



AFRICA CENTER
FOR STRATEGIC STUDIES

DESENVOLVIMENTO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

Estudo de Caso da Libéria

Documento de Trabalho (Anteprojeto)

Dr. Émile Ouédraogo

Julho de 2018

Introdução

A Libéria, a mais antiga república africana, passou por uma guerra civil de 14 anos, resultado de antigas diferenças políticas e étnicas não resolvidas. O conflito tirou a vida de cerca de 250 mil pessoas, destruiu o Estado e a economia liberianos, e se propagou para países vizinhos, especialmente Serra Leoa, Guiné e Costa do Marfim. Ao final do conflito, a Libéria teve de enfrentar uma combinação de mais de um século de má governação do setor da segurança, um legado de uma década e meia de guerra civil, as implicações de estar localizado numa região instável e a falta de uma estratégia para reverter a situação¹. Em 2006, o país começou sua reconstrução após uma eleição democrática pacífica e bem-sucedida que elegeu Ellen Johnson Sirleaf, a primeira mulher eleita presidente na África. Um dos maiores desafios identificado pela nova presidente foi o de reformar o setor de segurança para garantir a segurança, e uma paz e democracia sustentáveis numa Libéria pós-conflito. Em 25 de janeiro de 2018, depois de dois mandatos, ela entregou o poder ao presidente George Weah. É nesse contexto que a estratégia de segurança nacional da Libéria será analisada. Este estudo tentará descrever as estruturas de políticas de segurança e de justiça que abriram caminho para o desenvolvimento da estratégia de segurança nacional da Libéria. Destacará também os principais elementos do processo de desenvolvimento e os mecanismos de implementação, a fim de identificar os obstáculos e desafios enfrentados pelo processo de elaboração da Estratégia de Segurança Nacional (NSS, na sigla em inglês) na Libéria.

1. Estabelecendo as bases para uma estratégia de segurança nacional pós-conflito

O processo de Reforma do Setor da Segurança (SSR, na sigla em inglês) e a implementação da Estratégia para a Redução da Pobreza (PRS, na sigla em inglês) são os dois principais elementos que abriram caminho para o desenvolvimento da estratégia de segurança nacional na Libéria.

Reforma do Setor da Segurança na Libéria: O Acordo Global de Paz (CPA, na sigla em inglês) assinado ao final do conflito, em 2003, na cidade de Acra, Gana, propôs uma reestruturação completa das duas principais instituições de segurança do país: as Forças Armadas da Libéria (AFL, na sigla em inglês) e a Polícia Nacional da Libéria (LNP, na sigla em inglês). O processo teve seu início em 2004 junto aos Estados Unidos, com o apoio de vários países da CEDEAO assumindo a responsabilidade pelas AFL; a reforma da LPN, por sua vez, ficou sob a supervisão da Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL, na sigla em inglês). Embora seja geralmente aceito que a SSR na Libéria gerou resultados mistos, vale a pena observar que algumas realizações, incluindo a consolidação da paz e da estabilidade, e a melhoria da coesão social, foram possíveis graças ao impacto do processo de SSR iniciado ao final do conflito.

A Estratégia de Redução da Pobreza (PRS): Do conflito ao desenvolvimento.

A Estratégia de Redução da Pobreza (PRS) da Libéria, concluída em 2008, foi o primeiro documento político desenvolvido pelo governo da Libéria após a guerra civil. O documento proporcionou uma visão e estratégias para o desenvolvimento do país, com um crescimento rápido, inclusivo e sustentável. A Estratégia de Redução da Pobreza foi desenvolvida com base

¹ Estratégia de Segurança Nacional da República da Libéria, 2008.

num plano de ação para os primeiros 150 dias do governo, a Estratégia Provisória de Redução da Pobreza, o qual destacou a importância de criar um vínculo entre o desenvolvimento e a segurança por meio do conceito estipulado pelo estudo “Romper com o passado: Do conflito ao desenvolvimento”. Esse documento político da PRS foi formulado por meio de uma ampla consulta com os cidadãos liberianos em cidades, vilas e aldeias de todo o país, membros da comunidade empresarial, grupos da sociedade civil, o legislativo e parceiros internacionais². Isso estabeleceu a base para o desenvolvimento da Estratégia de Segurança Nacional da Libéria pós-conflito.

A Estratégia de Segurança Nacional da República da Libéria (2008)

A Estratégia de Segurança Nacional da Libéria foi desenvolvida pela Comissão de Governança após a realização de consultas abrangentes, inclusivas e participativas nos 15 condados do país. Criada pela Conferência de Paz de Acra de 2003, a Comissão de Governança tem por seu mandato aconselhar, projetar e formular políticas apropriadas, e disposições e estruturas institucionais necessárias para alcançar a boa governança. A Estratégia de Segurança Nacional da Libéria designou a seguinte visão para o país: “um país em que toda a população pode viver sem medo de repressão e supressão, pobreza, crime, fome e desemprego; uma sociedade em que os liberianos podem expressar-se livremente e tomar decisões sobre a forma como o seu país é governado”.³ Assim, a segurança nacional no contexto liberiano é definida como “o processo de garantir a proteção de todos os cidadãos liberianos, a sua soberania, a sua cultura, a sua integridade territorial e o seu bem-estar económico”.⁴

A Estratégia de Segurança Nacional Revisada (2017): Esclarecimento das responsabilidades das instituições de segurança.

Em 2013, o Governo da Libéria (GL) iniciou uma revisão formal de sua estratégia de segurança nacional, mas essa revisão foi postergada em julho de 2014 devido a um surto de Ebola. Por fim, em setembro de 2017 e com o apoio da UNMIL, o GL revisou e atualizou seu plano nacional de segurança e implementação. O plano enfatiza a segurança humana e esclarece as responsabilidades das instituições de segurança. Os custos de implementação estão sob consideração como parte de uma revisão contínua das despesas públicas que ajudará o governo a sustentar o planejamento financeiro dos setores de justiça e de segurança; a revisão está sendo liderada pelo Ministério das Finanças e Planejamento de Desenvolvimento, com o apoio do Banco Mundial e das Nações Unidas.⁵

2. Implementação da NSS na Libéria

Arquitetura da Segurança Nacional da Libéria

A fim de atender todo o conjunto de necessidades de segurança e de objetivos de segurança

² Estratégia de Redução da Pobreza da Libéria, FMI, 2008.

³ Estratégia de Segurança Nacional da Libéria.

⁴ Ibid.

⁵ Relatório Final de Progresso do Secretário-Geral sobre a Missão das Nações Unidas na Libéria, Conselho de Segurança, abril de 2018.

nacional, a arquitetura de segurança da Libéria foi edificada com os seguintes pilares: proteção do povo e da soberania da Libéria, aplicação da lei e segurança das fronteiras, proteção das autoridades, propriedades e documentação do Estado, inteligência e promoção dos direitos humanos. Os pilares supracitados são articulados e implementados pelas seguintes instituições:

- O Conselho de Segurança Nacional: Presidido pelo presidente da República, este é o mais alto órgão de coordenação de segurança, com responsabilidade exclusiva pelas questões das políticas de segurança nacional. Um conselheiro de segurança nacional é nomeado para a função de coordenação entre as agências de segurança.
- Inteligência e Segurança: As responsabilidades de inteligência e contrainteligência são atribuídas à Polícia Nacional da Libéria, com coordenação do Ministério da Justiça.
- Defesa: As Forças Armadas da Libéria são mandatadas pela Constituição a defender a integridade territorial da Libéria contra a agressão externa e prestar assistência em resposta a desastres naturais. A Guarda Costeira da Libéria protege as fronteiras marítimas e seus recursos naturais.
- A Polícia é a principal agência operacional responsável pela segurança interna.
- O Serviço de Imigração da Libéria garante a segurança e a gestão das fronteiras, trabalhando estreitamente com as Autoridades Aduaneira e Fiscal, e com a Guarda Costeira.
- O Serviço de Proteção ao Executivo tem a responsabilidade de proteger o chefe de estado, as principais autoridades do governo e os VIPs.
- O Serviço Nacional de Bombeiros é responsável pela prevenção e controle de incêndios, e assistência à polícia em investigações de incêndio.
- A Comissão Anticorrupção da Libéria (LACC, na sigla em inglês) executa funções de aplicação das leis e de inteligência.
- Questões de Segurança Não-militares: As ameaças não militares aos interesses da segurança nacional da Libéria são tratadas por instituições tais como os ministérios de Relações Exteriores, Agricultura, Saúde, Finanças, Planeamento e Assuntos Económicos, Educação e Defesa.

3. Mecanismos de monitorização e fiscalização

As novas instituições de segurança na listagem anterior estão agora sujeitas a efetivas gestão civil e fiscalização legislativa, o que não era o caso durante o último quarto de século. Assim, o Legislativo, por meio dos Comitês de Defesa e de Segurança, promulgou várias leis que reformaram o setor da segurança, porém, às vezes, são afetadas por falta de recursos, corrupção esporádica, forte influência do executivo e a falta de capacidade técnica para desempenhar suas funções. Ademais, infelizmente, detenções arbitrárias e abusos de poder para fins privados ainda persistem, consistentemente com o histórico de baixo desempenho das instituições de segurança no que se refere a violações dos direitos humanos. O poder judiciário foi reforçado para garantir que o estado de direito seja respeitado em todo o país e, com isso, participa da fiscalização e monitorização da implementação da estratégia de segurança nacional.

O papel da sociedade civil foi explicitamente enfatizado no Acordo Global de Paz de 2003, no que se refere à fiscalização e participação local no processo de SSR. Um grupo da sociedade civil envolvido com questões relacionadas à segurança organizou-se numa equipa de trabalho de coordenação que visa a RSS, porém, suas iniciativas produziram um impacto limitado no

processo. Enquanto isso, órgãos de fiscalização independentes foram criados para apoiar o efetivo funcionamento do processo de reforma do setor de segurança, entre eles a Comissão de Governança, a Comissão Anticorrupção da Libéria e a Comissão Nacional Independente para os Direitos Humanos. Atualmente, essas instituições independentes desempenham importantes funções na tomada de decisões e na implementação da segurança nacional na Libéria.

4. Desafios e perspectivas

Ebola e a Segurança Nacional: Entre 2014 e 2015, o surto de Ebola na Libéria demonstrou que a Estratégia de Segurança Nacional deve ser definida de forma ampla e adequada a fim de que seja flexível e proativa o suficiente para enfrentar todo os tipos de ameaça aos interesses da segurança nacional. Com respeito à implementação da segurança nacional na Libéria, as lições aprendidas com o surto de Ebola são que a insegurança na saúde pública pode acarretar num alto grau de insegurança humana e pode, subsequentemente, levar ao colapso do Estado. Durante a crise, a insegurança pessoal devido à propagação do Ebola gerou desconfiança, medo, raiva, negação do problema e confusão. O impacto socioeconômico devido a paralisações das importações e da produção agrícola resultou em aumentos astronômicos dos preços, impactando negativamente o custo de vida e as necessidades básicas de segurança. O Ebola ameaçou não apenas a segurança dos indivíduos, mas também a paz, a coesão nacional e a segurança regional. O surto de Ebola é um típico exemplo que realça a importância de levar em consideração as dimensões regionais e as implicações de algumas ameaças ao se desenvolver uma estratégia de segurança nacional.

Propriedade e Sustentabilidade Nacionais: Os 14 anos de guerra civil destruiu completamente a base socioeconômica da Libéria, tornando-a altamente dependente da ajuda externa. Desde a sua criação em 2004, após o Acordo Global de Paz, os processos da SSR na Libéria foram conduzidos externamente, liderados principalmente pelos E.U.A. e pelas Nações Unidas. Com o fim do mandato da UNMIL, em 30 de março de 2018, o país deve agora assumir a responsabilidade pela implementação de todo o processo de segurança, a fim de manter a paz e fomentar o desenvolvimento no país. As medidas para acompanhar o Governo da Libéria após o encerramento da UNMIL devem ser suficientemente fortes para evitar reversões nas realizações da última década. As Nações Unidas continuarão a apoiar os setores de justiça e da segurança no âmbito de um programa conjunto de três anos liderado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e centrado no desenvolvimento de instituições, incluindo a Polícia Nacional da Libéria e o Serviço de Imigração da Libéria. Espera-se também a continuidade do apoio bilateral e regional.⁶ Embora a UNMIL esteja implementando uma estratégia integrada de transição para a Libéria, a questão da sustentabilidade do financiamento da implementação da estratégia de segurança nacional ainda precisa ser resolvida. O novo governo transformou esse problema numa questão de soberania nacional, e está em processo de explorar uma variedade de opções, interna e externamente, para incluir novos parceiros bilaterais a fim de enfrentar o desafio.

Conclusão

A Libéria pode ser considerada como um estudo de caso típico para países pós-conflito que passaram por um processo de reforma do setor de segurança e desenvolveram uma estratégia de

⁶ Ibid.

segurança nacional para consolidar a paz, a segurança e o desenvolvimento. A Estratégia de Segurança Nacional da Libéria definiu a segurança a partir de uma perspectiva mais ampla e a implementou da melhor maneira possível com o forte apoio da comunidade internacional. O fim da missão das Nações Unidas na Libéria, em 30 de março de 2018, será um teste definitivo da capacidade das instituições e do povo da Libéria de tomar as rédeas do seu próprio destino.