseqüentemente, veem a sua capacidade para a implementação de políticas tornar-se reduzida.

b) *Ratificação seletiva de políticas da CEDEAO pelos estados-membros*

Existem requisitos intrínsecos dos instrumentos de políticas que são condições *sine qua non* para a sua implementação ou entrada em vigor. Por exemplo, o Artigo 49 do Protocolo Adicional sobre Democracia e Boa Governação de 2001 estabelece que o mesmo só entra em vigor após a ratificação de pelo menos nove estados signatários, de acordo com os procedimentos constitucionais de cada estado-membro. Porém, em Agosto de 2013, apenas 11 estados-membros tinham procedido à ratificação do protocolo, verificando-se ainda a necessidade de aprovação por parte de Cabo Verde, Costa do Marfim, Libéria e Nigéria.³⁷

Da mesma forma, o Protocolo relativo ao Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, e Manutenção de Paz e Segurança, não foi ainda ratificado pelos nove estados-membros necessários, condição indispensável para que o mesmo entre definitivamente em vigor.³⁸ Após 14 anos a “desbravar caminho” e sendo elogiado como um instrumento essencial de segurança regional, continua ainda por ser ratificado, respetivamente, pelo Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Libéria e Nigéria.³⁹ Esta situação de ratificação seletiva pelos estados-membros, não só limita a sua aplicação como levanta a questão de saber se o protocolo, que na verdade é uma extensão do Mecanismo de Prevenção de Conflitos, pode, efetivamente, entrar em vigor quando o seu progenitor possui, na realidade, efeitos tão limitados.

³⁷ Consulte "Estado de ratificação dos Instrumentos Relevantes da CEDEAO em Agosto de 2013".

³⁸ No entanto, por força do Artigo 57, considera-se que o Mecanismo de Prevenção de Conflitos entra provisoriamente em vigor, após a assinatura pelos chefes de estado e de governo. Neste sentido, os estados-membros signatários e a Comissão da CEDEAO podem implementar todas as suas disposições após a assinatura, embora tal não seja extensivo aos estados-membros que ainda não ratificaram o mecanismo.

³⁹ "Estado da Ratificação", nota 31 acima.

c) *A não-operacionalização do ECPF*

O Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO é um *locus classicus* para ilustrar a diferença entre conceptualização, operacionalização e eficácia. A sua adoção, em Janeiro de 2008, pelo Conselho de Mediação e Segurança da CEDEAO, foi **enaltecida** como tendo sido uma grande conquista. A **Comissão de Gestão Técnica da CEDEAO** para o ECPF lidera os esforços interdepartamentais para operacionalizar este documento, que para além das 14 componentes temáticas iniciais, viu-lhe ser adicionada uma 15^a de cariz operacional (mecanismo de facilitação) em 2010.⁴⁰ A 15^a componente é composta, nomeadamente, por advocacia e comunicação, mobilização de recursos, cooperação e monitoria e avaliação. Contudo, cinco anos após a sua aprovação, um plano de implementação do ECPF está ainda em fase de conclusão com o apoio de consultores, tendo sido apresentado aos parceiros da CEDEAO como sendo um ponto de convergência para a mobilização de recursos e coordenação.⁴¹

Atendendo a que a projeção de lançamento do plano de implementação prioritário do ECPF foi feita para o período 2013-2015, a CEDEAO não dispôs, claramente, de meios necessários para evitar a crise política no Níger em 2009, a violência eleitoral na Costa do Marfim em 2011 e os golpes de Estado no Mali e na Guiné-Bissau em 2012. Na sequência de entrevistas efetuadas com várias direções da CEDEAO, estas deram a entender que o nível de implementação das atividades das várias componentes do ECPF correspondentes ao último trimestre de 2013 foi ainda muito reduzido. As razões são óbvias e vamos mencionar apenas duas.

Em primeiro lugar, os prazos genéricos estipulados para as várias atividades integrantes do plano trienal de implementação prioritário não ajudam em nada na monitoria, avaliação e revisão do progresso alcançado.⁴² Em segundo lugar, as enormes lacunas entre os valores orçamentados, montantes disponíveis e financiamento esperado dos doadores, indicam uma potencial limitação na sua implementação. Atualmente, a confiança dos doadores depositada na capacidade da CEDEAO em gerir fundos atribuídos e informar devidamente sobre as atividades desenvolvidas, pode estar em declínio.⁴³ Por outro lado, os atrasos verificados nos processos de desenvolvimento de instrumentos e estruturas operacionais são um reflexo dos problemas iniciais. Somente quando estes processos estiverem enraizados e forem sustentáveis a longo prazo, é que se

⁴⁰ No decorrer da primeira reunião de coordenação do ECPF, em Janeiro de 2010, foi decidido que os mecanismos de capacitação do ECPF (anteriormente Seções IX e X) deveriam constituir a sua componente XV, no sentido de sublinhar a importância destes elementos no processo global de implementação.

⁴¹ O plano trienal de implementação prioritário foi, respetivamente, referido como sendo a matriz ou roteiro do ECPF.

⁴² Para a maioria das atividades, são indicadas, simplesmente, as datas 2013 a 2015 como início e fim, sem critérios e com muitas sobreposições.

⁴³ A título de exemplo, o Fundo da CEDEAO foi lançado em Março de 2010 para apoiar a capacitação, e granjeou de contribuições dos parceiros no valor de 4 milhões de dólares americanos no seu lançamento, com promessas de maior apoio futuro. Uma das atividades apoiadas era a finalização de um acordo de financiamento conjunto e diretrizes operacionais para cobrir todas as atividades de capacitação da CEDEAO. Os desembolsos do Fundo foram suspensos em Janeiro de 2011 devido à existência apenas de relatórios parciais da CEDEAO sobre as atividades de 2010; no entanto, os fundos foram gastos em atividades acordadas antes da suspensão. Ver, por exemplo, DFID, "Revisão Anual do Apoio do DFID ao Programa de Integração Regional da África Ocidental (SWARIP), Maio 2011-Abril de 2012", p. 3, <http://projects.dfid.gov.uk/iati/Document/3487059>.

poderá avaliar adequadamente a capacidade e a aptidão da CEDEAO para lidar com os desafios de segurança regionais.

d) *A falta de vontade política dos estados-membros*

Outro fator externo importante que afeta a implementação de políticas, prende-se com a vontade política por parte dos dirigentes, em particular, da Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo, no sentido de tornar realidade a letra morta dos instrumentos. Atendendo a que os recursos são limitados, as decisões relacionadas com o onde e como aplicar os recursos disponíveis, e qual o grau de apoio a prestar em determinada situação, são, frequentemente, ponderadas através de lentes com nuances políticas. Não só a construção de consensos políticos e a tomada de decisões são, inevitavelmente, muito lentas,⁴⁴ como também as considerações políticas podem conduzir à falta de vontade de agir. Por exemplo, a decisão de enviar uma equipa de mediação ou Conselho de Sábios, a Equipa de Resposta de Emergência da CEDEAO (EERT), a Força de Reserva da CEDEAO (ESF) ou um apoio substancial para atividades de RSS dum determinado Estado-Membro, implica, desde logo, a necessidade de ultrapassar os obstáculos de articulação e concordar com um mandato claro para a missão, mobilizar os recursos necessários, assim como elaborar e aprovar o orçamento e cronograma de atividades. Na maioria dos casos, o acordo necessita ainda de ser alcançado com o estado-membro, no que concerne ao âmbito e termos do compromisso ou intervenção, no sentido de contornar a “muralla” da soberania. O memorando de entendimento entre a Comissão da CEDEAO e o governo da Guiné-Bissau para apoio ao programa de RSS, tal como o roteiro e o respetivo cronograma de atividades a estabelecer entre a CEDEAO e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), levaram muitos anos a serem elaborados e ainda mais para serem implementados.

e) *Desafios relativos à mobilização, utilização e coordenação de recursos*

Os desafios inerentes à mobilização e coordenação de recursos constituem, igualmente, uma questão espinhosa. Devido à importância estratégica que os problemas de segurança suscitam, o assunto continua a atrair um avultado financiamento por parte dos doadores, muitas vezes excedendo a capacidade de absorção do destinatário. Ao nível interno da CEDEAO, a prática tem sido apresentar aos doadores, na reunião anual de coordenação com os parceiros de desenvolvimento, um programa anual e respetivo orçamento, na base dos quais lhes é solicitado o apoio.⁴⁵ No entanto, a contribuição direta dos doadores para os estados-membros é, muitas vezes, desprovida de tal alavanca. Ao nível regional, desde 2000, a Contribuição Comunitária⁴⁶ tem sido a principal fonte de receita da

⁴⁴ A Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo, o mais alto órgão de decisão da CEDEAO, reúne apenas duas vezes por ano em sessão ordinária; as sessões extraordinárias são apenas convocadas de tempos em tempos, e de acordo com as exigências da situação. O mesmo se verifica para as reuniões do Conselho de Ministros e outros órgãos estatutários.

⁴⁵ A 9ª Reunião de Coordenação Anual da CEDEAO com os parceiros de desenvolvimento teve lugar entre 8-10 de abril de 2013. Além desta reunião de nível estratégico, são realizadas outras reuniões periódicas de nível operacional com grupos temáticos (incluindo os relativos à paz e segurança regional, assim como integração e capacitação regional), envolvendo os parceiros e os departamentos e direções relevantes da CEDEAO, além de outros encontros bianuais de nível intermediário. No entanto, muitas reuniões são adiadas ou sucessivamente atrasadas, devido à indisponibilidade de elementos chave da CEDEAO em participar.

⁴⁶ A Contribuição Comunitária (ou a Taxa de Solidariedade Comunitária para países membros da União Económica e Monetária da África Ocidental) representa 0,5% das tarifas imputadas às importações provenientes

CEDEAO gerada internamente e projetada para abranger até 70% do financiamento central da CEDEAO, valor este destinado a custear vencimentos, honorários, instalações e equipamentos. Isto significa que a CEDEAO procura junto dos seus parceiros de desenvolvimento o financiamento para os seus projetos e programas relativos a todos os setores, incluindo o da paz e segurança.

Em 2010, a CEDEAO rejeitou propostas da UE para desenvolver um modelo que permitisse financiar alguns projetos de desenvolvimento, os quais implicariam, por um lado, o pagamento de fundos de contrapartida por parte da CEDEAO e dos estados-membros e, por outro lado, a supressão da Contribuição Comunitária.⁴⁷ Em Março de 2013, num esforço para aumentar a receita gerada internamente os ministros das Finanças dos estados-membros da CEDEAO concordaram em constituir um fundo de 1,5% designado Contribuição de Integração Comunitária, cujo âmbito de aplicação seria objeto de novas negociações, e que a ser aprovado substituiria a actual a Contribuição Comunitária.⁴⁸ Enquanto o problema de financiamento não for ultrapassado, os atores externos continuarão a ditar o conteúdo e o ritmo de concretização da provisão de segurança e desenvolvimento nos estados da África Ocidental.

4. O papel ativo da CEDEAO nos processos de reforma do setor de segurança na África Ocidental

O papel da CEDEAO em matéria de RSS pode ser claramente distinguido em dois níveis: político e estratégico, técnico e operacional.

A CEDEAO tem desempenhado um papel preponderante na RSS em muitos estados-membros, tanto a nível político como estratégico, através das suas instituições e órgãos políticos, respetivamente, da Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo, do Conselho de Ministros,⁴⁹ do Conselho dos Sábios, de mediadores especiais, da Comissão da CEDEAO e dos representantes especiais do presidente da Comissão da CEDEAO, mediante, nomeadamente:

- i. a adoção de normas e padrões de governação democrática de segurança que sejam partilhados por todos os estados-membros;
- ii. a adoção de resoluções que afetam o desenvolvimento político e o setor de segurança dos estados-membros;

de países terceiros, valor que é cedido à CEDEAO. No entanto, o valor pode atingir 1%, no caso de alguns países com taxas de pagamento em atraso. Outras fontes significativas de financiamento incluem, respetivamente, o Fundo de Paz da CEDEAO, o Apoio Africano à Paz, o Fundo Europeu de Desenvolvimento, assim como contribuições bilaterais de países da África Ocidental e outros.

⁴⁷ A supressão da Contribuição Comunitária significaria também o levantamento de algumas tarifas sobre produtos e bens importados da Zona Euro e outros mercados.

⁴⁸ A Autoridade de Chefes de Estado e de Governo da CEDEAO vai realizar uma reunião extraordinária em Dakar, em Outubro de 2013, para decidir sobre este e outros assuntos afins.

⁴⁹ O Conselho de Ministros é muitas vezes designado de Conselho de Mediação e de Segurança (CMS). Contudo, este termo é impreciso porque constitui uma ramificação da Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo que pode reunir a três níveis, nomeadamente, chefes de estado e de governo, ministerial e de embaixadores.

- iii. a mediação de acordos de paz entre facções e partes envolvidas num conflito;⁵⁰
- iv. a convocação e participação em conferências de doadores para obter financiamento, assim como angariar recursos para apoiar a RSS e monitorar o seu progresso;⁵¹
- v. a negociação e assinatura relativas a acordos de estatuto de missão com os governos nacionais, concernentes a programas de RSS.

O papel ativo da CEDEAO tem sido ainda mais visível ao nível técnico e operacional. No entanto, a sua ação a este nível é precedida pela tomada de decisões, resoluções e acordos a nível político e estratégico. As atividades técnicas e operacionais incluem, respetivamente:

- i. funções de supervisão: missões de avaliação e de diagnóstico, observação de eleições, monitoria do cumprimento das obrigações do Estado e avaliação do impacto das políticas;
- ii. funções complementares: apoio na implementação de atividades específicas de RSS, formação e capacitação, exercícios conjuntos, desarmamento prático e estabilização, assistência humanitária e desenvolvimento institucional.

Estas atividades são realizadas através de estruturas e unidades operacionais, incluindo os Chefes do Estado-Maior General (CDS), a Comissão dos Chefes dos Serviços de Segurança, a Comissão dos Chefes da Polícia da África Ocidental, o ESF e EERT, a Divisão de Assistência Eleitoral e as equipas de RSS do próprio país que apoiam diretamente a implementação destes programas.

4.1 A CEDEAO como parceiro nos processos de reforma do setor de segurança: Os casos da Libéria e da Costa do Marfim

a) A CEDEAO na Libéria

Em Agosto de 2013, o governo e o povo da Libéria comemoraram uma década de paz após a assinatura do Acordo de Global Paz (CPA), em Acra, em 18 de Agosto de 2003.⁵² O CPA realizado entre o governo da Libéria, os Liberianos Unidos pela Reconciliação e Democracia, o Movimento para a Democracia na Libéria e os vários partidos políticos, constituíram a base para o processo de RSS no pós-conflito. Posteriormente, a realização de eleições democráticas conduziu ao poder Ellen Johnson-Sirleaf, a primeira mulher eleita Chefe de Estado em África. Tanto na era pré-conflito como durante as várias fases de conflito, o setor de segurança da Libéria caracterizou-se por uma falta de confiança por parte da população, uma vez que serviu mais como um instrumento de repressão política e de opressão, do que como um guardião dos seus cidadãos.

⁵⁰ Por exemplo, um mediador da CEDEAO (General Abdulsalami Abubakar, antigo chefe de Estado Nigeriano) desempenhou um papel essencial no alcance do Acordo Global de Paz assinado entre o Governo da Libéria e os grupos Liberianos Unidos para a Reconciliação e Democracia, e o Movimento para a Democracia na Libéria, em 18 de Agosto de 2003.

⁵¹ Por exemplo, o CEDEAO P3 + Reunião de Coordenação de Parceiros Doadores, que reúne representantes da CEDEAO e os principais doadores em matéria de paz e segurança, nomeadamente: Canadá, União Europeia, França, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos e, por vezes, a Espanha e a Holanda.

⁵² Notavelmente, o preâmbulo do CPA expressa um compromisso "para evitar a eclosão de um futuro conflito civil na Libéria e as consequências dos conflitos".

Os objetivos e conteúdos do CPA incluem, nomeadamente, a monitoria do processo de cessar-fogo e estabilização,⁵³ acantonamento, DDR e reabilitação,⁵⁴ As questões relativas à RSS envolvem, respetivamente, a dissolução das forças irregulares, a reforma e reestruturação das Forças Armadas da Libéria, a reestruturação da Polícia Nacional da Libéria e outros serviços de segurança.⁵⁵ O CPA abrange igualmente questões importantes, tais como a reforma da governação, a reforma eleitoral, a ajuda humanitária, os direitos humanos, a amnistia, a verdade e reconciliação, a reconstrução e a reabilitação pós-conflito, os refugiados e os deslocados internos, e a atribuição de cargos para o desempenho de funções no Governo, na Assembleia Legislativa de Transição Nacional, nas empresas públicas e agências e comissões autónomas sob a autoridade do Governo Nacional de Transição da Libéria.⁵⁶

Ao nível operacional, a CEDEAO apoiou diretamente a Libéria mediante, nomeadamente, a implementação de um programa de DDR, o estabelecimento de uma zona livre de armas em Monróvia, a criação de uma comissão para a reforma de governação, assim como o apoio à organização e monitoria de eleições gerais em 2005 e 2010. Decidindo pela manutenção de uma diminuta presença política em Monróvia, a CEDEAO reabriu o **Gabinete do Representante Especial do Presidente da Comissão da CEDEAO** em 2013, em estrita coordenação com a unidade nacional da CEDEAO em Monróvia. No tocante ao apoio militar, a Missão das Nações Unidas na Libéria assumiu as funções de manutenção da paz adstritas às forças da CEDEAO, em 1 de Outubro de 2003. Neste sentido, cerca de 3.500 soldados da África Ocidental que tinham servido com a força de vanguarda da CEDEAO foram provisoriamente absorvidos pelas forças de paz da ONU.⁵⁷ Desde 2007 que oficiais Nigerianos têm servido como oficiais encarregados do comando e controlo das Forças Armadas da Libéria.⁵⁸

Numa tentativa de evitar os erros anteriormente ocorridos devido a negligência quanto à insegurança transfronteiriça, a CEDEAO continuou a fornecer o seu apoio financeiro à Libéria em 2012 e 2013, no sentido de combater a insegurança na fronteira Libéria-Costa do Marfim e, conseqüentemente, evitar uma reversão do ambiente pacífico e estável que sustenta a agenda da RSS. A CEDEAO destinou ainda a quantia de 500.000 Dólares Americanos para apoiar a implementação da estratégia da União do Mano River em 2014, a qual possui como um dos seus objetivos principais a constituição de um fórum consultivo conjunto relativo às questões fronteiriças com vista à prevenção de conflitos e alerta prévio.

O programa Liberiano de RSS bem como a implementação mais ampla do CPA alcançaram algumas conquistas, embora também tenham enfrentado uma boa quantidade de desafios. Relativamente às conquistas obtidas, salienta-se a capacitação regular dos

⁵³ Respetivamente, Acordo Global de Paz, Artigos III e IV.

⁵⁴ Ibid., Artigo VI.

⁵⁵ Ibid., Respetivamente, Artigos VII e VIII.

⁵⁶ Ibid., Anexo 4.

⁵⁷ A Resolução 2066 de 17 de Setembro de 2012 do Conselho de Segurança da ONU prorrogou o prazo da missão até 30 de Setembro de 2013.

⁵⁸ Em Setembro de 2013, a Nigéria continuava a contribuir para as operações de apoio à paz na Libéria com 700 militares. Continuam ainda presentes na Libéria tropas de outros estados da África Ocidental.

membros do parlamento nacional para efetuar a supervisão do setor de segurança,⁵⁹ questões de género e reforma da polícia. A prova de que as forças de segurança Liberianas obtiveram uma melhoria significativa após dez anos de paz, prende-se com o fato de terem contribuído com um pelotão para integrar o contingente de manutenção de paz da missão da AFISMA.⁶⁰ Este é, sem dúvida, um passo significativo.

Um dos desafios iniciais do CPA incidiu sobre a lenta implementação da respetiva calendarização. Fundamentalmente, a maior limitação do processo assentou na dificuldade em manter o apoio às atividades da RSS a longo prazo. Atendendo a que todo o processo se alicerçou, fortemente, na assistência dos doadores, constatou-se, com o esgotar do seu financiamento, um abrandamento na implementação de alguns aspetos da RSS. Esta forte dependência de financiamento e assistência externa, enfraqueceu, de igual modo, o sentido de propriedade nacional do processo, de tal modo que decisões importantes foram tomadas sem consulta prévia do governo e dos principais intervenientes. Dez anos após a assinatura do CPA, a Libéria parece ainda estar longe de resolver as questões que conduziram à guerra.⁶¹

b) *A CEDEAO na Costa do Marfim*

Classificado como o estado mais frágil da África Ocidental em 2007 e 2008,⁶² a Costa do Marfim alcançou uma aparente acalmia após a assinatura do Acordo Político de Ouagadougou (APO) em 4 de Março de 2007 e a prorrogação do mandato da força de paz da ONU na Costa do Marfim, emitido pelo Conselho de Segurança da ONU em 2008.⁶³ A missão da CEDEAO na Costa do Marfim teve o seu início em 2002 e foi concebida para colocar fim à guerra e monitorar o cessar-fogo, no sentido de criar um ambiente conducente às negociações de paz e operações humanitárias. No entanto, tentativas anteriores de mediação lideradas pela CEDEAO tinham sido rejeitadas em Setembro de 2005 pelo ex-presidente Laurent Gbagbo, o qual acusou alguns Estados membros da CEDEAO – particularmente a Libéria e o Burkina Faso - de envolvimento na rebelião.⁶⁴ Em Janeiro de 2007, tanto a CEDEAO, como as Nações Unidas e os parceiros internacionais, que até aí tinham contribuído para colocar o país na rota da paz, foram mais ou menos marginalizados no processo de negociação do APO.

⁵⁹ Antes do conflito, a segurança e a defesa eram vistos como prerrogativa exclusiva do Poder Executivo e da hierarquia militar. Após o conflito na Libéria, algumas agências de desenvolvimento, instituições académicas e organizações da sociedade civil desenvolveram um considerável trabalho de apoio e formação ao parlamento nacional. O Parlamento da CEDEAO proporcionou, igualmente, treino e acompanhamento, incluindo o uso de mentores, a alguns membros do parlamento Liberiano.

⁶⁰ Missão Internacional de Apoio ao Mali sob liderança Africana.

⁶¹ Leymah Gbowee, “Ten Years After Liberians Signed Peace Agreement, Is Peace Finally Here?”, 2013, www.africa-news.eu/african-news/5628-leymah-gbowee-ten-years-after-liberians-signed-peace-agreement-is-peace-finally-here.html; IRIN Africa, “Briefing: Justice and Peace 10 Years on in Liberia”, 2013. Ver mais genericamente em Thomas Jaye (2008), “Liberia,” in Alan Bryden, Boubacar Ndiaye and ‘Funmi Olonisakin (eds) *Challenges of Security Sector Governance in West Africa* (Münster: LIT Verlag, 2008, pág.. 171–172).

⁶² Índice dos Estados Falhados, 2007 e 2008.

⁶³ Resolução 1828 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 29 de Julho de 2008. Os 1.300 homens da força de manutenção de paz da CEDEAO foram integrados numa força de 9.000 da ONU, a pedido da CEDEAO.

⁶⁴ UNOCHA, “Côte d’Ivoire: New Peace Effort Under Way but Gbagbo Refuses Role for West Africa”, 2005, www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/09/mil-050928-irin02.htm.

O APO foi facilitado pelo então presidente da Autoridade de Chefes de Estado e de Governo da CEDEAO,⁶⁵ Presidente Blaise Compaoré do Burkina Faso, na sequência do convite endereçado pelo ex-presidente Gbagbo em 23 de Janeiro de 2007, no sentido de facilitar as negociações diretas entre a parte afeta a Gbagbo e as beligerantes *Forces Nouvelles*. As partes envolvidas, em vez de se comprometerem com a "reforma" do setor de segurança, afirmaram a sua vontade em alcançar a "normalização" política, administrativa e militar do país. Embora a Parte III do APO previsse a reestruturação e reorganização das forças de defesa e segurança, foi unicamente decidido efetuar a integração das duas forças numa estrutura operacional comum, sob o comando de dois chefes de estado-maior general em paralelo: um para as Forças Nacionais de Defesa e Segurança e outro para as *Forces Nouvelles*. O APO previu, igualmente, uma nova lei de amnistia abrangendo crimes e delitos relacionados com a segurança nacional, mas excetuando crimes económicos, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.⁶⁶ As partes acordaram ainda em solicitar à União Africana e à CEDEAO que efetuassem uma petição ao Conselho de Segurança da ONU, no sentido de suspender as sanções pessoais contra os principais atores intervenientes e os embargos de armas impostos sobre a Costa do Marfim, até três meses após a realização das eleições presidenciais.⁶⁷

Desde o início, ficou claro que a CEDEAO não possuía a influência necessária que lhe permitisse uma contribuição ou diferença significativa na Costa do Marfim. As profundas divisões entre os estados-membros da CEDEAO sobre a questão da Costa do Marfim, foram um fator crítico para o fraco desempenho da organização no processo de paz, e ainda mais relevante no que concerne à reestruturação e reorganização das forças de defesa e segurança tal como mencionado no APO, assim como na gestão da crise pós-eleitoral.⁶⁸ A CEDEAO não esteve envolvida no processo de diálogo e de reconciliação nacional e, neste sentido, não usufruiu do estatuto de observador no processo, com exceção de uma presença marginal através do Gabinete do Representante Especial do Presidente da Comissão da CEDEAO. No entanto, é importante notar que a CEDEAO enviou uma missão de observação eleitoral para as eleições presidenciais de 2010 e apoiou, igualmente, as operações policiais conjuntas entre a Costa do Marfim e o Burkina Faso, assim como financiou a aquisição de equipamento rádio para a polícia da Costa do Marfim em 2012, após a crise eleitoral.

Ao longo dos seis anos após a assinatura do APO, as autoridades da Costa do Marfim desenvolveram uma **estratégia nacional de RSS**, no sentido de lidar com questões relativas à segurança humana, atribuição de recursos para as várias instituições de segurança, controlo democrático do setor da segurança, reconstrução pós-conflito e articulação entre RSS e DDR.

⁶⁵ O APO foi o último de uma longa série de acordos de paz, num total de cerca de dez, que tiveram o seu início em Outubro de 2002 com o Acordo de Cessação das Hostilidades.

⁶⁶ Acordo Político de Ouagadougou, Artigo 6.3.

⁶⁷ *Ibid.*, Respetivamente Artigos 6.4 e 6.1.

⁶⁸ Por exemplo, a Nigéria não contribuiu inicialmente com tropas para a força de paz; a Costa do Marfim foi o único estado da África Ocidental que reconheceu a República separatista do Biafra, durante a guerra civil Nigeriana de 1967-1970. Em 2003, os esforços da CEDEAO para trazer a paz estavam bloqueados, em parte devido à perceptível rivalidade pessoal entre os presidentes da CEDEAO, o Presidente Wade do Senegal e o Chefe das Negociações, Presidente Eyadema do Togo.

Desde Abril de 2012 que está em curso na Costa do Marfim um processo mais abrangente de RSS/DDR com o apoio da ONU e do Governo Francês, no qual a CEDEAO tem desempenhado um papel reconhecidamente diminuto. Os progressos foram notórios a partir do momento em que o presidente Ouattara criou um grupo de trabalho a nível nacional para lidar com questões relativas a RSS; na sequência da adoção do relatório produzido pelo grupo, a implementação das recomendações nele inseridas tiveram início em Agosto de 2012. À medida que o processo ganha dinâmica, cria-se espaço para que a CEDEAO e os seus estados-membros possam vir a desempenhar um papel mais relevante.

Para reformar o setor de segurança com sucesso, consideram-se essenciais alguns dos principais objetivos da RSS incluídos no APO, nomeadamente o desmantelamento das milícias. No entanto, para que qualquer RSS tenha potencial de sucesso, é necessário que tenha em consideração as condições que conduziram ao seu adiamento, como seja o caso de muitos elementos obstrucionistas das forças armadas que temem perder a sua influência com essas reformas, bem como de políticos que têm construído o seu poder em redor das forças armadas e beneficiando do status quo.⁶⁹ Apesar das limitações existentes, a implementação de um processo de RSS abrangente não pode ser evitada dada a necessidade de resolução dos desafios de longo prazo com que se deparam os diferentes componentes do setor de segurança da Costa do Marfim.

4.2 A CEDEAO como ator principal num programa de reforma do setor de segurança: O caso da Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau

Desde o início das negociações políticas em 2006 que o processo de reforma do setor de defesa e segurança (RSDS) na Guiné-Bissau tem sido o pólo aglutinador de mobilização de apoio financeiro, técnico e programático, assim como de cooperação de vários atores externos, tanto ao nível multilateral como bilateral. No entanto, as crises políticas ocorridas em 2008, 2009 e 2010, conduziram a que alguns dos principais doadores, como sejam os Estados Unidos e a União Europeia, retirassem as suas representações diplomáticas da Guiné-Bissau assim como o respetivo apoio ao processo de RSS,⁷⁰ gerando, conseqüentemente, enormes sobressaltos na implementação da estratégia e conduzindo o processo a uma paralisação.⁷¹ Contudo, o prelúdio imediato à constituição da Missão da CEDEAO na Guiné-Bissau (ECOMIB), foi a retirada da Missão Militar de Angola na Guiné-Bissau (MISSANG), em Junho de 2012,⁷² cuja presença merecia a

⁶⁹ Arthur Boutellis, *The Security Sector in Cote d'Ivoire: A Source of Conflict and a Key to Peace* (New York: International Peace Institute, 2011, pág. 15).

⁷⁰ Os assassinatos do Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, General Batista Tagme Na Wai em 1 de Março de 2009 e do Presidente João Bernardo Nino Vieira em 2 de Março de 2009, bem como um motim orquestrado por figuras militares influentes em 1 de Abril de 2010, deixou em dúvida a comunidade internacional sobre o estado da democracia e da estabilidade política na Guiné-Bissau.

⁷¹ Em Agosto de 2013, a União Europeia relançou o apoio à segurança marítima da Guiné-Bissau, abrangendo o arquipélago e as zonas litorais coincidentes com as principais rotas de tráfico de estupefacientes a nível intercontinental. O apoio da UE visa a modernização de equipamentos e proteção dos recursos marítimos e águas territoriais, a luta contra a pesca ilegal e a redução do impacto do comércio de drogas, criando uma alternativa viável ao nível do setor económico e meios de subsistência.

⁷² O contingente da MISSANG que era formado por 200 militares foi substituído por uma missão da CEDEAO que integrava uma força constituída por 600 elementos. Num comunicado de imprensa, o Governo Angolano declarou que "Apesar de não ter realizado o programa previsto no acordo e no protocolo, por razões alheias à

oposição da hierarquia do Exército da Guiné-Bissau, dado a MISSANG ser vista como uma forma de proteção ao governo. O papel obscuro da MISSANG, em conjugação com a declaração do Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior relativa ao seu empenhamento na realização de RSS, foram alguns dos aspetos identificados como tendo estado na origem do golpe de 13 de Abril de 2012 que derrubou o governo. Perante tal situação, de imediato a CEDEAO procedeu ao envio de tropas para o terreno de modo a proporcionar a saída pacífica das forças angolanas e preencher a correspondente lacuna, assim como para facilitar o estabelecimento de um novo calendário para a transição democrática. Por outro lado, atendendo a que Angola é um dos principais membros africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, após a sua retirada verificou-se uma conseqüente redução do apoio desta organização ao processo de RSDS. Em 2010, antes da implantação da ECOMIB, os Chefes das Forças Armadas da CEDEAO (CDS) tinham efetuado uma missão de avaliação no período que antecedeu os preparativos para a articulação e adoção de um roteiro para RSDS. O referido roteiro foi alterado em Novembro de 2010 numa reunião extraordinária conjunta ocorrida entre os CDS, a Comissão de Chefes dos Serviços de Segurança e representantes da CPLP, e validado em 24 de Março de 2011 pela Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo.

Os documentos chave que explicitam as funções e responsabilidades da CEDEAO e do Governo da Guiné-Bissau no processo RSDS incluem, nomeadamente, o **Memorando de Entendimento (MoU) sobre a Implementação do Programa da Reforma da Defesa e do Setor da Segurança** na Guiné-Bissau e o **Acordo do Estatuto de Missão (SOMA)**, efetuados entre o Governo da Guiné-Bissau e a CEDEAO, e assinados em 7 de Novembro de 2012. O trio fica concluído com o **Roteiro Conjunto para RSDS**, o qual precedeu o MoU e o SOMA. De acordo com o Memorando de Entendimento, a CEDEAO concordou em atribuir 63 milhões dólares americanos ao processo RSDS, como uma contribuição financeira sob forma de subsídio.⁷³ Em contrapartida, o Governo da Guiné-Bissau concordou em alocar 10% dos encargos previstos para a criação de um fundo de pensões, para além de se comprometer a dispor de 5% do seu orçamento nacional anual para o programa RSDS, durante os quatro anos seguintes. No âmbito do Memorando de Entendimento, as obrigações da CEDEAO incluem, respetivamente, contribuir para o reforço da segurança das instituições e proteção dos órgãos nacionais responsáveis pela investigação criminal, chefiar a Missão de Assistência Técnica e coordenar as suas atividades, nomear os chefes das três componentes da missão (civil, policial e militar), em colaboração com o governo da Guiné-Bissau, efetuar a contratação e envio do pessoal necessário para a implementação do programa, assim como contribuir para a reabilitação dos quartéis e instalações policiais.⁷⁴

sua vontade, o governo angolano [tomou a decisão unilateral de retirar] a MISSANG com a convicção firme e inequívoca de missão cumprida."

⁷³ Memorando de Entendimento relativo à Implementação do Programa da Reforma da Defesa e do Setor da Segurança, Artigo 1(2)(b). O montante será pago em três parcelas, respetivamente: 23, 000,000 dólares americanos serão desembolsados após a entrada em vigor do presente Memorando de Entendimento e aprovação do orçamento do programa pela Comissão da CEDEAO; outros 23, 000.000 dólares americanos serão desembolsados após ser facultado à Comissão da CEDEAO a justificação dos gastos relativos a 80% do primeiro desembolso, os restantes 17, 000.000 dólares americanos serão desembolsados após ser facultado à Comissão da CEDEAO a justificação do uso da totalidade dos 23,000.000 dólares americanos iniciais e a utilização de pelo menos 80% do segundo adiantamento.

⁷⁴ Ibid., Artigo 4(1)(2).

De acordo com o Artigo IV do SOMA, o mandato da ECOMIB inclui o seguinte:

- i. prestar segurança durante o processo de transição, o qual deveria ser conduzido por um acordo consensual com base na constituição da Guiné-Bissau;
- ii. apoiar o processo eleitoral da Guiné-Bissau mediante a disponibilização de segurança a todas as partes e Instituições envolvidas no processo;
- iii. providenciar segurança a todas as outras instituições, VIP e pessoas vulneráveis no país;
- iv. garantir a segurança de instituições e testemunhas envolvidas na investigação e processos criminais relativos a assassinatos;
- v. estabelecer e proteger os corredores humanitários onde necessário, no sentido de prestar assistência humanitária;
- vi. assegurar segurança à população em geral e criar um ambiente propício à garantia das liberdades pessoais e outras, incluindo a liberdade de circulação de pessoas e bens permitindo, deste modo, que as empresas e bancos retomem as suas atividades normais;
- vii. auxiliar na implementação efetiva do programa da RSDS na Guiné-Bissau;
- viii. executar qualquer outra missão de segurança, sempre que a situação o exigir.

A **decisão da Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo, A/14DEZ/12**, que autorizou a implantação da ECOMIB, descreve-a como uma missão de operação de apoio à paz integrada e com um mandato inicial de seis meses, renovável em função da evolução da situação na Guiné-Bissau. Na Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, efetuada em Julho de 2013, decidiu-se prorrogar o mandato da ECOMIB por mais 12 meses, com início em 17 de Maio de 2013 e fim em 16 de Maio de 2014. O programa de RSDS visa uma remoção progressiva do serviço ativo, bem como o DDR de oficiais, no espaço de cinco anos.⁷⁵ Os objetivos da reforma do setor da justiça incluem, respetivamente, a formação e sensibilização dos funcionários judiciais, assegurar a independência administrativa e financeira para o sistema judicial de modo a libertá-lo de influência política, assim como estabelecer tribunais em todo o país e não apenas no centro de Bissau.

A situação política na Guiné-Bissau tem vindo a melhorar significativamente, criando um ambiente propício para o enraizamento do processo de RSDS. O testemunho deste fato são os resultados positivos referidos pela segunda missão de avaliação conjunta da CEDEAO/UA/CPLP/ONU/UE para Bissau, realizada entre Outubro e Dezembro de 2012. A concertação política entre as partes intervenientes na Guiné-Bissau prosseguiu no início de 2013, no sentido de forjar um processo de transição mais inclusivo tendo sido, para o efeito, adotado um mapa revisto de transição para as eleições. Em 7 de Junho de 2013, foi constituído um novo governo de transição integrando representantes de todos os partidos políticos e de todos os quadrantes da Assembleia Nacional, militares, tecnocratas e sociedade civil. O cronograma de atividades para a transição foi prorrogado

⁷⁵ O efetivo a alcançar com a reforma das Forças Armadas é de 3.440 homens (50% ou 1.720 em forças terrestres, 35% ou 1.204 na Força Aérea e 15% ou 516 da Marinha), composto por 30% de pessoal permanente e de 70% de recrutas. Relativamente à composição dos serviços de segurança após a reforma, o seu efetivo é de 1300 homens ao serviço da segurança pública, 1.700 na guarda nacional, 300 no serviço de informações e 150 na polícia judiciária.

até 31 de Dezembro de 2013, tendo sido nomeados um novo presidente e novos membros da Comissão Nacional de Eleições.

Menos de um ano após a sua implantação, a ECOMIB alcançou uma série de conquistas, mas não, sem contudo, ter de ultrapassar alguns obstáculos.

- i. sob os auspícios do representante especial do presidente da Comissão da CEDEAO, iniciou as suas funções a equipa técnica avançada de RSDS em Bissau, composta por três elementos.⁷⁶
- ii. entretanto, estão sendo recrutados elementos para constituir uma equipa técnica completa para emprego posterior. A equipe técnica de RSDS, trabalhando em estreita colaboração com as autoridades da Guiné-Bissau, abriu uma conta bancária destinada a receber fundos e possibilitar a transferência gradual da contribuição financeira da CEDEAO. Iniciou a abertura de concursos e contratos relativos à aquisição de capacidade e equipamentos necessários, desenvolveu uma base de dados relativa aos beneficiários de pensões, e identificou as necessidades de formação das forças armadas e dos serviços de segurança.
- iii. a CEDEAO encontra-se, igualmente, a reabilitar uma base da força aérea em Bissau e um quartel do exército, para além de estar a preparar, através da Divisão de Assistência Eleitoral, o envio de uma missão de observação eleitoral considerável destinada a acompanhar as eleições gerais da Guiné-Bissau, a realizar em 24 de Novembro de 2013.

De acordo com o relatório do Presidente da Comissão da CEDEAO para a CMS em Abuja em 15 de Julho de 2013:

A transferência da primeira parcela da subvenção da CEDEAO [para a execução do programa de RSDS] foi efetuada para uma conta em Bissau, tendo as duas partes assinado contratos com uma empresa de construção no início de Julho de 2013, no sentido de se iniciarem os trabalhos de reabilitação de três quartéis militares. Além disso, cerca de 1700 militares da Guiné-Bissau manifestaram a sua intenção de passarem, voluntariamente, à situação de aposentados. A Célula Conjunta de Coordenação e Monitoria, entidade que gere o Programa está, atualmente, no processo de triagem dos militares e a rever os critérios de atribuição das pensões.

O representante especial do Secretário-Geral das Nações Unidas na Guiné-Bissau, José Ramos Horta,⁷⁷ que assumiu o cargo em 2 de Janeiro de 2013, reconheceu o papel fundamental desempenhado pela CEDEAO, na declaração introdutória do relatório do Secretário-Geral da ONU, apresentado ao Conselho de Segurança em 9 de Maio de 2013. Salientou ainda que a situação na Guiné-Bissau teria sido pior sem a intervenção da CEDEAO, sobretudo no que diz respeito à libertação dos líderes da Guiné-Bissau mantidos em cativeiro pelos golpistas de Abril de 2012, assim como na realização de ações que impediram a dissolução da Assembleia Nacional.

⁷⁶ Dois coronéis e um vice-comissário de polícia. No entanto, estes oficiais estão contratados até Dezembro de 2013; em Agosto de 2013, o recrutamento estava em curso para a constituição da equipa técnica completa.

⁷⁷ Ex-Presidente e Ex-Primeiro-Ministro de Timor Leste, co-recipiente do Prémio Nobel da Paz em 1996.

Existe um progresso contínuo e apoio político internacional, patente no envolvimento de vários parceiros em questões da RSS e no processo político na Guiné-Bissau, incluindo a União Africana, União Europeia, Nações Unidas, CPLP e Organização Internacional da Francofonia (OIF). Esta última, realizou duas missões conjuntas de avaliação e uma das recomendações efetuadas foi no sentido de se reavivar o Grupo Internacional de Contacto sobre a Guiné-Bissau. Durante a revisão do roteiro de transição política, foi incluído um pacto de regime que abrange, entre outros, os setores judicial e segurança, controlo de drogas e pesca ilegal. O referido pacto constitui um acordo vinculativo e representa um esforço para se alcançar consenso e fortalecimento de confiança entre as partes, na medida em que visa estabelecer uma agenda mínima para vigorar no período pós-eleitoral, independentemente de qual seja o partido vencedor.⁷⁸

Apesar dos progressos realizados até ao momento, existem ainda potenciais desafios e ameaças que o processo poderá ter de enfrentar, nomeadamente: instabilidade política e eclosão de violência relacionada com as eleições, fatores estes que podem inviabilizar o calendário eleitoral; relutância à execução da reforma, especialmente encetada pela geração mais antiga de militares e ex-combatentes;⁷⁹ divisões internas no seio das forças armadas, recursos financeiros inadequados e equipamentos obsoletos; incentivos ao tráfico de drogas facilitado pelas forças armadas e serviços de segurança;⁸⁰ e proliferação de ALPP. As condições essenciais para o sucesso do programa de RSDS, incluem:

- i. apoio sustentável por parte da comunidade internacional
- ii. um sistema judicial eficiente
- iii. reforma política e desenvolvimento económico
- iv. a eventual participação de forças da Guiné-Bissau em atividades e missões de manutenção da paz regionais que proporcionem fontes de receita alternativas ou complementares, de modo a ocupar as forças armadas e a evitar que fiquem impacientes e fomentem a instabilidade.

Além disso, é necessário destacar o papel dos intervenientes locais e dos constituintes de paz, os quais proporcionam oportunidades para a consolidação do programa de RSDS. Neste sentido, dado o respeito e consideração que as autoridades tradicionais e religiosas detêm, estes são usados para divulgarem mensagens ao povo. A sociedade civil e os

⁷⁸ A Guiné-Bissau planeou a utilização de um sistema de votação biométrico orçamentado em mais de 30 milhões de dólares americanos, mas os parceiros insistiram que o mesmo não vai funcionar bem, e aconselharam a optar por um sistema de voto manual reforçado. O estado tem expressado o seu ceticismo relativamente à data de 24 de Novembro para a realização de eleições, mas a CEDEAO insiste que o calendário eleitoral deve estar concluído até 31 de Dezembro de 2013. A CEDEAO planeia enviar uma missão de averiguação para controlar o orçamento de 19,5 milhões de dólares americanos. (Entrevista com o pessoal da CEDEAO).

⁷⁹ Em Abril de 2013, assistiu-se a desentendimentos no seio das forças armadas relacionados com promoções que conduziram ao eclodir de tensões e rumores de novos planos de desestabilização. A hierarquia militar realizou uma reunião em 20 de Abril de 2013 para resolver as queixas e reiterou a promessa de cooperar na luta contra o tráfico de drogas. A apresentação do Comissário da CEDEAO PAPS sobre a "Visão Geral da CEDEAO sobre os desafios da segurança regional" ao P3 + Reunião de Parceiros, Washington, DC, 21 de Maio de 2013.

⁸⁰ Agentes pertencentes a Agência Antidrogas dos EUA prenderam o ex-chefe do estado-maior das forças navais da Guiné-Bissau, Contra-Almirante Américo Bubo Natchuto, numa operação policial cirúrgica realizada no dia 4 de Março de 2013. O seu julgamento será efetuado num tribunal de Nova York sob a acusação de tráfico de drogas. O chefe do estado-maior das forças armadas e de defesa, General António Njai, supostamente foi indiciado pelo mesmo crime. Ver o "Relatório do Conselho de Paz e Segurança sobre as suas Atividades e o Estado de Paz e Segurança em África", do Conselho de Paz e Segurança da UA, Maio de 2013, p. 23, parág. 94.

meios de comunicação social são, em grande parte, a favor da reforma e podem ajudar na sensibilização. De igual modo, também pode ser invocada a Assembleia Nacional, assim como o setor privado e a sociedade civil, na medida em que podem contribuir para o programa de reintegração mediante a criação de postos de trabalho para absorver funcionários aposentados e ex-combatentes. Porém, estas comunidades não foram ainda suficientemente envolvidas no processo de RSDS, visto não serem consideradas como atores "tradicionais" do setor da segurança. No entanto, a sua potencial contribuição para o processo constitui uma plataforma suficientemente positiva para formalizar o seu papel no programa de RSDS.⁸¹

5. Oportunidades e desafios para uma agenda de reforma do setor de segurança na África Ocidental

5.1 *Impulso político para a partilha de valores e objetivos sobre a reforma do setor de segurança*

À primeira vista, parece correto considerar-se que os esforços desenvolvidos pela CEDEAO para promover os valores da democracia, boa governação, transparência e responsabilidade, estão intimamente ligados à história, fronteiras e destino comum dos seus estados-membros. Tendo em consideração que o que afeta um afeta a todos, a organização tem apoiado, com variados patamares de sucesso, a definição de normas e encorajado o cumprimento e implementação dos princípios democráticos. Embora a divulgação dos valores comuns da democracia e boa governação não tenham sido um ingrediente de base aquando da constituição da CEDEAO em 1975, mediante o fortalecimento da conexão entre boa governação, segurança e desenvolvimento, acabou por se interligar com razão de ser da CEDEAO: integração econômica e desenvolvimento regional.

No entanto, atendendo a que os valores democráticos perdem o seu real valor se for permitido que sejam violados livremente, a CEDEAO adota, igualmente, medidas para impedir a impunidade e reforçar a governabilidade democrática. Para reforçar os princípios constitucionais de convergência enunciados no Artigo 1 do Protocolo Adicional sobre Democracia e Boa Governação, particularmente, os parágrafos (b) e (c), é instituído um **regime de sanções** nos termos do artigo 45. A sanção mais grave prevista para o caso de golpe de estado ou violação maciça dos direitos humanos é a suspensão do estado-membro em causa de todos os órgãos de decisão da CEDEAO.⁸² Contudo, a eficácia desta sanção em dissuadir a ameaça da má governação é duvidosa, e muito menos se afigura viável como medida de correção. Na prática, porém, em várias ocasiões a CEDEAO empenhou-se muito além das sanções restritas e ineficazes prescritas no Protocolo Adicional, impondo sanções 'inteligentes' às juntas militares ou golpistas prevaricadores, como nos casos da Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Níger e Mali.

⁸¹ Estas sugestões surgiram na entrevista com um membro da CEDEAO que está envolvido na ECOMIB.

⁸² Protocolo Adicional sobre Democracia e Boa Governação, Artigo 45 (2).

No caso do Mali, foram equacionadas sanções mais severas quando, as anteriormente impostas, provaram a sua ineficácia. Dos encontros efetuados em Abril de 2012, entre os líderes da junta do Mali e as autoridades da CEDEAO, resultou a assinatura de um acordo para a restauração da ordem constitucional. Na sequência do referido acordo, os líderes da CEDEAO, através do presidente da Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo que era o Presidente Marfinense Alassane Ouattara, levantaram, com efeito imediato, todas as sanções impostas ao Mali. Porém, devido à intenção da Junta em dificultar o processo político, o **CMS da CEDEAO** anunciou em 19 de Maio de 2012 a aplicação de uma série de sanções mais rígidas. As sanções então consideradas abrangeram desde o âmbito político ao diplomático, económico e financeiro, e incluíram, respetivamente, a proibição de viajar no espaço da CEDEAO e o congelamento de bens pessoais, restrições à utilização do espaço aéreo e águas territoriais de outros estados-membros e o congelamento de contas e ativos financeiros do Mali detidos em instituições financeiras e económicas da CEDEAO. Na frente diplomática, o Mali foi suspenso da associação da CEDEAO e participação em todos os eventos desportivos e culturais no espaço da CEDEAO. Todos os estados-membros concordaram, igualmente, em retirar os seus embaixadores acreditados no Mali. Outras sanções consideradas incluíram ainda a suspensão do fornecimento de produtos petrolíferos e o encerramento de todas as fronteiras com o Mali, exceto para fins humanitários.

De igual modo, em 30 de Abril de 2012, a CEDEAO impôs sanções diplomáticas, económicas e financeiras à Guiné-Bissau, após o falhanço das conversações ocorridas entre os ministros dos negócios estrangeiros do grupo de contacto regional e os intervenientes políticos da Guiné-Bissau, no sentido de se alcançar um acordo para devolver ao país a ordem constitucional no prazo de 12 meses. O regime de sanções foi direcionado aos membros da junta que tomaram o poder através do golpe militar de 12 de Abril de 2012 e seus associados.

Nenhum dos casos ilustra melhor as limitações ou a dimensão da capacidade operacional e compromisso político para a prevenção de conflitos, consolidação democrática e boa governação da CEDEAO, do que os fatos ocorridos no Mali desde Março de 2012. É de notar que na altura, CEDEAO já estava largamente comprometida com a maturação do processo de RSDS na Guiné-Bissau. Porém, o Gana e a Nigéria, que eram vistos como potenciais líderes da iniciativa regional para o Mali, enfrentavam enormes problemas ao nível político e de segurança interna: a Nigéria encontrava-se assolada por uma onda de terrorismo desencadeada pela seita Boko Haram no nordeste do país, o que sobrecarregou o seu aparelho de segurança e conduziu ao envolvimento das suas forças armadas; o Gana, por outro lado, preparava-se para eleições gerais e presidenciais em Dezembro de 2012 e debatia-se com conflitos sectários em algumas zonas da sua região norte.⁸³ Entretanto, em 01 de Abril de 2012, sob pressão da CEDEAO, o capitão Sanogo anunciou que a constituição do Mali seria restaurada. Após a imposição de sanções económicas e políticas da CEDEAO sobre o país, foi alcançado um acordo em Burkina

⁸³ Motivo semelhante foi dado para o atraso e falta de vontade política do órgão regional em assumir o compromisso de resolver a crise pós-eleitoral na Costa do Marfim, para além da ação estratégica e política que decorreu a partir de Dezembro de 2010 e durante o primeiro trimestre de 2011. A potência hegemónica regional, a Nigéria, encontrava-se então em preparação para as cruciais eleições gerais e presidenciais a realizar em Abril de 2011, num contexto de tensão política e ameaças internas à segurança.

Faso através do mediador da CEDEAO no Mali, o Presidente Blaise Compaoré. A negociação levou a que o capitão Sanogo cedesse o poder a Dioncounda Traoré e o mesmo assumisse a presidência, com caráter interino, até à realização de eleições. A CEDEAO enviou 250 observadores para as eleições gerais do Mali que decorreram em Julho e Agosto de 2013, o maior contingente alguma vez destacado por qualquer organização.

Uma iniciativa notável da CEDEAO assenta na revisão do seu plano de intervenção no Mali a partir de Setembro de 2013. Com efeito, a **CEDEAO pretende realizar, após a crise, uma avaliação do seu apoio ao estado no campo diplomático, político, militar, técnico e institucional.** O processo facultará uma visão retrospectiva dos aspetos que funcionaram, assim como aqueles que necessitam de uma reestruturação institucional. A avaliação, que integrará elementos do governo, peritos militares, sociedade civil, instituições de pesquisa, especialistas dos estados-membros, ministros, a CMS e chefes de estado, será uma oportunidade para retirar lições, corrigir erros e reforçar os aspetos positivos para futuras intervenções, combinar a vontade política com os recursos disponíveis e reconsiderar as relações com os parceiros, nomeadamente, a Organização das Nações Unidas, União Africana e União Europeia. O Mali parece ser um bom exemplo para a realização de uma avaliação das lições aprendidas pela CEDEAO, tendo em conta que constitui um caso de teste abrangente no que respeita aos Capítulos VII e VIII da Carta da ONU. O processo visa, igualmente, encontrar uma solução definitiva para a crise vigente no norte do Mali e para a questão separatista liderada pelo Movimento Nacional de Libertação de Azawad.⁸⁴ Além disso, foi constituída uma comissão de reconciliação nacional com vista a iniciar os trabalhos após a realização das eleições.

Além da realização de uma avaliação pontual pós-crise num determinado estado-membro, os esforços desenvolvidos pela CEDEAO para a adoção do Quadro Regional para a Reforma e Governação do Setor da Segurança consolidarão, ainda mais, os valores fundamentais da governação democrática, através do seguinte:

- i. promover a adoção de um quadro claro e desprovido de ambiguidades no que concerne à política de segurança nacional, o qual inclua as ameaças que um estado-membro e os seus habitantes enfrentam, apresente as funções a desempenhar pelas várias instituições políticas e de segurança e a necessária cooperação entre elas, assim como constitua uma base para a tomada de decisões em matéria de segurança e respetiva avaliação.
- ii. promover o papel das OSC e dos órgãos de comunicação social, assim como a sua interação com outros atores do setor de segurança.
- iii. apoiar a realização de uma supervisão eficaz que especifique papéis complementares, institucionalize uma clara separação de poderes e funções entre os atores de segurança, e implante mecanismos de controlo e equilíbrios.

⁸⁴ Enquanto o movimento Azawad exige autonomia, as autoridades do Mali procuram uma descentralização reforçada; deve, no entanto, ser atingido um equilíbrio. Tem-se observado que, no passado, tal descentralização não foi bem gerida e, como tal, é necessário proporcionar ao norte do Mali um sentimento de inclusão para aligeirar a sua exigência relativamente à autonomia.

- iv. conferir prioridade à abordagem da integração do género, do controlo civil democrático e dos direitos humanos num processo de RSS.
- v. estabelecer e facilitar ligações entre os processos de RSS, democratização e desenvolvimento e integração regional.

5.2 *O equilíbrio necessário entre o apoio político e a assistência técnica*

Existe uma grande lacuna entre o apoio político/estratégico e a assistência técnica/operacional prestada pela CEDEAO aos respetivos estados-membros, sendo que a assistência técnica direta e indireta se afigura débil comparativamente às medidas políticas. Contudo, decisões e resoluções políticas relevantes não podem ser implementadas e acompanhadas sem capacidade técnica adequada. A lacuna reflete-se na ao nível da limitada capacidade humana referida anteriormente, e que surge em consequência do **congelamento do recrutamento, medida esta imposta pelos Chefes de Estado e do Governo da CEDEAO em 2008**. Dado que a capacidade da própria CEDEAO é limitada, isto implica uma proporcional e reduzida capacidade para providenciar apoio aos estados-membros. Com vista a obviar esta lacuna, os departamentos e direções da CEDEAO contratam consultores e funcionários mediante o apoio financeiro dos seus parceiros de desenvolvimento para as áreas de paz e segurança, tais como a Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional (GIZ) e a Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional (DANIDA).

No sentido de providenciar apoio técnico completo aos estados-membros em matéria de RSS, a Comissão da CEDEAO deveria comprometer-se a:

a) Constituir uma **unidade de RSS dotada de pessoal adequado, totalmente equipada** e com um mandato claro para promover e apoiar atividades de RSS em todos os estados-membros. A **Divisão de Segurança Regional sob a qual a área de RSS se encontra, não possui um ponto focal especialista em RSS**; e emprega apenas dois profissionais.⁸⁵ Atualmente, os funcionários da CEDEAO destacados para a Guiné-Bissau e Mali, e destinados a prestar apoio na área da RSS pertencem, na sua maioria, à Célula de Planeamento e Gestão da Missão e transversalmente à Divisão de Manutenção da Paz e a ESF (pessoal militar), à Unidade de Polícia Civil (agentes policiais) e à Direção dos Assuntos Políticos (pessoal civil). Apesar do congelamento do recrutamento ter sido parcialmente suspenso em 2012, o processo de recrutamento tem sofrido atrasos e contemplou apenas a abertura oficial de uma posição para o programa de RSS em Novembro de 2012, juntamente com 51 outros cargos para a Comissão da CEDEAO. De fato, dispondo a Comissão da CEDEAO de uma **Unidade de RSS funcional e provida de pessoal na sua totalidade**, o apoio aos estados-membros será mais coerente, coordenado e monitorado. A escassez de recursos humanos e a limitada capacidade técnica estão entre as razões pelas quais é quase impossível a participação total e simultânea da CEDEAO em programas de RSS em mais do que um estado-membro.

⁸⁵ Estes são dois oficiais de programa, dos quais o principal acumula o posto de chefe de divisão de Segurança Regional. Estes dois oficiais são responsáveis por uma variada panóplia de assuntos de segurança, incluindo segurança marítima, contraterrorismo e crime transnacional organizado. A divisão funciona igualmente como secretariado para o Comité dos Chefes de Polícia da África Ocidental. ALPP estava sob a égide da Unidade para as Armas Ligeiras; tráfico de droga estava sob o mandato da Direção para o Desenvolvimento do Género, Juventude/Desportos, Sociedade Civil, Emprego e Controlo de Drogas.

b) Elaborar uma lista de peritos regionais em questões de RSS a partir da qual se pode constituir uma equipa em face da necessidade de apoiar atividades relacionadas com a RSS. A CEDEAO, não obstante a sua limitada capacidade humana ao nível interno, poderá beneficiar imenso se olhar em seu redor para os valiosos peritos regionais, profissionais e académicos em matéria de RSS e afins. Uma lista ou banco de dados atualizável de especialistas selecionados e verificados, teria, por exemplo, economizado tempo e energia no recrutamento de uma equipa técnica de RSDS destinada a apoiar o programa da Guiné-Bissau. Seria muito mais fácil constituir equipas técnicas quando surge a necessidade de se realizar missões de investigação e busca de informação, avaliação estratégica, levantamento de necessidades, monitoria e avaliação, revisão de quadros jurídicos nacionais para o setor de segurança, ou harmonização de políticas e estruturas legais aos níveis regional e nacional. Recursos semelhantes já desenvolvidos na CEDEAO, como sejam a lista de elementos que integram a EERT e a de observadores eleitorais regionais, demonstram a utilidade de se possuir uma relação de peritos em RSS, especialmente para casos de mobilização e implantação urgente.

Por outro lado, algumas OSC nacionais e regionais têm desempenhado um papel importante no reforço da capacidade humana e técnica da CEDEAO. As OSC Regionais em matéria de paz e segurança incluem, respetivamente, a ASSN, a Rede de Ação sobre Armas Ligeiras da África Ocidental (WAANSA), o Fórum da Sociedade Civil da África Ocidental, a Rede para a Construção da Paz da África Ocidental (WANEP) e a WANSED. Geralmente, as ações desenvolvidas pelas OSC assentam no apoio técnico à elaboração de normativos, desenvolvimento e implementação de políticas, desenvolvimento de capacidades, produção de análises independentes e definição de opções políticas, advocacia e sensibilização, diálogo e definição da agenda, estabelecimento e consolidação da paz, mobilização de atores e recursos, assim como assegurar a prestação de contas e a transparência. Os especialistas pertencentes ao ASSN e WANSED foram fundamentais no desenvolvimento do Quadro Regional da CEDEAO para a Reforma e Governação do Setor da Segurança, assim como para a elaboração de planos de trabalho para a implementação de alguns componentes do ECPF.⁸⁶ A Direção de Aviso Prévio da CEDEAO beneficiou, de igual modo, da ajuda da WANEP na recolha, análise e disseminação de informações, recorrendo às suas vastas redes disseminadas pelos estados-membros.⁸⁷ A WAANSA tem vindo a trabalhar na coordenação de todos os órgãos que lidam com questões relacionadas com armamento ligeiro, em parceria com as comissões nacionais sobre ALPP, o Programa de Controlo de Armas Ligeiras da CEDEAO e a Unidade de Armas Ligeiras. O apoio e assistência técnica da WAANSA foram essenciais para a adoção da Convenção da CEDEAO sobre Armas Ligeiras e de Pequeno Porte em Junho de 2006.

⁸⁶ O ASSN também desempenhou um papel relevante no desenvolvimento do Quadro de Políticas da UA para a RSS.

⁸⁷ As OSC Regionais assinam, geralmente, um Memorando de Entendimento com a Comissão da CEDEAO sobre diversos aspetos de cooperação e assistência técnica. Por exemplo, em 2002, a CEDEAO e a WANEP assinaram um Memorando de Entendimento que permitiu estabelecer uma ligação entre os programas da WANEP e WARN - um mecanismo de aviso prévio - com o sistema de aviso prévio da CEDEAO criado pelo Mecanismo de Prevenção de Conflitos em 1999. A Rede de Aviso Prévio da CEDEAO é parte integrante do programa de prevenção para a construção da paz na África Ocidental.

5.3 *A necessidade da liderança regional apoiar a coerência entre os doadores e a coordenação da ajuda externa*

Alguns atores externos, tais como as Nações Unidas, a União Europeia, o Reino Unido e outros países ocidentais - através dos seus departamentos de defesa, diplomacia e desenvolvimento - constituem-se em intervenientes centrais na prestação de apoio à RSS. A sua ação manifesta-se no apoio multifacetado a elementos ou programas de RSS na África Ocidental incluindo, nomeadamente, avaliação das necessidades, contribuição financeira, formação e equipamento, planeamento conjunto, aconselhamento político e militar, assistência técnica, apoio logístico e gestão das comunicações, redimensionamento e reestruturação, assim como fortalecimento das instituições de supervisão de segurança, e de monitoria e avaliação de progresso.⁸⁸ As razões para a participação e protagonismo dos referidos atores externos em matéria de RSS podem ser de ordem estratégica, geopolítica ou económica.⁸⁹ Em alguns casos, os fatores mais significativos que acentuam o seu papel na liderança ao apoio da RSS incluem a clareza, coordenação estratégica e entendimento comum sobre os objetivos a atingir.

Em primeiro lugar, a coordenação entre os atores externos - ou entre unidades, gabinetes e departamentos duma organização ou estado exterior - é, frequentemente melhor, do que entre os elementos pertencentes ao estado beneficiário.⁹⁰ Existe também uma **lacuna ao nível da comunicação**: a coordenação entre atores externos normalmente não se traduz em coordenação efetiva quando se trata de atores externos de um lado, e estado beneficiário do outro. Em suma, o lado da oferta da RSS parece ser melhor coordenado do que o da procura. Porém, é significativo que alguma falta de coordenação caracteriza frequentemente o lado da oferta, principalmente em termos de regras e ciclos orçamentais diferenciados, assim como de diferentes agendas e normas de política e economia nacionais, as quais afetam, muitas vezes, a política externa e o apoio ao desenvolvimento.

Em segundo lugar, a maioria dos atores externos possui clareza quanto à necessidade de forjar um **entendimento comum dos objetivos da RSS** antes de assumirem os seus compromissos. No entanto, podem nem sempre saber como atingir esses objetivos e qual a exigência de determinado contexto específico. As expectativas e conjeturas que detêm sobre a implementação de RSS noutras regiões, provaram ser problemáticas quando confrontadas com as duras realidades no terreno. Outra razão para o potencial de liderança dos atores externos em matéria de RSS prende-se com a qualidade do produto ou serviço a exportar. As forças armadas e serviços de segurança dos estados (ocidentais) são, geralmente, profissionais e não-partidários, e os setores de segurança relativamente mais transparentes e responsáveis perante as suas populações. Ao longo dos anos estes setores de segurança têm sido objeto de governação democrática constitucional e

⁸⁸ Por exemplo, a Equipa Internacional de Formação e Assistência Militar na Serra Leoa desempenhou o papel de assessoria de defesa e segurança, formação, assistência técnica e monitoria.

⁸⁹ O protagonismo das forças Francesas nas ex-colónias, tais como o Mali e a Costa do Marfim, tem sido atribuído a fatores históricos e geopolíticos. Até mesmo o termo "reforma do setor de segurança" surgiu no final da década de 1990, como parte de uma agenda internacional para promover a paz e o desenvolvimento sustentável nas sociedades em fase transição de um conflito ou de um regime autoritário de longo prazo.

⁹⁰ A coordenação é usada aqui em termos de identificação de interesses comuns, concordância nas estratégias, partilha de informação e associação de recursos.

controle civil. A credibilidade de que gozam internamente é uma das principais razões pela qual os estados estão confiantes em "exportar" para outras regiões o seu apoio à RSS. Para além disto, e apesar da exportação de apoio à RSS não ter funcionado tão bem como seria de esperar em determinados casos, a credibilidade demonstrada pelo trabalho efectuado noutros estados ou regiões constitui, em grande parte, o alicerce da confiança dos estados beneficiários em "importar" o apoio à RSS a partir deles.

Antes da CEDEAO tomar a liderança no programa de RSS na Guiné-Bissau, outros atores externos estiveram envolvidos, em particular, a União Europeia, Estados Unidos e Angola. Apesar da limitada capacidade técnica da CEDEAO para apoiar, na sua totalidade, o programa de RSS através da ECOMIB, a organização tem demonstrado uma tremenda liderança política e empenho. De igual modo, saliente-se a **invejável experiência que a CEDEAO acumulou em matéria de apoio a RSS noutros estados-membros, respetivamente, Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim**. Tal experiência deveria servir para a organização regional retirar as melhores práticas e lições aprendidas em prol de futuros programas, projetos e atividades de RSS em que se venha a envolver.

O alcance de sucesso pela CEDEAO na Guiné-Bissau incentivará e reforçará, sem dúvida, a sua capacidade para apoiar atividades de RSS noutros estados-membros. No entanto, para consolidar o seu papel emergente de liderança torna-se necessário que a CEDEAO adote as seguintes medidas:

- i. melhorar a sua **coordenação interna e coerência relativamente aos objetivos, abordagem e estratégia a aplicar na RSS**. O projeto do Quadro Regional para a Reforma e Governança do Setor da Segurança da CEDEAO visa preencher esta lacuna.
- ii. reduzir a sua **dependência financeira e falta de capacidade técnica**. A CEDEAO, através da melhoria da sua competência e capacidade técnica concretizada, quando necessário, através da inclusão da capacidade humana intrínseca das OSC e do inestimável contributo de peritos regionais em paz e segurança, pode conseguir contornar a dependência de atores externos no que diz respeito a apoio financeiro para as suas atividades de RSS, incluindo o treino e equipamento das forças armadas e dos serviços de segurança.
- iii. reforçar os **mecanismos de gestão financeira, transparência e prestação de contas relativos à implementação de programas/projetos**. Esta é uma forma de ganhar a confiança dos agentes externos, doadores e parceiros na área da RSS, assim como provar que a CEDEAO pode assumir maiores responsabilidades e de forma mais competente.

6. Conclusões e recomendações

O Quadro Regional da CEDEAO para R/GSS está em construção há mais de quatro anos. Durante este período (2009-2013), o ambiente de segurança na África Ocidental tem sido testado por numerosos incidentes de insegurança e instabilidade, nomeadamente, na Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Nigéria e Togo. Se na maioria dos casos a insegurança emanou do próprio setor da segurança, noutras proliferou devido à fraqueza ou politização das forças de segurança do estado. A questão relevante que se coloca é: **será que a adoção e implementação do Quadro Regional da CEDEAO teria impedido qualquer uma destas situações, ou teria contribuído para tornar o setor de segurança mais preparado para as enfrentar?** Mais importante ainda, **qual será a sua contribuição para o futuro?**

Atendendo a que o quadro regional tem como base a componente de governação de segurança da ECPF e a arquitetura de paz e segurança da CEDEAO, este deve ser visto como uma ferramenta para a prevenção de conflitos estruturais e um guia para tornar o setor de segurança mais eficaz e responsável, em conformidade com os valores da governação democrática. Neste sentido, a sua implementação orientada e sustentada contribuirá para criar um ambiente ao nível nacional e regional que conduza à paz, estabilidade e prosperidade. Considerando que se trata de uma iniciativa regional e que o mandato da CEDEAO pretende complementar, mas não substituir, as iniciativas nacionais relacionadas com a RSS, a organização regional deveria esforçar-se por encontrar pontos de partida para a promoção e divulgação do quadro normativo contido no projeto do Quadro Regional para R/GSS nos estados-membros.

Recentemente, em 3-4 de Outubro de 2013, em Lagos, Nigéria, a Comissão da CEDEAO **validou, internamente, o referido quadro**, após apreciação das direções e parceiros relevantes. Uma visão partilhada de segurança a todos os níveis traduzir-se-á na coerência estratégica e operacional do apoio à RSS nos estados-membros.

Recomendações para a Comissão da CEDEAO

Capacitar e reestruturar com vista a um apoio coerente à RSS. O Quadro Regional da CEDEAO para a R/GSS deve prever um núcleo principal, nomeadamente, uma unidade multidimensional de RSS constituída por um efetivo adequado. De igual modo, deve possuir um organograma revisto que espelhe o número de funcionários necessários para integrar o Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança da CEDEAO, e para prestar assistência técnica aos estados-membros.

Capitalizar a sua influência através da capacidade existente. A CEDEAO deve desempenhar ao máximo a sua função de organismo supranacional – principalmente, através da definição de padrões, normas e regras, assim como facilitar e apoiar ao invés de implementar diretamente programas de RSS. Como tal, seria benéfico aperfeiçoar a sua colaboração com parceiros detentores de experiência em áreas específicas, particularmente com as OSC que são, por natureza, muito menos burocráticas e políticas. Neste sentido, a **constituição de uma base de dados de especialistas e profissionais em segurança regional** tem o potencial de colocar à disposição da CEDEAO uma enorme capacidade. Por outro lado, além da realização de MoU com OSC específicas,

disseminadas ao nível regional ou multinacional quando surge a necessidade de apoio, a CEDEAO deve procurar envolver as OSC regionais e nacionais relevantes, como atores intervenientes e guardiões genuínos e ativos nos processos de RSS.

Criar um fundo fiduciário para RSS. Para que a CEDEAO honre os seus compromissos e mantenha a liderança na área da R/GSS na região, bem como possua uma maior autonomia e autossuficiência financeira, esta deve considerar prioritária a constituição de um fundo fiduciário para a RSS ou, alternativamente, a criação de uma linha específica de financiamento para atividades de apoio à RSS nos estados-membros. Embora o Fundo de Paz da CEDEAO (EPF) já atenda, oportunamente, às necessidades financeiras de manutenção da paz e segurança, as três linhas de financiamento neste âmbito são tão amplas⁹¹ e os fundos disponíveis tão limitados, que a CEDEAO teve que enveredar por uma angariação de fundos específica para apoiar a RSS na Guiné-Bissau, fato que conduz, frequentemente, ao atraso do início do processo. Ainda que de início constitua uma pequena contribuição, uma linha de financiamento específica proveniente de fundos da Contribuição Comunitária da CEDEAO e de contribuições voluntárias de estados-membros, irá permitir que a longo prazo, a CEDEAO se liberte da dependência financeira dos doadores no que diz respeito a uma área tão importante como a do setor de segurança.

Desenvolver instrumentos de orientação operacional. Com vista à prestação de um melhor apoio à intervenção de um determinado estado-membro, doador e OSC na área de RSS na África Ocidental, a Comissão da CEDEAO deverá desenvolver instrumentos específicos de orientação operacional relacionados com as atividades de RSS, como sejam a avaliação, a apreciação de programa/projetos, programação, RSS e género, supervisão, estrutura jurídica de segurança, etc. Tais ferramentas permitirão à CEDEAO combinar o seu apoio político à RSS com assistência técnica específica.

Identificar pontos de partida sub-regionais e transregionais para a RSS. Assistimos à emergência de um padrão de agregação de alguns estados-membros, tanto no interior das CER como entre si, com vista à definição e alcance de um acordo sobre uma estratégia de segurança regional. Algumas ideias em desenvolvimento incluem as estratégias, respetivamente, do Sahel, do Golfo da Guiné e da União do Rio Mano. A CEDEAO deve encarar estes grupos como blocos de construção e pontos de partida para intervenção em matéria de RSS, assim como deve, de igual modo, aproveitar outras oportunidades para disseminar a RSS através da intervenção em situações de gestão de crise tais como acordos de paz, processos de justiça transicional, programas de DDR, iniciativas de redução da violência armada, etc.

Melhorar a programação da RSS. A programação da RSS necessita de ser estratégica, orientada para resultados e inclusiva. Por outro lado, uma programação eficaz irá esclarecer as medidas de ação necessária, definir as funções e responsabilidade das entidades nacionais e regionais, metas, recursos, comunicação, monitoria, avaliação e revisão periódica. Os programas e estratégias existentes no seio da CEDEAO são

⁹¹ Embora muitas das alíneas do EPF se relacionem à RSS de uma forma genérica, R/GSS em específico constitui uma pequena componente da Janela 2: assistência política, financeira e humanitária, construção da paz e reconstrução pós-conflito.

abordados segundo uma mentalidade pouco flexível, não permitindo a sua adaptação rápida e eficaz à evolução das circunstâncias. Por exemplo, o plano de implementação do ECPF pode beneficiar de uma abordagem mais estratégica. Seria louvável que se efetuasse a compilação dos planos de implementação de todos as componentes do ECPF num único documento; no entanto, até isso está ainda muito longe de garantir a harmonização e coerência entre os componentes que os integram, em termos de eliminar sobreposições e atritos aquando da implementação da atividade, esclarecer responsabilidades, assim como evitar a duplicação do orçamento e racionalização de resultados. Em relação à componente de governação de segurança do ECPF, uma programação eficaz assegurará que não exista duplicação de orçamento nem uma maior limitação da já escassa capacidade humana, através do desenvolvimento, em simultâneo, do documento de política e subsequente plano de ação, especialmente tendo em conta que ambos os documentos serão sujeitos aos mesmos processos e adotados pelos mesmos organismos.⁹²

Reforçar o regime de sanções da CEDEAO. As situações da Guiné-Bissau e do Mali expuseram a necessidade de se efetuar uma revisão do regime de sanções da CEDEAO, de modo a torná-lo mais apropriado e eficaz contra determinados grupos, instituições e pessoas. As sanções incluídas no Protocolo Adicional sobre Democracia e Boa Governação são necessárias, embora insuficientes. Visto que a CEDEAO ousou tomar a iniciativa de ir além do limitado alcance do regime de sanções deste protocolo, por exemplo, no Mali, deve agora, dar o passo de desenvolver e adotar um novo conjunto de sanções mais eficazes.

Recomendações aos estados-membros da CEDEAO

Desenvolver um quadro jurídico para a área de segurança. Para se apropriarem do Quadro Regional de R/GSS e demonstrar liderança política, os estados-membros deverão desenvolver, de forma inclusiva, uma **política ou estratégia de segurança nacional**, um quadro político nacional para a reforma e governação do setor de segurança, tal como **realizar uma revisão periódica, incluindo a revisão das despesas e avaliação das necessidades do setor da segurança**. Estas são formas eficazes para preencher as lacunas e rever os mandatos existentes no setor da segurança, em face de um ambiente de segurança em rápida mutação e das necessidades de segurança e justiça dos estados e povos. Em suma, os estados-membros devem comprometer-se, inequivocamente, a efetuar verdadeiras reformas e uma melhor governação do setor da segurança.

Ratificar os protocolos de paz e segurança da CEDEAO. Os estados-membros devem ratificar e endogeneizar os instrumentos regionais relevantes, especialmente o Protocolo da CEDEAO relativo ao Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos e, Manutenção da Paz e Segurança, no sentido de permitir a sua plena implementação.

⁹² Cf. secção 3.2 (c) sobre a não-operacionalização do ECPF, acima.

Demonstrar liderança política na definição das agendas da RSS e solicitação de apoio externo. Em consonância com os princípios análogos de soberania estatal e não-ingêrência nos assuntos internos de um dado estado, os estados-membros da CEDEAO, caso necessário, devem sempre efetuar eles próprios, um pedido oficial aos parceiros para apoio a RSS. Este é um sinal forte e visível de liderança política e sentido de propriedade. Tais solicitações oficiais devem assentar em duas premissas: uma revisão concreta e detalhada, bem como relatórios de avaliação de necessidades das áreas específicas que necessitem de reformas, e um plano de ação claro que integre os recursos (humanos, materiais e financeiros) necessários.

Recomendações para parceiros e doadores internacionais

Desenvolver a capacidade de apoio a atividades de RSS. Em primeira instância, os parceiros e doadores externos deveriam prestar apoio às instituições da CEDEAO e dos estados-membros, no sentido de impulsionar a qualidade da sua capacidade de implementação dos programas e projetos, com especial incidência no desenvolvimento de fortes e credíveis normativos, padrões e estruturas de gestão financeira. Tendo em conta que o principal problema que desincentiva o apoio externo é a má gestão financeira e a inexistente prestação de contas, o apoio direto à gestão financeira – tal como a França o realizou - pode constituir uma forma de escapar ao problema, desde que o apoio seja orientado para a transferência de competências e conhecimentos para as instituições locais.⁹³ Por outro lado, responsabilizar um órgão ou instituição por baixos níveis de implementação de programas anuais, ano após ano, sem ter em atenção a sua correspondência à dura realidade da reduzida capacidade dos seus recursos humanos, não constitui uma avaliação equilibrada. Ao nível dos estados-membros, um maior apoio deveria ser dirigido à melhoria das estruturas de gestão financeira do setor de segurança, com incidência na revisão da despesa pública, fortalecimento dos mecanismos anticorrupção e promoção da supervisão e prestação de contas financeira.

Estruturar o apoio bilateral. Geralmente existe um poder de negociação diferenciado entre um parceiro ou (na maior parte das vezes) um estado Ocidental que presta apoio à RSS e um estado da África Ocidental que beneficia desse apoio. Os princípios amplamente partilhados para o Bom Envolvimento Internacional em Situações e Estados Frágeis, emitidos pela Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento, em Abril de 2007, constituem guias de valor inestimável para "maximizar o impacto positivo do envolvimento e minimizar os danos não intencionais".⁹⁴ A situação é bem

⁹³ Em 15 de Julho de 2013, a França e a Comissão da CEDEAO assinaram um acordo de cooperação técnica sobre o funcionamento da Unidade de Gestão Financeira (FMU), sediada em Abuja. Em face deste acordo, a França colocara quatro especialistas franceses à disposição da FMU para prestarem o respetivo apoio técnico e administrativo. A FMU, que inclui um gabinete descentralizado em Bamako, e dedicado à Missão de Apoio Internacional no Mali, no sentido de ajudar a gerir de forma eficiente os 50.000.000 € concedidos pela Comissão Europeia em 09 de Abril de 2013.

⁹⁴ OCDE, "Os Princípios para o Bom Envolvimento Internacional em Situações e Estados Frágeis" 2008. Alguns dos princípios assentam no contexto como ponto de partida, e incluem o 'não fazer mal ou infligir danos', colocar o enfoque na construção do estado, facultar prioridade a prevenção, reconhecer a ligação entre objetivos políticos, de segurança e desenvolvimento, promover a não discriminação, alinhamento com as prioridades locais, permanecer envolvido tempo suficiente para a criação de oportunidades de sucesso e evitar bolsas de exclusão. Outros documentos relevantes para promover um apoio efetivo aos estados em desenvolvimento, frágeis e afetados por conflitos incluem, o Novo Pacto para Empenhamento em Estados Frágeis de 2011, a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda de 2005, e a Agenda de Ação de Acra de 2008.

diferente, quando o apoio a um estado-membro é canalizado através de um organismo ou interlocutor regional como seja a CEDEAO, cujo poder de negociação é impulsionado pela voz e peso em uníssono dos 15 estados-membros, assim como pela intrínseca economia comum e potencial comercial do espaço da CEDEAO.

Realizar investigação e validação prévia, bem como avaliação de necessidades no sentido de apoiar a RSS. Em face das lições aprendidas e retiradas de casos em que o apoio à RSS falhou ou se mostrou ineficaz, os parceiros internacionais e os doadores devem necessariamente certificar-se da existência de verdadeira vontade política e compromisso com a RSS por parte dos líderes políticos e militares dos estados-membros envolvidos, antes de ser celebrado qualquer acordo de apoio e financiamento e, muito menos, do mesmo ser executado. Uma avaliação dedicada - idealmente realizada em conjunto com o estado destinatário, mas igualmente verificada de forma independente – deve concentrar-se na identificação e fortalecimento dos agentes de mudança para conduzir o processo, na garantia de existência de condições propícias para a criação de raízes da RSS, na avaliação da conformidade dos quadros institucionais e jurídicos que devem apoiar a RSS, e na interrogação dos processos de gestão das finanças públicas e elucidação de outros pontos de entrada para a RSS. De igual modo, é importante realizar esta investigação e validação do processo de RSS para prevenir situações em que os recursos dedicados à RSS alimentem a corrupção ou não produzam resultados tangíveis.

Reforçar a coordenação entre os parceiros. Em face da natureza e dos interesses dos parceiros externos envolvidos serem muitas vezes divergentes, estes devem alcançar um acordo relativamente aos mecanismos práticos de coordenação. De entre as iniciativas práticas a adotar, salientam-se a constituição de **gabinetes conjuntos de doadores, divisão de tarefas acordadas entre os doadores, acordos de cooperação que preconizam delegação, criação de fundos fiduciários envolvendo a contribuição de vários doadores, e elaboração de critérios comuns para a preparação de relatórios e prestação de contas a nível financeiro.** Além disso e sempre que possível, os atores internacionais devem trabalhar em conjunto com os reformadores nacionais, ao nível do governo e da sociedade civil, para desenvolver uma análise partilhada de desafios e prioridades.⁹⁵

⁹⁵ OECD, *ibid.*

Bibliografia

Para obter os textos completos dos documentos regionais citados neste trabalho, como sejam o Tratado Revisto da CEDEAO, convenções, protocolos, leis complementares, decisões, resoluções e comunicados de órgãos estatutários da CEDEAO, consulte o site da Comissão da CEDEAO em www.ecowas.int.

- Afolabi, Babatunde (2012) "ECOWAS and Conflict Mediation in West Africa", in Ulf Engel (ed.), *New Mediation Practices in African Conflicts*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Azikiwe, Ifeoha (2009) *Africa: Conflict Resolution and International Diplomacy*. Milton Keynes: AuthorHouse.
- Bendix, Daniel and Stanley, Ruth (2008) "Security Sector Reform in Africa: The Promise and Practice of a New Donor Approach", Occasional Paper Series, Vol. 3, No. 2, ACCORD, Durban.
- Boutellis, Arthur (2011) *The Security Sector in Cote d'Ivoire: A Source of Conflict and a Key to Peace*. New York: International Peace Institute.
- Bryden, Alan, N'Diaye, Boubacar and Olonisakin, 'Funmi (eds) (2008) *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*. Münster: LIT Verlag.
- Collier, Paul, (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank/Oxford University Press.
- Donais, Timothy (ed.) (2008) *Local Ownership and Security Sector Reform*. Münster: LIT Verlag.
- Ebo, Adedeji (2007) "Towards a Common ECOWAS Agenda on Security Sector Reform", Policy Paper No. 23, Geneva, DCAF.
- Fayemi, 'Kayode J. (2004) "Governing Insecurity in Post-Conflict States: The Case of Sierra Leone and Liberia", in Alan Bryden and Heiner Hänggi (eds) *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Münster: LIT Verlag, pp. 179–205.
- Gacond, Jean-Jacques and Uzochina, Okey (2010) "Operationalising Norms for Security Sector Transformation: The Role of Codes of Conduct", in Alan Bryden and 'Funmi Olonisakin (eds) *Security Sector Transformation in Africa*. Münster: LIT Verlag, pp. 113–131.
- Nilsson, Desirée (2009) *Crafting a Secure Peace: Evaluating Liberia's Comprehensive Peace Agreement 2003*. Uppsala: Uppsala University.
- Partners for Democratic Change (2012) "Citizen Engagement in Security Sector Reform: Challenges and Opportunities", report of Mano River Regional Initiative, www.partnersglobal.org/resources/PDCCaseStudy2013%20-%20New%20Cover.pdf.

- Sherman, Jake (2009) *Strengthening Security Sector Governance in West Africa*. New York: Centre on International Cooperation, New York University.
- Smith-Hohn, Judy (2010) *Rebuilding the Security Sector in Post-Conflict Societies: Perceptions from Urban Liberia and Sierra Leone*. Münster: LIT Verlag.
- Yabi, Gilles (2012) "Keeping the Peace in Electoral Conflicts: The Role of ECOWAS, UNOCI and the International Community in Cote d'Ivoire", Centre for International Peace Operations Policy Briefing, ZIF, Berlin.

Agradecimentos

O autor é extremamente grato aos vários departamentos da Comissão da CEDEAO pelo amável apoio e disponibilização de informação, recursos e entrevistas que alimentaram a pesquisa, nomeadamente: à Divisão de Segurança Regional, Direção dos Assuntos Políticos, Direção de Aviso Prévio, Direção de Assuntos Jurídicos, Direção de Planeamento Estratégico, Direção de Recursos Humanos, Direção de Agricultura, Força de Reserva da CEDEAO, Equipa de Resposta de Emergência e biblioteca da Comissão da CEDEAO. Esta pesquisa foi ainda apoiada, a título individual, por Myriam Wedraogo, assessora do GIZ para o Programa de Apoio à Paz e Segurança da CEDEAO e Babatunde Afolabi, ex-oficial de pesquisa da Direção dos Assuntos Políticos da Comissão da CEDEAO e doutorando na Universidade de St Andrews, na Escócia. Agradecimentos sinceros ao DCAF (Daniel de Torres, Mpako Foaleng, Fabrice Ramadan e Lisa Boström) e ao Professor Boubacar N'Diaye, pelos respetivos comentários incisivos e sugestões proferidas em prol da melhoria do documento. Todas as opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do autor e não representam a posição oficial do DCAF, da CEDEAO ou dos gabinetes e organismos consultados.



Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF)

O Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF) é uma das principais instituições, a nível global, a trabalhar nas áreas da reforma e governação do setor de segurança. O DCAF presta assessoria e desenvolve programas de assistência práticos específicos ao nível de cada país, desenvolve e promove normas democráticas adequadas aos níveis nacional e internacional, dissemina boas práticas e efetua pesquisas relacionadas com o desenvolvimento de políticas, no intuito de garantir uma governação democrática do setor de segurança efetiva.

DCAF Genève
Case postale 1360
CH-1211 Genève 1
Suisse
Tél: +41 (22) 741 77 00
Fax: +41 (22) 741 77 05

DCAF Bruxelles
Place du Congrès 1
1000 Bruxelles
Belgique
Tél: +32 (2) 229 39 66
Fax: +32 (2) 229 00 35

DCAF Ljubljana
Dunajska cesta 104
1000 Ljubljana
Slovénie
Tél: +386 (1) 5609 300
Fax: +386 (1) 5609 303

DCAF Ramallah
Rue Al-Maaref 34
Ramallah / Al-Bireh
Cisjordanie, Palestine
Tél: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295

DCAF Beyrouth
Gefinor Bloc C
Bureau 604, Beyrouth
Liban
Tél: +961 (1) 738 401
Fax: +961 (1) 738 402

DCAF Tunis
Rue Ibn Zohr 14
1082 Tunis
Tunisie
Tél: +216 (71) 286 755
Fax: +216 (71) 286 865

www.dcaf.ch