



**AFRICA CENTER
FOR STRATEGIC STUDIES**

DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

Estudo de Caso da Costa do Marfim

**Documento de Trabalho
(Anteprojeto)**

Dr. Mathurin Houngnikp

1. Introdução

Ao longo das primeiras décadas do período pós-colonial, a Costa do Marfim era um modelo de estabilidade política e económica. Devido aos seus impressionantes níveis de crescimento económico, desde a década de 1960 até início da década de 1980, o sucesso do país foi cunhado de o “milagre marfinense”. Embora esse “milagre” se refira principalmente a suas realizações económicas, a estabilidade sociopolítica da Costa do Marfim durante esse período foi igualmente impressionante. O governo relativamente pacífico de Houphouët-Boigny, entre 1960 e 1993, pode ser explicado por uma série de fatores tais como: sua abordagem geral para a política, a qual abraçava uma cultura de diálogo, compromisso, recompensas, punição, perdão e reintegração; o apoio inequívoco da França ao longo do seu governo; seu uso de incentivos económicos para cooptar e apaziguar possíveis rivais; e o seu “sistema de quotas étnicas” que serviu para garantir um equilíbrio entre diferentes regiões e grupos étnicos nas instituições do Estado. Embora o fim do milagre marfinense na década de 1980 tenha contribuído para aumentar as tensões e trazer conflitos entre as populações anfitriãs e migrantes nas regiões ocidentais do cacau e centros urbanos, Houphouët-Boigny manteve-se firme no poder. As alianças e cooperação entre as elites das diferentes etnias dentro do partido do governo, juntamente com o equilíbrio étnico-regional entre as forças militares, proporcionaram um desincentivo para uma revolta militar ou um golpe de estado.

A morte de Houphouët-Boigny, em 1993, e a sucessão de Bédié à presidência provocou uma divisão no PDCI, o partido no poder. Tal divisão se deu dentro de meses de sua ascensão ao poder, com um grupo dissidente emergindo do partido para formar o *Rassemblement des Républicains (RDR)*, sob a liderança de Alassane Ouattara. As tensões étnicas do momento e a nova política de “*Ivoirité*” ou “*identidade nacional marfinense*” tornaram o ambiente político insustentável e, em última análise, a exclusão de Ouattara das eleições presidenciais de 1995 marcou o início da espiral descendente da política cada vez mais polarizada da Costa do Marfim. Durante o final da década de 1990, o ambiente político continuou a piorar à medida em que as divisões étnicas e regionais rapidamente se intensificavam.

Após várias tentativas de golpe e acordos não cumpridos, as eleições presidenciais de 2010, entre o presidente em exercício Laurent Gbagbo e Alassane Ouattara, levaram a uma crise político-militar que resultou na morte de cerca de 3.000 pessoas e no deslocamento de mais de 1 milhão de cidadãos. Por fim, com alguma ajuda indireta das forças da ONU e o forte apoio de tropas francesas, as forças pró-Ouattara conseguiram capturar Gbagbo em 11 de abril de 2011, após um cerco ao palácio presidencial que durou 10 dias. Por conseguinte, o impasse democrático chegou ao fim após longos cinco meses de conflito entre os lados opostos e, em 21 de maio de 2011, Ouattara foi oficialmente empossado como presidente.

Com o Presidente Ouattara no cargo, a Costa do Marfim, embora ainda em situação de pós-conflito, deu início a uma fase de recuperação gradual por meio de uma significativa melhora no funcionamento do governo central, da implantação nacional de sua administração e da adoção de reformas macroeconómicas que ajudarão na recuperação. Contudo, Ouattara percebeu que o setor da segurança precisava ser reorganizado. Numa estratégia de duas vertentes, o presidente tomou a decisão de embarcar a Costa do Marfim não apenas numa reforma do setor da segurança (SSR, na sigla em inglês), mas também na elaboração de uma estratégia de segurança nacional (NSS, na sigla em inglês).

2. Estratégia/Plano de segurança nacional ou setorial

Após a cessação de anos de conflito entre as tropas do governo e os rebeldes, o governo marfinense se comprometeu, a partir de 2011, à difícil tarefa de restaurar a unidade do país, reconciliar a sociedade dividida e reformar o setor da segurança. Atualmente, o governo está empenhado em promover a paz e a reconciliação na Costa do Marfim, e assegurar que aqueles que cometeram brutais violações dos direitos humanos sejam responsabilizados. No entanto, as instituições de segurança nacional não têm os recursos humanos nem a capacidade estrutural necessários para fornecer uma proteção adequada à população. A ambiciosa estratégia do governo intitulada “Emergence 2020” não poderia ser implementada a menos que uma abrangente estratégia de segurança nacional estivesse em vigor.

Reconhecendo que as forças de segurança e de defesa, e não a república, passaram a ser os instrumentos de defesa de um regime, e que o governo tornara-se refém dessas forças cientes de seu papel para mantê-lo no poder, o presidente Ouattara decide quebrar esse ciclo infernal e vicioso exigindo uma nova estratégia de segurança nacional. Aos redatores da estratégia foi pedido que levassem em consideração que a segurança humana é a espinha dorsal da segurança na Costa do Marfim e que as ameaças enfrentadas pelo país deveriam ser identificadas e priorizadas nesse sentido. Em outras palavras, a definição de segurança deveria ir além do tipo de segurança prestada pelos agentes do estado, assumindo uma função mais ampla perante a sociedade civil. Os redatores também foram lembrados de que o produto final deveria incluir missões tais como a integração de antigas forças combatentes ao exército nacional, o correto dimensionamento do setor da segurança para lidar adequadamente com os desafios de segurança do país e a garantia de que os limitados recursos nacionais fossem divididos de forma responsável entre as prioridades de segurança e de desenvolvimento; questões essas consideradas preocupações atuais e urgentes no país.

Quanto ao financiamento da estratégia, a falta de visibilidade nos cofres nacionais não permitiu que se dependesse do governo para financiar a sua própria estratégia de segurança. Consequentemente, os países parceiros que interferiram no conflito pós-eleitoral a favor de Ouattara, forneceram assistência técnica e financeira. Infelizmente, a forte dependência de apoio financeiro externo continua a fazer com que a implantação da estratégia de segurança nacional em sua íntegra seja extremamente difícil. Enfim, o documento final, público e disponível *on-line*,

ficou muito bem sincronizado com os documentos de segurança setoriais anteriores, evitando conflitos e contradições. Houve vários planos de ação que permanecem confidenciais e promovem uma implementação efetiva.

3. Processo (Desenvolvimento e implementação)

Nos primeiros dias de sua presidência, Ouattara decidiu concentrar as reformas políticas e de segurança em mudanças no relacionamento entre políticos, instituições de segurança e a população em geral, como parte de um processo de reconciliação mais amplo entre os marfinenses. Um acordo político referente à SSR deve determinar, em nível estratégico, como será a nova arquitetura de segurança nacional do país. Deve também emergir de um diálogo nacional que envolva a população, os atores do setor de segurança, as autoridades locais e os atores não estatais num debate público mais amplo sobre a reforma, e sobre a reestruturação das forças armadas e de outras

instituições do setor da segurança. No entanto, em termos de representação, o período de elaboração da NSS não permitiu que todas as principais partes interessadas participassem. O desafio era como convidar antigos inimigos para debater questões de segurança nacional. O clima entre as forças de Ouattara não só era bastante negativo quanto ao envolvimento de antigos adversários, mas o nível de confiança também não era conducente à cooperação. De qualquer forma, o presidente deu início ao processo.

Os redatores receberam forte ajuda das Nações Unidas, da França e de outros parceiros. Os participantes eram basicamente membros de forças/agências leais a Ouattara. Inicialmente, o processo foi deliberadamente discriminatório. As organizações da sociedade civil e mulheres em geral foram deixadas de lado (mesmo se fossem convidadas, é possível que teriam se recusado a participar). Houve uma clara divisão de trabalho e, de certa forma, prevaleceu a coordenação e a colaboração interagência. A composição do grupo, no entanto, não permitiu um debate genuinamente abrangente. O financiamento foi amplamente debatido, chegando-se à triste conclusão de que na realidade a Costa do Marfim teria que confiar a implementação a seus aliados. O produto final, a NSS 2014-2024, não contém nenhuma seção sobre a monitorização do desempenho nem sobre os mecanismos de avaliação. Apenas subsequentes decretos do presidente impuseram auditorias, reavaliações e correções periódicas.

4. Fiscalização

Em seu preâmbulo, o presidente Ouattara lembra os redatores da necessidade de não apenas envolver os parlamentares desde o início, mas também de certificarem-se de que, no final, eles validem quaisquer produtos resultantes do seu trabalho. Embora não tivesse sido estritamente associado desde o início, aparentemente a comissão de segurança e defesa da Assembleia Nacional percebeu logo cedo que as características mais importantes de uma sociedade democrática são: a subordinação do governo ou instituições estatais às leis aprovadas por um parlamento eleito; a garantia dos direitos do indivíduo ao devido processo legal e às liberdades de expressão, reunião e circulação; e um judiciário com independência suficiente, tanto do parlamento quanto do executivo, para atuar como guardiões da lei e desses direitos individuais. Infelizmente, até recentemente, a comissão foi incapaz de cumprir as suas funções devido à falta de vontade política para monitorizar um regime “amigável” e também para adequar os recursos.

Tendo sido ignorados desde o início, as organizações da sociedade civil, as mulheres, os meios de comunicação social, etc., por algum tempo, permaneceram ausentes dos debates sobre questões de segurança nacional. Em virtude de um continuado ressentimento e divergências sobre algumas das principais decisões tomadas pelo regime de Ouattara relativas à segurança e defesa, acadêmicos e políticos ainda leais ao ex-presidente Gbagbo apresentaram apenas críticas esporádicas sobre o produto. Uma abertura política, na forma da soltura de alguns presos políticos, de um degelo político geral e até de ameaças terroristas, foi necessária para que os políticos da oposição comesçassem a dialogar sobre como melhor proteger o país. Consequentemente, sem alterar fundamentalmente a NSS, foram criados outros documentos, tais como a estratégia marítima nacional e a estratégia nacional de combate ao terrorismo, para citar dois, os quais receberam maior cooperação dos antigos “inimigos”.

De forma quase consensual, todas as partes estão se reunindo por meio da estrutura de diálogo nacional, a fim de explorar como o ambiente de segurança da Costa do Marfim poderia ser fortalecido. Tanto os incumbentes como os opositores constataram que o que está em jogo é demasiado importante para deixar Ouattara e seus lealistas elaborarem a NSS sem quaisquer contribuições de outras partes interessadas. Espera-se que o atual degelo do ambiente político permita um diálogo mais franco e aprofundado, capaz de realmente proporcionar ao país o reajuste necessário e uma proteção efetiva do ponto de vista da segurança humana.

5. Conclusão

Sim, a Costa do Marfim distanciou-se da violência e do conflito que assolou tantas vidas e dividiu comunidades, graças em parte à contribuição de dividendos de paz por parte das Nações Unidas. No entanto, o desafio para evitar a reversão desses dividendos de paz ainda persiste. O país tem desfrutado de mais de sete anos de relativa paz e segurança desde a devastadora crise pós-eleitoral, em 2010-2011. Porém, muitas das tensões subjacentes que levaram à violência étnica também continuam sem solução, especificamente um processo de reconciliação nacional incompleto e a continuada concorrência entre os grupos.

Apesar dos esforços consideráveis, o governo marfinense continua a enfrentar sérios desafios para lidar com uma longa cultura de impunidade, promover a reforma das forças de segurança e fortalecer as instituições de estado de direito; todos esses desafios ameaçam as perspectivas de paz e o desenvolvimento em longo prazo do país. Nem a estratégia de segurança nacional (NSS) nem a estratégia de reforma do setor de segurança (SSR) tem sido capaz de fundamentalmente alterar o panorama político e de segurança do país. Os documentos, por si só, não podem corrigir décadas de erros, até que os seres humanos se comprometam com uma renovação que inclua paz, segurança e desenvolvimento econômico sustentáveis.