

Que Regionalismo Securitário para a África Occidental?

Maurino Évora

Resumo

A CEDEAO¹ vem-se debatendo, desde há muito, com a reestruturação da sua arquitectura securitária. Ora, a evolução do regionalismo securitário oeste-africano levanta algumas questões pertinentes, no quadro dos Estudos de Segurança, a saber: a) em termos teóricos, em que tipologia regional se enquadra a África Occidental? b) a nível prático, qual a melhor estratégia a perfilhar objectivando a consecução de um quadro securitário sustentável? Mau grado haver uma tendência, no seio da elite política, a favor de uma estratégia de segurança colectiva à la OTAN, o facto é que uma abordagem securitária que se aproxima à da OSCE se revestiria de maior inteligibilidade, porquanto as raízes da instabilidade regional são fundamentalmente domésticas e, além disso, a escassez de recursos recomenda acções descentralizadas, com especial saliência para os Estados mais frágeis.

1 Comunidade Económica dos Estados da África Occidental. Um projecto de integração regional, forjado em 1975, que junta quinze Estados oeste-africanos, quais sejam Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria Senegal, Serra Leoa e Togo.

Introdução

As novas dinâmicas de segurança internacional, decorrentes do final da Guerra Fria, estão na base da proliferação de um sem número de organizações intergovernamentais (OIs) que, num registo crescente, se vêm constringidas a lidar com uma multiplicidade de ameaças que extravasam largamente o campo militar. Hoje, mais do que nunca, face à natureza compósita e ao grau de sofisticação das ameaças, o isolamento não se afigura como uma opção inteligível – estratégias, instituições e senso de responsabilidade colectivas são indispensáveis na prossecução de um quadro de segurança internacional sustentável.

É nesse prisma que o regionalismo oeste-africano procura orientar-se, quanto mais não seja do ponto de vista retórico, procurando dotar, *inter alia*, a sua arquitectura securitária de novos *updates* susceptíveis de maximizar a sua operacionalidade, perante a nova conjuntura internacional. Porém, é preciso fazer notar que a África Ocidental evidencia um conjunto de vicissitudes que lhe são intrínsecas – nomeadamente a prevalência de Estados fracos permanentemente ameaçados por conflitos domésticos, que resultam de uma diversidade de complexos factores, fazendo jus à afirmação de Buzan e Waeber (2003) segundo a qual a região ter-se-ia transformado gradualmente num paraíso pessimista, num espaço geopolítico onde a hipótese hobbesiana que advoga a brutalidade, asperidade e exiguidade das condições de vida, face à ausência de um Leviatã político, parece manifestar-se em toda sua plenitude e em todos os aspectos do dia-a-dia.

Os esforços empreendidos pela CEDEAO, ao longo das últimas décadas, visando uma maior inteligibilidade da sua arquitectura securitária, levantam um conjunto de questões pertinentes, no âmbito dos Estudos de Segurança: em primeiro lugar, e do ponto de vista teórico, em que tipologia regional se enquadra a África Ocidental? Para o solucionamento desta questão mobilizamos uma ferramenta teórica, cuja pertinência se afigura inegável – a *Teoria Complexo de Segurança Regional*. Em segundo lugar, num espectro prático, partindo do pressuposto de que existe vontade política relativamente à construção da paz e segurança regionais, qual seria a melhor estratégia a perfilhar nesse sentido? A *aliança militar tradicional*, na esteira da qual se almeja erigir uma defesa colectiva contra inimigos internos ou externos, ou a *abordagem da segurança comum* que, contrariamente, pressupõe um entendimento mais compreensivo da segurança?

Apesar da elite política privilegiar a estratégia de segurança colectiva, adogamos a favor, sem prejuízo da valência da opção supracitada, da abordagem da segurança comum, porquanto as raízes da instabilidade em África Ocidental são fundamentalmente domésticas e, afora isso, a escassez de recursos recomenda que se aposte em acções descentralizadas, particularmente em Estados mais frágeis.

Regiões e Regionalismo: Breve Excursus

Ao longo das últimas décadas, presenciaram-se profundas transformações no sistema internacional, designadamente a proliferação dos arranjos regionais, particularmente no campo da manutenção da paz e segurança. O nível de análise regional ganharia assim uma importância significativa no quadro da conceptualização das dinâmicas que enformam as relações interestaduais (Hettne, 1999). Buzan (1991) defende a impossibilidade, no quadro actual, de se avaliar a segurança de um determinado Estado desgarrada do padrão securitário regional e internacional no qual se encontra inserido. Para isso, é fundamental a compreensão do modo como os subsistemas regionais operam – os padrões de mudanças regionais, as dinâmicas geopolíticas, o papel dos actores intrusivos e/ou externos, a mediação das interacções entre os Estados, actores não-estatais e o sistema internacional, exercida pelo nível regional, a par do efeito dos conflitos na segurança regional.

Mas, o que se entende por região ou sistema regional? O debate em torno das noções “*região*”, “*regionness*” (entendido como nível de coesão regional) e “*regionalização*” em África é bastante inconclusivo, em razão da dificuldade subjacente à definição do subsistema regional, mau grado a abundância da literatura nesse âmbito.

Se é verdade que a regionalização é uma característica fundamental do sistema internacional, outrossim, não deixa de ser menos certo que no seu âmago encontra-se o Estado. Daí se entende a relevância deste na conceptualização daquele, mormente no círculo de abordagens clássicas das relações internacionais. Teóricos como Nye (1968) e, de certa forma, Katzenstein (1996), por exemplo, sustentam que uma região é corporizada por um número circunscrito de Estados aglutinados geograficamente, os quais comportam um certo grau de interdependência e um projecto político explícito (Söderbaum, & Shaw, 2003).

Ora, uma breve incursão pela literatura especializada permitir-nos-á sublinhar quatro variáveis estruturantes no quadro da conceptualização do regionalismo: *i) Geografia; ii) Intensidade e Regularidade das Relações Económicas, Políticas, Sociais, etc.; iii) Percepções Regionais Partilhadas; e iv) Acção (Agency)* (Hettne & Söderbaum, 2000).

No âmbito da perspectiva Neo-realista, a região é encaixada entre o Estado e o sistema internacional (Cantori & Spiegel, 1970). Os Construtivistas e os Pós-modernistas afixam que as regiões não são naturais (Katzenstein, 1996), mas antes fenómenos socialmente construídos (Jessop, 2003).

África Ocidental: Uma Viagem Retrospectiva

A ideia da “África Ocidental”, entendida como um espaço vestefaliano e territorialmente organizado, é uma criação moderna¹ – um fenómeno pós-inde-

1 No contexto do colonialismo, a África Ocidental, para os Britânicos, compreendia as quatro colónias e

pendência (Adedeji, 2004). Os Estados que a enformam emergiram-se graças a rivalidades e estratégias geopolíticas das ex-potências imperiais. Essa artificialidade, que lhes é intrínseca, opera como um dos maiores *handicaps* à sua afirmação como Estados soberanos, no quadro do sistema internacional, com repercussões nefastas para projecto de integração regional.

Os primeiros passos rumo à construção da CEDEAO seriam dados nos anos 1960, que viriam a culminar no Tratado de Lagos (1975). Não obstante o optimismo inicial, a CEDEAO ainda não conseguiu cumprir com os seus principais objectivos, nomeadamente i) a liberalização comercial; ii) a uniformização da tarifa comercial; iii) a harmonização da política fiscal e comercial; iv) a criação de uma zona monetária; v) a maximização do compromisso dos Estados para com o orçamento da organização; vi) e a ratificação e implementação alargada dos protocolos.

Inúmeros são os factores imputados ao estado de paralisia no qual se encontra a organização. Desde logo, como sugere Adedeji (2004), há um entendimento distorcido, particularmente entre a chancelaria oeste-africana, relativamente às noções “desenvolvimento” e “integração”, facto para o qual muito têm concorrido as limitações político-económicas impostas pelo legado colonial, a par dos sucessivos programas de ajustamento estruturais prescritos pelas instituições de Bretton-Woods. Neste contexto, Adedeji (2004) diz que os africanos, particularmente os mais instruídos, tendem a ver a África, o Ocidente e o mundo, em geral, através de lentes distorcidas fabricadas pelos europeus – a síndrome das três lentes. O recurso a tais lentes *made in Europe* torna a tão propalada descolonização económica virtualmente impossível.

Em segundo lugar, considerado por muitos, o calcanhar de Aquiles da CEDEAO, prende-se com o facto de no seio da mesma terem emergido outras organizações, fazendo com que se perca muito tempo com a harmonização dos programas.

Em terceiro lugar, em contextos de crises internas, a elite política regional quase sempre relega os ideais da CEDEAO a um plano secundário. Ademais, a cooperação regional só floresce em contextos de estabilidade política, os quais demandam a existência de uma forte cultura democrática, transparência, boa governação e *accountability* – elementos que rareiam naquela região.

Por último, é preciso não olvidar que a Nigéria, mau grado possuir alguns dos pré-requisitos que, de certa forma, legitimam a sua pretensão hegemónica, detém um conjunto elementos estruturantes de um Estado fraco. Para além de possuir um longo historial de instabilidade doméstica, pejada de golpes de Es-

protectorados: Nigéria, Costa de Ouro (agora Gana), Serra leoa e Gâmbia. Para os franceses, até 1958, a federação de oito Estados, a saber: Mauritània, Senegal, Sudão Francês (agora Mali), Guine Francês, Dahomey (agora Benim), Níger, Costa do Marfim, e Alto Volta (agora Burkina Faso). A parte togolesa, que estava sob a administração francesa, tinha um estatuto diferente. Para Portugal, as antigas colónias Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé constituíam o seu império oeste-africano. Leopold Sénghor defendia que a África Ocidental se estendia de Cabo Verde, passando pela Mauritània até o Zaire (actual República Democrática do Congo), numa tentativa de equilibrar o poderio nigeriano, no quadro das negociações para a constituição de uma união económica nos anos 1970 (Adedeji, 2004).

tado, é amplamente referenciada como tendo uma das sociedades mais corruptas do globo. Além disso, a postura de Lagos com relação a alguns objectivos fundamentais da CEDEAO tem sido, no mínimo, ambígua. Compreende-se, pois, que um país que se vem confrontando com um longo período de instabilidade política, estagnação económica e corrupção alargada, careça de legitimidade moral para liderar os congéneres (Adedeji, 2004).

O Complexo de Segurança da África Ocidental

Um CSR pressupõe a existência de um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização² e desecuritização se encontram de tal sorte interligados, que os desafios securitários que enfrentam só conseguem ser analisados e/ou solucionados, convenientemente, no quadro de uma perspectiva holística (Buzan & Weaver, 2003). Por outras palavras, a existência de uma intensa rede de relações de segurança num CSR, implica que a segurança de cada um dos membros não possa ser considerada de forma isolada. Contudo, cabe notar que um CSR não deverá ser concebido de forma arbitrária, como um conjunto de Estados geograficamente contíguos. Eles terão que patentear fortes relações securitárias a ponto de se evidenciarem de outras formações regionais. Assim, factores como a influência da geografia nas relações interestatais, relações de poder, rivalidades/interesses mútuos, padrões de amizade/inimizade, todos devem ser tomados em linha de conta na identificação e análise de um CSR (Hettne, 2005).

Do ponto de vista regionalismo subsistémico³, sobretudo na perspectiva do velho regionalismo⁴, a segurança regional move-se em estreita consonância com a noção do CSR. Este reflecte, acima de tudo, a proximidade geográfica, pois, não obstante vivermos num mundo globalizado, a vizinhança continua, em determinados contextos, a significar ameaça, quer seja real quer seja percebida, particularmente em países do Sul. Os Estados tendem a preocupar-se com as capacidades, intenções políticas e militares, as crises humanitárias, etc. dos congéneres que lhes são adjacentes.

Mau grado o objectivo primacial da CEDEAO continuar a ser a integração

2 A segurança está intrinsecamente relacionada com a sobrevivência, isto é, quando um determinado fenómeno exerce uma ameaça existencial a um objecto-referente (tradicionalmente, mas não necessariamente, o Estado, governo ou território). O processo de securitização ocorre quando, nesse contexto de emergência, são empreendidas medidas em resposta às ameaças. Tais medidas pressupõem um desvio aos padrões regulares do jogo político (por ex., aumento de impostos, secretismo, restrições de alguns direitos adquiridos). Buzan diz que a segurança é uma prática essencialmente auto-referencial e intersubjectiva, ou seja, a ameaça pode não existir, objectivamente falando. O actor securitizador, ao utilizar a retórica da ameaça existencial, violando as regras e os procedimentos sob os quais se via constrangido, necessitará de um feed-back satisfatório da audiência, normalmente a opinião pública e a comunidade internacional, para que o processo seja legitimado. Porquanto intersubjectivo, a securitização pode variar em função de factores conjunturais e geográficos.

3 Hettne (1999) descreve o nível regional como intermediário entre o Estado e o sistema internacional.

4 O Velho Regionalismo, enquanto característica da Guerra fria, possui a particularidade de ser construído a partir de “cima”, sob a acção das superpotências que, na esteira de uma lógica economicista e tecnocrática, almejavam o alcance da prosperidade, segurança e paz internacionais (Hettne, 1999).

económica, foi no campo securitário⁵, principalmente por via das intervenções da ECOMOG⁶ na Libéria e na Serra Leoa, onde se registariam maiores progressos⁷, reforçando o seu estatuto de CSR. Buzan (2003) diz que antes disso, a região nem sequer podia ser considerada um pré-complexo de segurança, na medida em que não havia interações securitárias significativas. A CEDEAO ligaria todo o bloco de Estados costeiros aos do interior. Obviamente, um CSR não implica necessariamente a existência de uma organização regional. Mas aqui, a questão-chave reside no facto de a CEDEAO se ter transformado numa organização político-militar, logo após a sua formação, justificando assim a denominação da África Ocidental de proto-complexo de segurança. Apesar das enormes dificuldades registadas, as intervenções da ECOMOG na Libéria e na Serra Leoa são exemplos incomuns de operações de manutenção e construção da paz, a nível regional, em países do Sul.

A principal dinâmica securitária regional tem sido unipolar (Buzan & Weaver, 2003), com a Nigéria a assumir-se como o líder regional. O paradoxo associado ao CS da África Ocidental decorre do facto de a Nigéria ser, simultaneamente, o seu elemento meão e patentear grandes debilidades ao nível da construção estatal.

Outrossim, ali, os Estados e os indivíduos encontram-se fortemente interligados, não só pela geografia, mas também pelas relações históricas, socio-culturais, raciais, etno-linguísticas, ideológicas, etc., que acabam por induzir a padrões de interdependência e de vulnerabilidade mútua, quer em termos de relações amistosas quer em termos de relações potencialmente suspiciosas e hostis (Francis, 2007). A proximidade geográfica, a par das interações estatais, aglutina Estados e pessoas em torno de determinadas ameaças, produzindo percepções securitárias distintas. A percepção usual é a de que os conflitos domésticos constituem a maior ameaça à sobrevivência do Estado.

Os conflitos intra-estatais⁸ estão na base da estruturação do CSR da África Ocidental. Com a excepção de Cabo Verde e do Senegal, todos os outros restantes Estados vivenciaram contextos de instabilidade interna. Numa só década, as guerras civis da Libéria (1989 a 1996) e da Serra Leoa (1991 a 1999) reclamariam, números oficiais, 300.000 vidas e provocariam 1000.000 refugiados. A discriminação étnica, a degradação das condições económicas dos dois países, a corrupção, no quadro de sucessivos governos autocráticos, estiveram na base da eclosão de ambos os conflitos. No caso da Libéria, as sementes seriam lançadas aquando do golpe de Estado (1980) protagonizado por Doe, que

5 Aqui a o conceito é entendido no sentido tradicional de cariz realista, ou seja, segurança estatal, se bem que no quadro oeste-africano, mas não se resumindo à região, seria mais adequado falarmos da segurança do regime, porquanto este tende a ser confundido com o Estado.

6 *Economic Community of West African States Monitoring Group* – força militar multilateral oeste-africana, estabelecida pela CEDEAO.

7 Deram azo a importantes protocolos, nomeadamente Protocolo da Não-Agressão (1978) e o Protocolo de Assistência Mútua na Defesa (1981).

8 Em 2004, o número de golpes de Estado na CEDEAO perfazia 44, acrescidos de 43 tentativas fracassadas. É a região com maior propensão para a ocorrência de golpes de Estado. Segundo McGowan (2006), uma das razões que explicam estes números tem que ver com o facto de as tentativas de golpes, uma vez empreendidas, terem enormes possibilidades de conhecerem êxito.

deitaria a baixo Tolbert, na altura, líder do True Whig Party, no poder desde o séc. XIX. Esse acontecimento foi o rastilho que provocaria uma guerra civil (1989 até 1996), envolvendo forças governamentais e várias facções rebeldes, entre as quais a Frente Patriótica Nacional Liberiana (FPNL) de Taylor⁹. Na Serra Leoa, a Frente Revolucionária Unida (FRU), cruzaria as fronteiras do país, em 1991, vindos da Libéria, para o terror população civil.

A actuação da ECOMOG seria crucial na pacificação da região, apesar das dificuldades¹⁰. Em Freetown, após um impasse inicial, conseguiria restabelecer a segurança interna, após o governo autocrático nigeriano ter ordenado a transferência das suas forças da Libéria para a Serra Leoa, em 1997, numa tentativa, o que viria a efectivar-se passado um ano, de devolver o poder a Kabbah, perdido na sequência de um golpe militar. Contudo, a invasão rebelde de 1999 pôs a nu as debilidades da ECOMOG. A falta de financiamento e de equipamentos, a par de missões mal estruturadas seriam o apanágio das duas intervenções, daí a pacificação da região ter requerido largos anos, no quadro de um processo extremamente árduo (Adedeji, 2004).

Apesar de a Nigéria ter arcado com mais de 90% dos custos e fornecido 80% dos efectivos militares nas duas intervenções, a sua atitude suscitaria alguma desconfiança entre os Estados francófonos, fortemente instigada pela França, a quem não comprazia a centralidade que Nigéria vinha exercendo na gestão desses conflitos. Na realidade, a maior parte dos Estados participantes nas missões da ECOMOG tinham interesses paralelos. Os dissidentes gambianos lutariam ao lado da FPNL, o que, de certa forma, reforça as suspeições segundo as quais o golpe frustrado na Gâmbia, em 1981, teria sido preparado com o auxílio da Libéria, juntamente com o então aliado, a Líbia. A Guiné, a Costa do Marfim e a Serra Leoa seriam invadidas por aproximadamente 750 mil refugiados liberianos, um drama que seria agravado pelas incursões das

9 A compreensão dos dois conflitos que, a dada altura, se inter-relacionam, demanda uma análise holística e diacrónica: As causas remontam à chegada aos dois países de antigos escravos repatriados das Américas, Caraibas e Europa, no início do séc. XX. Esta minoria, imbuída de valores ocidentais, facilmente ascenderia, com ajuda das potências ocidentais, ao topo da pirâmide social. O antagonismo entre a população indígena e a minoria dominante era constante na Libéria, atingindo o seu auge nos anos 70 do séc. XX, quando movimentos juvenis, principalmente estudantes – a MOJA e a PAL – iniciaram processos e acções que destabilizariam e levariam ao colapso do antigo regime aquando da deposição e morte do Tolbert por parte do Doe, em 1980. O despotismo e a corrupção e a discriminação étnica, característicos do regime de Doe, suscitariam a insurreição, a partir de 1989, de vários grupos rebeldes, nomeadamente a FPNL, sob o comando de Taylor, os quais conduziram o país a uma violenta guerra civil que só terminaria com o exílio de Taylor, em 2003. Antes disso, haveria um pequeno período de interregno (1996/1999), no qual se realizaram eleições ganhas por Taylor.

A guerra civil da Serra Leoa começou em 1991, quando a Frente Revolucionária Unida, sob o comando de Foday Sankoh, entrou na Libéria, a partir da Libéria, causando a morte de dezenas de milhares de pessoas e mais de dois milhões de deslocados, num conflito que demoraria 11 anos. Tal como o conflito liberiano, o caso da Serra Leoa é complexo, com sucessivas tentativas de deposição dos executivos, não só por parte da FRU, mas também de elementos das FA, como foi o caso dos golpes do Capitão Valentine Strasser a Gr Momnoh, em 1992, e do Gr Koromah ao então presidente Tejan Kabbah, em 1997.

10 A performance da ECOMOG nos dois conflitos foi tudo menos pacífica, em virtude de um conjunto de factores: além da questão do financiamento e da logística, alguns países cujos soldados interviriam no âmbito dessa força, nomeadamente a Guiné, a Nigéria, a Costa do Marfim, entre outros, faziam jogadas de bastidores, chegando mesmo a apoiar financeiramente a insurreição. Outrossim, houve práticas menos correctas ligadas à corrupção, extorsão, etc.. praticadas não só pelos soldados, mas também pelas altas militares, maioritariamente nigerianas.

facções liberianas para o interior dos três países. O conflito da Serra Leoa, por seu turno, culminaria na deslocação massiva de refugiados – 500 mil – para o interior da Guiné. A FPNL contava com guerrilheiros serra-leoneses nas suas fileiras. A Guiné, que tinha um contingente militar na ECOMOG, e a Serra Leoa forneceriam apoio ao Movimento Unido para a Democracia na Libéria (ULIMO) contra a FPNL de Taylor. Este, por seu turno, mesmo após ter sido eleito presidente da Libéria, em 1997, não se coibiria de auxiliar a FRU na sua ofensiva contra o governo de Freetown e a ECOMOG. Após 1999, a Guiné continuaria a canalizar subsídios a ex-membros da ULIMO, que viriam constituir-se em Frente Unida Liberiana para a Democracia (LURD), objectivando o derrube de Taylor, ao qual respondia com o apoio aos dissidentes guineenses. No entanto, Taylor acabaria por ceder, em Julho de 2003, com a entrada da LURD e da MODEL (Movimento para a Democracia na Libéria) em Monróvia¹¹.

No caso do conflito Bissau-guineense, irrompido entre Junho de 1998 e Maio de 1999, os protagonistas foram Nino Vieira e o Gr. Asumane Mané. Este, sob a acusação de que estaria a fornecer armas aos rebeldes casamansenses, seria destituído do cargo de CEMGFA¹², dando azo um violento conflito, no seio do qual se veriam envolvidas forças senegalesas e casamansenses. Aqui, a actuação da ECOMOG, que continuava a carecer de equipamentos e fundos, seria conseguida graças ao apoio francês. Porém, não conseguiriam evitar a deposição de Vieira, em Maio de 1999¹³.

A etnicidade tem sido uma variável estruturante dos contextos de crise em território marfinense, muito embora isso ocorra igualmente em outros países da região. A política xenófoba preconizada por Gbagbo, ex-presidente do país¹⁴ – a *ivoirité*¹⁵ – que se traduz na discriminação de grande parte marfinenses do

11 Taylor vir-se-ia obrigado a exilar-se na Nigéria, e meses após a posse da presidente liberiana, Ellen Johnson-Sirleaf, em 2006, a Nigéria concordaria em extraditar Taylor, acusado de violar as regras do seu exílio, por intrometer reiteradamente na política interna na Libéria.

12 O principal *leitmotiv* por detrás do conflito da região da Casamansa, que envolve os rebeldes Diola e as forças governamentais senegalesas, não difere do das outras regiões da África Ocidental, ou seja, são essencialmente étnicos. O crescente descontentamento e o sentimento de marginalização relativamente ao governo senegalês levaram os rebeldes casamansenses a pegar em armas e reivindicar a independência da região, em 1982. Como tem sido regra na região, o conflito extravasou as fronteiras do Senegal. As forças armadas Bissau-guineenses desempenharam um papel preponderante no fornecimento de armamento aos rebeldes, repercutindo-se na eclosão da guerra civil guineense de 1998-99.

13 Na sequência do golpe, Nino Vieira partiria para o exílio em Portugal, retornando ao país, em 2005, para concorrer às eleições presidenciais, as quais saiu vencedor. No entanto, é morto em Março de 1999, na sequência de um levantamento militar

14 Gbagbo foi presidente da Costa do Marfim entre 2000 a 2010. O seu mandato foi marcado por uma guerra civil que, por vários anos, dividiu o país em dois. Após a eleição presidencial de 2010, tanto ele como seu opositor, Alassane Ouattara, proclamaram-se vencedores. Em 4 de Dezembro de 2010, data em que terminaria o seu mandato, Gbagbo recusou-se a deixar a presidência do país. Seguiu-se uma crise político-militar, que teve o seu desfecho em 11 de Abril de 2011, quando Gbagbo foi preso pelas forças lideradas por Alassane Ouattara, auxiliadas pela França e a ONU.

15 A palavra teria sido usada, inicialmente, por Bedié, em 1995, significando a identidade cultural comum dos marfinenses, especialmente dos estrangeiros, que representam 1/3 da população do país. Contudo, Gbagbo adoptaria o conceito, atribuindo-lhe dando-lhe uma conotação xenófoba aplicando-a somente à população do sul e do leste do país. Na sequência disso, antes das eleições de 2000, uma lei foi rapidamente elaborada e revogada pelo Supremo Tribunal, que concede o direito de candidatura às eleições presidenciais aos cidadãos marfinenses, que tenham ambos os pais nascidos na Costa do Marfim, colocando Ouattara fora

norte, maioritariamente imigrantes, ou descendentes de burkinabés, está na raiz dos sucessivos conflitos, que têm colocado frente-a-frente os muçulmanos do Norte e os católicos do Sul¹⁶. Acredita-se que os rebeldes nortenhos, nomeadamente *le Mouvement Populaire Ivoirien du Grand Ouest* (MPIGO), e *le Mouvement pour la Justice e la Paix* (MJP), ao longo dessas crises, teriam sido crescentemente auxiliados pelo Burkina Faso. De notar também que a postura da Costa do Marfim em relação a conflitos em Estados vizinhos tem sido pautada por alguma ingerência. Por exemplo, no conflito liberiano, inicialmente, a FPNL e a FRU tinham Houphouet-Boigny como aliado, aliança essa desaparecida com a ascensão de Gbagbo¹⁷ ao poder. No primeiro conflito, em 2002, ambas as partes em confronto teriam nas suas hostes combatentes serra-leoneses e liberianos. Como tem sido regra nos conflitos oeste-africanos, 125 mil refugiados marfinenses atravessaram as fronteiras da Guiné, da Serra Leoa, do Mali e do Burkina Faso.

Em suma, o que é relevante no CSR da África Ocidental não é tanto a projecção do poder e dilemas securitários segundo a interpretação realista¹⁸ das relações internacionais, mas sim a natureza dinâmica e compósita subjacente às ameaças domésticas, que comportam enormes repercussões regionais. Os conflitos tendem a provocar deslocações massivas de refugiados, bem como uma rede intrincada de apoios, cumplicidades e solidariedades transcendentais às fronteiras do Estado-Nação, que acabam quase sempre por fomentar um clima de suspeições e até alguma hostilidade interestadual, mas não indo além disso. Ou seja, as situações de confrontação directa têm sido raras. É interessante notar que, não obstante a dimensão multi-étnica da região, aliada à perpetuação de vários conflitos, que quase sempre extravasam as fronteiras estatais, os Estados que coabitam a região têm evitado aventurar-se em guerras entre si – é a paz negativa de que nos fala Kacowicz (1997).

De todos os CSRs do globo evidenciados por Buzan, o Proto-Complexo de Segurança Oeste africano é o mais complicado, em razão da existência de vários micro-complexos sub-regionais, cada qual com dinâmica própria e que, não raras vezes, se vêem sobrepostos (Francis, 2007). É de realçar que o CSR da África Ocidental, tal como os congêneres noutras áreas do globo, opera num sistema internacional, marcado pelo impacto contraditório da globalização. Assim, na sua compreensão, temos que nos atentar não só aos actores sub-nacionais, nomeadamente os grupos insurgentes, mas igualmente transnacionais, nomeadamente os do crime organizado¹⁹, e extra-regionais (designadamente,

das eleições.

16 Os principais conflitos ocorreram em 2002 e 2010, este último culminou com a saída de Gbagbo do poder, após a intervenção de uma força da ONU liderada pela França.

17 Em boa verdade, Gbagbo se opunha ao regime de Taylor e, em virtude disso, canalizaria o seu apoio aos rebeldes da MODEL.

18 Note-se que o conceito “complexo de segurança” outrora denotava uma forte influência do realismo, conhecendo reformulações após o alargamento do conceito de “segurança”.

19 Não nos esqueçamos que a costa ocidental africana assume actualmente um papel de relevo no quadro do narcotráfico transatlântico, e tem um problema, que já pode ser considerado tradicional, de tráfico de armas, sem esquecermos o facto de nalguns países, nomeadamente no Mali, se verificar resquílios de radicalismo islâmico. Tais ameaças, apesar de originarem em países específicos, acabam sempre por assumir uma dimensão regional.

os EUA, a França a Grã-Bretanha e, de certa forma, a Líbia²⁰).

A actuação desses estados, no âmbito da África Ocidental, seria determinada por dois importantes eventos do séc. XX – a Guerra Fria e a descolonização. Ambos reflectiriam a mudança de poder que seguiria à II Guerra Mundial, um cataclismo que deixaria as duas principais potências imperiais em África – França e Grã-Bretanha – economicamente debilitadas e sem condições de manterem o império (Mazrui, 1993). Os EUA, por sua vez, mau grado se encontrarem numa posição hegemónica, estavam demasiados preocupados com a guerra ideológica, com reflexos na estruturação de uma política externa coerente relativamente à África (Whiteman & Yates, 2004). Apesar disso, convém não esquecermos que Washington teria auxiliado, reiterada e perseverantemente, regimes fantoches na Libéria, por causa dos seus interesses estratégicos²¹ e económicos²² nesse país. Se tivermos em conta o facto de a Libéria ser o único país africano com o qual os EUA mantiveram relações sustentáveis, ao longo de 160 anos, era de se esperar um maior comprometimento de Washington para com o conflito. A conduta dos americanos ter-se-ia pautado por uma grande passividade²³. O mesmo se passaria com os britânicos na Serra Leoa (Adedeji, 2004), reflectindo a indiferença dos sucessivos executivos relativamente a quaisquer compromissos militares com a África pós-colonial (Whiteman & Yates, 2004). Contudo, sempre se pode dizer que Londres, recorrendo da sua posição de Membro Permanente do Conselho de Segurança da ONU, mobilizou uma força internacional de 20 mil homens e, além disso, teria fornecido alguma assistência, do ponto de vista diplomático e humanitário.

A influência de Portugal, país com fortes ligações a dois países da África Ocidental – Cabo Verde e Guiné-Bissau –, no CSR da África Ocidental também tem sido irrelevante. Em todo caso, especula-se que durante o conflito de 1998, a facção de Mané teria contado com ajuda de Lisboa. Vieira, por seu turno, beneficiaria da colaboração dos franceses, uma estratégia que pode ser explicada com o facto de pretenderem maximizar a sua influência no seio da *Communaute Financière Africaine* (CFA).

A Nigéria, de certa forma, colheria benefícios da displicência manifestada pelos actores extra-regionais para com os dois conflitos, afirmando-se como uma potência regional, para a apreensão a Paris. A França tem sido o actor

20 Por detrás da maioria das insurreições ocorridas na região encontrava-se a Líbia de Kadhafi.

21 Um caso paradigmático dessa postura aconteceria durante o regime de Samuel Doe. Numa primeira fase, os EUA suprimiram as ajudas e os investimentos directos à Libéria. Mas quando Doe voltou-se para a URSS, Cuba e Líbia, Washington viu-se forçado a redefinir a sua estratégia, enviando o então Secretário de Estado para os Assuntos Africanos, Richard Moose, a Monróvia para conversações ao mais alto nível com Doe. Depois da visita, Moose recomendaria o reforço das relações económicas e militares com a Libéria, e em contrapartida, Doe eliminaria os elementos radicais da sua administração, mandaria fechar a embaixada da Líbia, em 1981, estabeleceria relações com Israel, tornando-se num grande aliado dos EUA no quadro da ONU (Whiteman & Yates, 2004).

22 Os EUA são o principal parceiro comercial da Libéria. A gigantesca indústria da borracha, a Firestone, tem a maior plantação da borracha do país; A Goodrich, Uniroyal, Bethlehem Steel, Chase Manhattan, Citibank, etc...estão todas presentes na Libéria. O investimento privado no país ascende os 350 milhões de dólares (Whiteman & Yates, 2004).

23 Alguma ajuda financeira e assistência no campo diplomático e humanitário. A política externa norte-americana, principalmente no período Guerra Fria centrava-se, em grande medida, na África Central e Austral.

extra-regional com maior preponderância no CSR da África Ocidental. A hiperactividade francesa, nas últimas décadas, tem sido de tal ordem, que muitos autores arriscam a falar de neocolonialismo francês. Tendo arcado com a responsabilidade de protecção das suas ex-colónias, até os anos 1960, a França ver-se-ia forçada a formar exércitos nacionais africanos, não obstante a inexistência de condições para uma completa independência, que acabaria por acontecer inesperadamente na década de 1960. Ademais, construiria uma notável rede de acordos militares com a vasta maioria das suas ex-colónias do Sul do Sahara. Mais recentemente, apesar de publicamente manifestar e defender a necessidade do desenvolvimento do regionalismo oeste-africano, no quadro da UE, nos bastidores, a sua acção tem sido contraproducente aos objectivos da CEDEAO. A estratégia francesa tem assentado no incitamento de divisões e antagonismos entre Estados francófonos e a Nigéria, ao que se adiciona o apoio concedido aos secessionistas no Delta do Níger. Não obstante apresentar uma justificação de cariz humanitária, o objectivo é claro – enfraquecer a hegemonia nigeriana. Semelhante acção teria empreendido relativamente ao regime de Sekou Touré, nomeadamente através da ajuda concedida a militares portugueses, aquando da tentativa fracassada de entrar na Guiné, em 1970 (Adedeji, 2004).

O fim da Guerra Fria reflectiria profundamente na política externa francesa para com a África Ocidental – o imperialismo militar e as guerras por procuração (Proxy Wars) seriam substituídos pelo imperialismo económico, ou seja, o derramamento do sangue francês só faria sentido na *Françafrique* num contexto em que interesses fundamentais, principalmente económicos, se encontravam ameaçados.

Defesa Colectiva ou Segurança Comum?

A NATO, presentemente, configura a única aliança colectiva credível, operando com base no pressuposto “ataque a um, ataque a todos²⁴”, comportando os Estados-membros uma estrutura de comando integrado, equipamentos militares compatíveis, a par de uma doutrina militar comum. Enquanto organização, não está vocacionada a influenciar assuntos internos dos Estados-membros, não que sejam irrelevantes, mas porque a adesão pressupõe a existência de uma certa ordem doméstica. Neste quadro, a partilha de valores e a coesão política têm assumido cada vez mais relevância dentro da aliança, após a dissolução do bloco de leste.

A organização seria constituída no auge do paradigma realista das relações internacionais, o qual advoga que o sistema interestadual se baseia em normas de soberania e da não-ingerência, e que a competição estatal e os “dilemas de segurança” ditam as relações interestaduais. O realismo nos proporciona uma explicação bastante parcimoniosa e inteligível do porquê da irrelevância, daí a dificuldade e morosidade por detrás, da abordagem da *defesa colectiva* para

24 C.f. NATO (2010), “Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation”

o contexto da CEDEAO. Não há incentivos materiais, em forma de inimigos comuns fora da aliança, bem como uma hegemonia coerciva susceptível de fomentar um compromisso com um pacto de defesa e convencer a comunidade internacional da sua credibilidade. Outrossim, o relevo atribuído à segurança estatal traduz-se numa desvalorização do nível regional. O facto do *Protocolo de Assistência Mútua* estar a sofrer alguma diluição, a ponto de não ser considerado um pacto de defesa, na acepção tradicional da palavra, é sinal de que, face a inexistência de interesses estratégicos, a abordagem da *defesa colectiva* é inapropriada para a CEDEAO. Numa região pejada de Estados fracos, a *defesa colectiva* pode transformar-se numa ferramenta de apoio a regimes disfuncionais e autocráticos, em face a revoltas populares, ignorando questões centrais, como a governação e a legitimidade, em prejuízo da segurança regional.

A falta de um inimigo comum e de uma perspectiva estratégica não erodem a valência do projecto de integração securitária. Há outras razões que fundamentam o supra referido. Isso tem-se tornado particularmente claro após o fim do conflito bipolar, com a perda de importância da perspectiva securitária de cariz realista. Na Europa, o alargamento do conceito foi acompanhado do reforço de instituições nas quais se baseiam este novo entendimento de segurança. O principal exemplo disso é, sem dúvida alguma, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e o seu crescimento em termos de importância e abrangência, após o fim da Guerra Fria (Hammerstad, 2005).

A OSCE foi fundada no quadro do entendimento de que a segurança poderia ser alcançada mais pela cooperação do que pela rivalidade. Outrora menosprezada, a organização viria a ganhar alguma preponderância no contexto pós-guerra fria, em virtude da sua ênfase na construção da confiança interestadual e na prevenção e solução das crises políticas no seio dos Estados. Integra 55 Estados, muito heterogéneos do ponto de vista do desenvolvimento económico e da maturidade democrática, dispersos geograficamente de Vancouver a Vladivostok²⁵. Esse grupo variegado de países encontra-se unido por uma estrutura descentralizada e solta, ligada a uma pequena sede, algumas instituições especializadas e numerosas missões internacionais.

Ao contrário da NATO, a OSCE está sempre atenta às condições internas dos Estados-membros. A estrutura institucional da OSCE é muito complexa, e cobre a maioria dos aspectos da governação política. Em primeiro lugar, a estrutura da liderança é intergovernamental, integrando uma *Cúpula de Chefes de Estado*, um *Conselho Ministerial* e um *Conselho Permanente*. Essas agências intergovernamentais proporcionam as linhas gerais para as actividades da organização e discutem as crises políticas, caso existam. O ramo legislativo é representado pela *Assembleia Parlamentar* da OSCE, que funciona mais como um fórum de discussão do que um órgão legislador (Hammerstad, 2005).

Terceiro, a OSCE possui várias agências especializadas destinadas a lidar com aspectos particulares de determinados problemas políticos que eventual-

25 O membro mais rico da OSCE, a Noruega, tem Estado quase sempre nos três primeiros lugares, em termos de Desenvolvimento Humano, enquanto o Tadjiquistão, um dos membros mais pobres tem ocupado sempre os lugares da cauda.

mente possam ocorrer nos países-membros – o *Alto Comissariado para as Minorias Nacionais*; um *Representante da OSCE para a Liberdade de Imprensa*; uma *Agência para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos*. Provavelmente a parte mais importante dessa instituição seja a sua *Secção das Eleições*. Esta tem enviado equipas de observadores a países onde há grande propensão para o surgimento de problemas relacionados com as disputas eleitorais, embora não o possa fazer alheia à autorização dos respectivos países. As equipas de observação da OSCE estão dotadas de uma metodologia própria, testada ao longo de numerosas missões de observação (Hammerstad, 2005). Uma abordagem similar de monitorização das eleições no âmbito da CEDEAO traduzir-se-ia numa importante contribuição para a estabilidade da região, dificultando a fraude e, por inerência, a ocorrência de violência. A CEDEAO tem alguma experiência na observação das eleições. Contudo, falta uma metodologia apropriada de observação, bem como respostas políticas face aos resultados das observações. Daí a região deter um enorme registo de fraude eleitoral.

A *Agência para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos* também produz manuais sobre a forma de lidar com questões políticas espinhosas, designadamente a fiscalização parlamentar do sector da segurança. Tais guias, a par do envio de especialistas para o terreno, proporcionam assistência técnica a países que desejem melhorar os seus registos de governação, mas que tenham poucos recursos para o efeito.

É para os esforços da OSCE que a CEDEAO deve ter como referência, no sentido de otimizar o processo de integração securitária. Considerando a natureza das ameaças que pairam sobre os Estados da CEDEAO, o benefício que poderia advir de um arranjo securitário baseado num entendimento compreensivo e cooperativo da segurança, e com uma focalização prática e terrena, superaria em larga medida a perspectiva securitária estribada num pacto de defesa, por via das seguintes razões: i) primeiro, uma vez que as ameaças mais salientes possuem uma natureza doméstica, a organização deveria operar como uma força susceptível de fomentar boas práticas governativas, aliada à segurança humana no seio dos Estados-membros. A CEDEAO deveria concentrar a sua cooperação em áreas que possam ter maior influência na segurança regional; ii) segundo, as soluções regionais para problemas domésticos deverão ser perseguidas no quadro de uma acção pragmática e incremental. Os países membros da CEDEAO carecem de recursos e enfrentam graves problemas de pobreza, educação e saúde. Daí a necessidade de se escolher modalidades de cooperação regional mais eficientes. Configuraria um encargo insuportável a manutenção de uma instituição de segurança regional forte e centralizada, com um enorme foco na segurança militar.

Uma vez que a legitimidade política e a *accountability* inclinam-se a sofrer sérios questionamentos em África Ocidental, impedindo a construção de uma comunidade de segurança regional, é conveniente que o processo de integração regional se estruture de modo a fomentar a criação de regimes políticos legítimos no seio dos Estados-membros. A estratégia de defesa colectiva poderá ser contraproducente neste particular, em virtude da sua ênfase na cooperação entre elites políticas e militares dos Estados, podendo transformar a CEDEAO

num clube de líderes políticos que se apoiam mutuamente, em prejuízo da consolidação de valores da democracia, direitos humanos e da boa governação.

Considerações Finais

A África Ocidental é uma das regiões mais subdesenvolvidas e com maior propensão para a ocorrência de conflitos do mundo. Apesar da relativa inopetência da CEDEAO, podem ser apontados alguns desenvolvimentos positivos em alguns domínios, onde figura a sector “segurança”. O uso conveniente do Mecanismo de Gestão de Conflitos (Nazrui, 1967) poderá traduzir num importante passo rumo à construção de uma *Pax oeste-Africana*. Karl Deutsch imaginou as comunidades de segurança a se desenvolverem sob a pressão de um inimigo externo comum – a NATO era a referência – embora isso não constituísse, em seu entender, uma condição *sine qua non*. Quer na Europa Ocidental quer noutros espaços geopolíticos, surgem alguns exemplos de arranjos cooperativos de cariz securitário que emergiram a partir de causas distintas, entre os quais figuram a CEDEAO, a OSCE, *inter alia*. Os problemas que afligem os Estados integrantes da OSCE, mormente os que se situam na parte oriental da Europa e nos Balcãs, são de tal monta que dificilmente terão soluções a curto prazo. Por isso, a organização tem-se desdobrado numa estratégia, naturalmente morosa, de capacitação e fomento da confiança inter-estadual. Este é o caminho a seguir pela CEDEAO.

Um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento da integração securitária decorre do receio que os Estados-membros da CEDEAO têm demonstrado relativamente à perda de parte da soberania. Facto agravado pela tendência de se confundir a soberania estatal com a segurança do regime. Por conseguinte, o modelo de integração da OSCE, com os seus padrões e a fiscalização da governação, do respeito pelos direitos humanos e dos pleitos eleitorais, suscita uma enorme aversão no seio da elite política oeste-africana. A esfera da política securitária é, em muitas formas, o último bastião a partir do qual os Estados fracos reforçam a sua soberania. Só se compreende o facto de os Estados-membros da CEDEAO não quererem abrir mão de parte da sua soberania política. Todavia, é preciso termos presente que a transferência da soberania, por si só, não resolve a questão. Esse processo deverá ser acompanhado de soluções políticas eficientes. As raízes das crises securitárias em África Ocidental possuem uma natureza eminentemente doméstica, assim como os principais instrumentos para lhes fazer face. Por isso, a adopção de uma estratégia de *segurança comum* é susceptível de fomentar e pressionar os Estados-membros a procurarem em conjunto as soluções para os seus problemas.

A integração securitária regional não configura um fim em si mesmo, mas sim a consecução de uma determinada ordem política regional. Tendo em conta que são as pessoas, e não as fronteiras ou os regimes, que se encontram no centro do conceito de segurança, uma comunidade segurança deverá traduzir numa região onde, não é só impensável a eclosão de conflitos interestaduais, como também a ocorrência de massacres sobre as populações orquestrados

pelo Estado. Para que a integração securitária regional tenha um impacto positivo na paz e estabilidade regionais, a CEDEAO deverá se orientar por uma estratégia de cooperação que enfatize o nível regional como um importante suporte para a resolução de problemas domésticos.

Referências Bibliográficas

ADEDEJI, Adebayo (2004). ECOWAS: a Retrospective Journey, in ADEBAJO, A. & ISMAIL, R. (eds). *West Africa Security Challenges: Building Peace in a Trouble Region*. Colorado: Lynne Rienner, pp. 22-321.

BUZAN, Barry (1991). *People State and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Lynne Rienner.

BUZAN, Barry & WEAVER Ole (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press.

CANTORI, Louis & SPIEGEL, Steven (1970). *The International Politics of Regions: A Comparative Approach*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

FRANCIS, David (2007). *Uniting Africa: Building Peace and Security Systems*. Hampshire, Ashgate Publishing Company.

HAMMERSTAD, Anne (2005). “Domestic Threats, Regional Solutions? The Challenge of Security Integration in Southern Africa”, in: *Review of international studies / British International Studies*, Cambridge Univ. Press, pp. 69-87.

HETTNE, Bjorn (1999), “The New Regionalism: A Prologue”, in: HETTNE, B., INOTAI, A. & SUNKEL, O. ed. *Globalism and the New Regionalism*. London, Palgrave Macmillan, pp. 134-156.

HETTNE, Bjorn (2005). *Beyond the New Regionalism: New Political Economy*. Goteborg, Swede: Department of Peace and Development Research.

HETTNE, Bjorn & SÖDERBAUM Fredrik (2000), Theorizing the Rise of “Regionness”, in: *New Political Economy* [online]. Disponível em: <http://smp.fsv.cuni.cz/Hettne.pdf> [22 de Outubro de 2010].

JESSOP, Bob (2003). *The Political Economy of Scale and the Construction of Cross-Border Micro-Regions* [online]. Disponível em: <http://socgeo.ruhosting.nl/colloquium/ConstructionOfCrossborderMicroregions.pdf> [7 de Setembro de 2010].

KACOWICZ, Arie (1997). “Negative” International Peace and Domestic Conflicts, West Africa -1957-96”. in: *The Journal of Modern African Studies* [online]. Disponível em: <http://www.mendeley.com/research/negative-international-peace-domestic-conflicts-west-africa-195796-5/> [12 de Agosto de 2010].

KATZENSTEIN, Peter (1996). *Regionalism in Comparative Perspective. in Cooperation and Conflict* 31(2) [online] . Disponível em <http://cac.sagepub.com/content/31/2/123> [15 de Julho de 2010].

MAZRUI, Ali (1993), ed. *General History of Africa, VIII: Africa since*

1935. Paris, UNESCO; Berkley, CA, University of California Press.

NATO(2010). *Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. [online]. Disponivel em: http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1715288&especial=Cimeira%20da%20NATO%20em%20Lisboa&seccao=POL%CDTICA&page=-1 [12 de Outubro de 2011].

NYE, Joseph (1968). *International Regionalism: Readings*. Boston, Little Brown.

SÖDERBAUM, Fredrik & SHAW, Tim (2003) eds. *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*. Houndmills and New York, Palgrave Macmillan.

WHITEMAN, Kaye & YATES, Douglas (2004). “France, Britain and United States”, in: ADEBAJO, A. & ISMAIL, R. (eds). *West Africa Security Challenges: Building Peace in a Trouble Region*. Colorado: Lynne Rienner, pp. 23-355.