

OPORTUNIDADES DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS. LIÇÕES DA COMUNIDADE ECONÓMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (CEDEAO)

Jara Cuadrado

jaracb.4488@gmail.com

Doutorada em Segurança Internacional pela Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Investigadora Pós-Doc no Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (Espanha). É investigadora integrada no OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa.

Resumo

A prevenção de conflitos tornou-se uma doutrina importante nas políticas de gestão de conflitos em organizações internacionais e regionais, especialmente desde o final da Guerra Fria. Houve uma evolução nas últimas três décadas no contexto de paz e segurança que tornou relevante a prevenção de conflitos. No contexto atual, com António Guterres como Secretário-Geral das Nações Unidas (ONU), a doutrina de prevenção de conflitos poderia ser incentivada, uma vez que decidiu que essa deveria ser a prioridade da organização.

A prevenção de conflitos oferece várias vantagens para enfrentar os contextos de crise, pois trabalha para evitar situações de violência que se encaminham para conflitos armados e para ajudar a controlar a propagação de ameaças à segurança. Com recurso a medidas preventivas, as causas estruturais dos conflitos podem ser tratadas da maneira mais durável e eficiente, pois o objetivo final das ações preventivas é transformar conflitos reais ou potencialmente violentos em processos não violentos de mudança social e política.

Enquanto a prevenção de conflitos ganhou maior importância, outra tendência foi igualmente promovida; a regionalização da segurança. Desde meados dos anos 90, tem havido uma transição nas missões internacionais de manutenção da paz, destinadas a garantir paz e segurança em todo o mundo centrada nos atores regionais. Esta prática foi particularmente bem-vinda em África.

Ambas as tendências - prevenção de conflitos e regionalização da segurança - serão objeto de estudo neste artigo, utilizando como cenário prático a região da África Ocidental. É uma área geográfica onde se concentram uma série de ameaças transfronteiriças, tornando-a uma zona de preocupação internacional. Além disso, a experiência em prevenção de conflitos da organização regional Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) é interessante. De facto, a CEDEAO realizou uma atividade significativa em relação à diplomacia preventiva e mediação em conflitos.

Assim, os objetivos desta investigação são: (1) estudar a evolução da doutrina de prevenção de conflitos; (2) avaliar a ligação entre políticas de prevenção de conflitos e a regionalização da segurança; e (3) usar o caso da CEDEAO como exemplo, uma vez que a organização está na vanguarda das iniciativas de prevenção de conflitos no continente africano.

Palavras-chave

Prevenção de conflitos, diplomacia, regionalização da segurança, África Ocidental, CEDEAO

Como citar este artigo

Cuadrado, Jara (2019). "Oportunidades de prevenção de conflitos. Lições da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 10, N.º 2, Novembro 2019-Abril 2020. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.10.2.2>

Artigo recebido em 29 de Novembro de 2018 e aceite para publicação em 2 de Maio de 2019





OPORTUNIDADES DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS. LIÇÕES DA COMUNIDADE ECONÓMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (CEDEAO) ^{1 2}

Jara Cuadrado

1. Introdução

A dinâmica dos conflitos armados ocorridos desde a década de noventa forçou o desenvolvimento de diferentes medidas capazes de enfrentar os desafios que surgem no cenário internacional. Assim, os avanços na gestão de conflitos respondem às mudanças na estrutura normativa e conceitual, marcadas pela necessidade de resolver uma série de contextos cada vez mais complexos.

Nesse sentido, as políticas de prevenção são uma ferramenta indispensável para a gestão de conflitos armados, pois podem ajudar a controlar a disseminação de ameaças à segurança. Esse conjunto de medidas atua na prevenção de situações de violência e insegurança que podem conduzir a um conflito armado, além de transformar as situações em que existem fatores que ameaçam a segurança das pessoas em processos pacíficos e estáveis (García Izquierdo, 2002).

Apesar das vantagens oferecidas por esse tipo de medidas, por ser a “opção mais pragmática e económica” (Nações Unidas, 2015, p.4), não tem recebido muita atenção, ofuscada por outras medidas que se concentram em ações mais diretas, como as missões de manutenção da paz. No entanto, essa doutrina poderá suscitar mais interesse no futuro da ONU, especialmente desde a chegada do novo Secretário-Geral, António Guterres, em 1 de janeiro de 2017, que propõe um retorno às origens da organização, fundada com o objetivo de tomar “medidas coletivas eficazes para a prevenção e remoção de ameaças à paz” (Carta das Nações Unidas, 1945, artigo 1).

Nesse contexto, o artigo procura enfatizar, em primeiro lugar, a necessidade de avaliar a prevenção como uma das prioridades no campo da segurança e da paz, pois oferece importantes vantagens para a gestão de situações de violência e conflito. Em segundo lugar, também procura destacar um aspecto considerado essencial para o avanço das políticas de prevenção: a promoção da regionalização da segurança. Nos anos 90, com o fim da Guerra Fria, começaram a surgir teorias sobre segurança regional, pois surgiram

¹ A tradução deste artigo foi co-financiada pelo Instituto Camões no âmbito do projeto da Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz. Texto traduzido por Carolina Peralta.

² Dossiê temático de artigos apresentados na 1ª Conferência Internacional de Resolução de Conflitos e Estudos da Paz realizada na UAL a 29 e 30 de Novembro de 2018.



novos atores no cenário internacional que representavam um “desafio à teoria das relações internacionais (RI)” que “gira em torno da autonomia de um nível regional de análise entre o estado e o mundo” (Kelly, 2007, p.197).

Assim, este artigo tenta responder à questão se os atores regionais podem desempenhar um papel fundamental na prevenção de conflitos nos seus complexos regionais de segurança (Buzan, Wæver & Wilde, 1998) e a forma como o fazem. Nesse sentido, o caso da CEDEAO é analisado como sendo uma organização regional com experiência em prevenção de conflitos.

O artigo está estruturado em quatro seções. Em primeiro lugar, define o conceito de prevenção de conflitos e examina a sua evolução nas últimas três décadas. Em segundo lugar, examina o fenómeno da regionalização da segurança, prestando especial atenção ao continente africano. Em terceiro lugar, analisa o caso da CEDEAO e a sua experiência na prevenção de conflitos. Finalmente, apresenta algumas das conclusões da investigação sobre prevenção de conflitos.

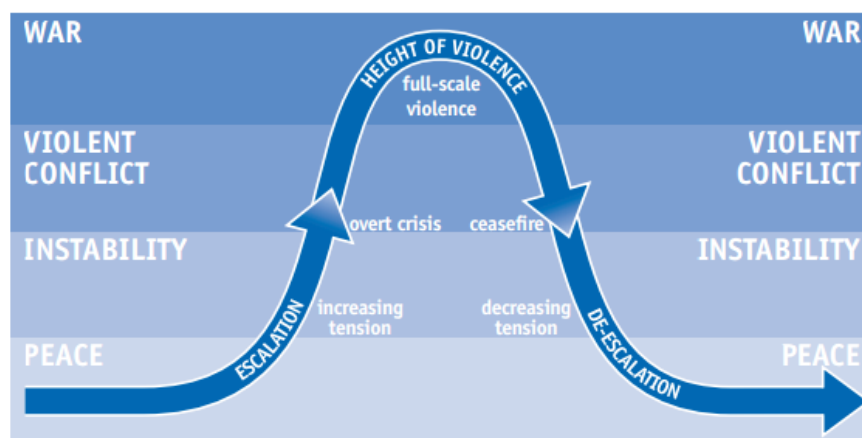
2. O (re) aparecimento de uma cultura de prevenção?

O que é prevenção de conflitos?

Neste artigo, o conceito de prevenção de conflitos é entendido como o conjunto de medidas destinadas a: evitar o desencadeamento da violência; evitar que um conflito ativo se agrave; e que age sobre contextos antes que surjam tensões. Como objetivo final, procura a transformação de “conflitos reais ou potencialmente violentos em processos pacíficos de mudança política e social” (Ramsbotham, Miall & Woodhouse, 2011, p.113).

Embora a prevenção de conflitos se aplique especialmente no início do conflito, quando as tensões e disputas estão a transformar-se em conflitos violentos (gráfico 1), deve estar presente durante toda a crise. Os esforços devem concentrar-se não apenas na tentativa de conter ou impedir uma situação de violência armada, mas também na resolução dos fatores que conduzem a essa situação.

Gráfico 1. Fases de conflito na curva de conflito de Lund



Fonte: Lund (1993, p.38).



As políticas preventivas são desenvolvidas a partir de diferentes áreas (da comunidade, do nível local, dos governos nacionais ou das esferas internacionais), para que haja uma ampla gama de possibilidades para usá-las. A partir de ferramentas como a diplomacia preventiva, bons ofícios e mediação como instrumentos preventivos em situações de guerra, evoluiu para outro tipo de ações mais completas, adaptadas à complexidade dos contextos atuais.

Foi assim que foram classificadas³ no Relatório Final da Comissão Carnegie sobre Prevenção de Conflitos Mortais, intitulado *Preventing Deadly Conflict* (Carnegie Corporation de Nova Iorque, 1997) – um documento de referência –, que distinguiu:

- Medidas operacionais, lançadas em face de uma crise iminente, agem contra factores de risco e consistem em medidas diretas e de curto prazo.
- Medidas estruturais, que abordam as fontes de conflitos, as causas subjacentes, envolvendo processos de mudança amplos e de longo prazo. São medidas de estabilidade económica, social e política.

Essa é a categorização usada na maioria dos estudos, mas o conceito de prevenção de conflitos e a sua esfera de ação geraram um debate intenso e interessante - que não é objeto de estudo deste artigo -, dando origem a diferentes interpretações sobre o que é e não é a prevenção de conflitos (Menkhaus, 2004; Lund, 2009, p.289; Igaripé Institute, 2018).

As medidas preventivas, operacionais e estruturais, representam um campo de ação interessante na gestão de contextos problemáticos e podem ser empregadas simultaneamente durante todo o ciclo do conflito. É o caso da diplomacia preventiva, que ocupou um lugar importante na agenda da ONU nos anos 90. Esse conceito está atualmente a reaparecer (Nações Unidas, 2017a). A diplomacia preventiva é muito útil na primeira etapa do ciclo de conflitos, pois funciona antes que a violência se instale mediante o uso de bons ofícios e negociações, quando uma terceira parte ajuda as partes em conflito a resolver os seus problemas. Nesses casos, é fundamental o papel desempenhado por personalidades altamente respeitadas na esfera política internacional. Por exemplo, um dos principais órgãos da arquitetura de paz e segurança da CEDEAO é o Conselho dos Sábios, composto por personalidades eminentes que atuam como mediadores (El Abdellaoui, 2009). A diplomacia preventiva tem sido uma prática muito comum em contextos eleitorais em conflito - com maior ou menor sucesso, como em alguns casos na África Ocidental, Costa do Marfim (2011), Senegal (2012), Nigéria (2015) ou Gâmbia (2017). A diplomacia preventiva também foi usada após golpes de Estado, como no Mali em 2012.

Como uma espécie de medida diplomática coercitiva, as sanções económicas - autorizadas pelo Artigo 41º da Carta das Nações Unidas - são usadas quando surgem tensões e há uma crise manifesta. São utilizadas quando a mediação não funciona e antes de se considerar uma intervenção militar. Foram usadas em diferentes tipos de conflitos, como na Libéria, Serra Leoa, Costa do Marfim, Guiné-Bissau e Mali. Quando o conflito é iminente, o envio preventivo de militares é uma ferramenta útil como medida dissuasiva. Tem havido muita discussão sobre a manutenção de uma força de

³ Essa classificação foi adotada por outras instituições como a ONU, a União Europeia (UE) ou a União Africana (UA).



manutenção da paz de implantação rápida em diferentes organizações internacionais e regionais (Darkwa, 2017; Lotze, 2015; Rappa, 2017). Na África Ocidental, existe a Força de Reserva da CEDEAO, que faz parte da Força de Reserva da União Africana (ASF), que é “uma força de manutenção da paz multidisciplinar continental composta por componentes militares, policiais e civis, que estão de reserva nas suas regiões de origem e prontos a atuar em nome da União Africana em alturas de crise” (Institute for Security Studies, 2015). Esta opção foi usada na Gâmbia, por exemplo, através da Intervenção Militar na Gâmbia da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOMIG) para fazer valer os resultados das eleições em 2017, com um impacto positivo (Hartmann, 2017).

Esse tipo de medidas, aplicada antes do início do conflito armado, é operacional e direto; no entanto, é ainda mais importante desenvolver medidas estruturais aos primeiros sinais de tensão, bem como ao longo de todo o ciclo do conflito. As ações focadas nos fatores subjacentes às tensões são críticas em contextos de violência política. São medidas que visam criar estabilidade económica, política e social, cujo desenvolvimento envolve planos de longo prazo mais do que medidas operacionais, e que se concentram em aspectos como governança, desenvolvimento e direitos humanos (De Carvalho, 2017). No entanto, neste artigo, o foco é as medidas operacionais.

Evolução e futuro

Até recentemente, as políticas preventivas eram relegadas para segundo lugar nas agendas das organizações internacionais e regionais, onde a atenção era direcionada predominantemente para os contextos de guerras civis ativas, bem como para as atividades de reconstrução pós-conflito.

No entanto, desde o final da Guerra Fria, a prevenção de conflitos começou a ganhar um papel maior nas políticas de gestão de conflitos das organizações internacionais e regionais (Cuadrado, 2018; Ramsbotham, Miall & Woodhouse, 2011), como atestam as referências que lhe são feitas nos documentos oficiais⁴. Assim, as organizações regionais, como a CEDEAO, fizeram da prevenção de conflitos uma de suas prioridades.

Os estudos sobre a prevenção de conflitos armados proliferaram nas últimas três décadas, marcados pelo fracasso da ONU nos anos 90 em antecipar e responder efetivamente a contextos como a Somália, Bósnia ou Ruanda (Nações Unidas, 2014a). Essas catástrofes humanitárias revelaram a importância da prevenção e a necessidade de superar uma cultura de reação, onde as ações ocorrem após o início da violência, que caracterizou a história da ONU (Dorn & Matloff, 2000).

Desde que o ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, adotou o conceito de “cultura de prevenção” no seu relatório intitulado *Prevenção de Conflitos Armados*, de junho de 2001, onde ele já falava sobre a necessidade de se passar de uma “cultura de reação” e avançar para uma “cultura de prevenção”, houve uma evolução. A prevenção de conflitos viveu diferentes fases, altas e baixas.

⁴ Por exemplo, o Relatório do Secretário-Geral intitulado *Prevenção Armada* de 2001, onde é feita uma classificação do tipo de medidas preventivas, Resolução 1366 do Conselho de Segurança, de 13 de agosto de 2001, sobre o papel do Conselho na prevenção de conflitos armados, o Relatório da Assembleia Geral (A/RES/57/337), de 18 de julho de 2003, sobre prevenção de conflitos armados, ou o Relatório do Secretário-Geral sobre a implementação da resolução 1625 (2005) do Conselho de Segurança sobre prevenção de conflitos, particularmente em África, de 2008.



Atualmente, pode dizer-se que há um novo entusiasmo pela prevenção. Na agenda do atual secretário-geral, António Guterres, a prevenção é uma prioridade elevada (Leone, 2017). Como ele próprio afirmou, “o mundo gasta muito mais energia e recursos a gerir as crises do que a preveni-las. Assim, a ONU deve manter um compromisso estratégico com uma ‘cultura de prevenção’” (Nações Unidas, 2016, p. 3).

Apesar deste novo entusiasmo que parece existir na ONU pela prevenção de conflitos, existem barreiras importantes que podem prejudicar o seu sucesso e que devem ser superadas no futuro. A realidade é que “a agenda do Conselho de Segurança já está sobrecarregada na gestão de conflitos em curso [o que] dificulta [...] [...] dedicar tempo a crises que borbulham abaixo da superfície” (Roberts, 2017).

Tradicionalmente, tem-se prestado atenção à gestão de crises imediatas e conflitos de larga escala (Nações Unidas, 2018). Os esforços que os conflitos ativos exigem em todos os sentidos diminuem as possibilidades de se concentrar na prevenção, mesmo que esses esforços pudessem ser reduzidos se fossem “capazes de se concentrar na prevenção” (Roberts, 2017).

A dinâmica típica das relações internacionais de poder também pode influenciar o sucesso ou fracasso da prevenção. Assim, por exemplo, é importante levar em consideração a relutância de alguns países em relação aos limites de soberania ou a ideia que o “interesse do Conselho de Segurança em agir com capacidade preventiva [já] é limitado nos casos em que um membro poderoso estava envolvido num conflito iminente” (Roberts, 2017). Outros aspectos têm a ver com “a dificuldade em [...] demonstrar que uma determinada ação resultou na não ocorrência de conflito” (Nações Unidas, 2018, p.1).

Assim, como Stephanie Sugars (2017) chama a atenção, para que o entusiasmo demonstrado por Guterres se traduza em sucesso, é necessário “uma ruptura fundamental com a abordagem atual da ONU, sem mencionar reformas consideráveis para lidar com o lento tempo de resposta a conflitos [ou] a sua crescente burocracia”.

Além disso, existe falta de vontade política para implantar medidas que respondam precocemente aos alertas. Vários autores (Stanton, 2005; Wulf & Debiel, 2009; Evans, 2016) indicaram que a vontade política é a chave, seja para o tempo necessário para desenvolver uma análise precisa, como para estar ciente do tipo de competências são necessárias para lidar com o problema, ou para lidar com a falta de interesse em regiões ou tópicos específicos.

Esses obstáculos, que dificultam a execução de medidas com efeito preventivo, podem ser superados ou reduzidos, em certa medida, se a prevenção de conflitos for ainda mais encorajada pelas organizações regionais.

3. A regionalização como oportunidade: tirar partido dos atores locais para promover a prevenção

A regionalização da segurança, tendência que ganhou importância nas últimas três décadas (Berman, 2002; Francis, 2006; Moller, 2009), poderia ajudar a incentivar a prevenção de conflitos. É cada vez mais comum que os órgãos regionais, como a CEDEAO, assumam a gestão dos seus problemas de paz e segurança através do desenvolvimento de novas políticas e mecanismos (Tavares, 2009). A região da África



Ocidental contém uma série de ameaças à segurança que podem ter um efeito de desestabilização em toda a região - como ocorre com o terrorismo e o crime organizado, ou com as mudanças climáticas e a violência relacionada com a escassez de recursos. Isso produz uma interdependência de segurança, uma vez que as preocupações de segurança nacional dos estados da África Ocidental são muito semelhantes e tão próximas que não podem ser tratadas de forma independente (Persson, 2012). Assim, os problemas regionais são geridos a partir de uma cooperação regional (Buzan, Waeber & Wilder, 2003) sob a arquitetura da CEDEAO.

O envolvimento de organizações regionais em questões de segurança tem vantagens significativas, como um melhor conhecimento do contexto e das causas do conflito. São atores que conhecem melhor o terreno para entenderem a situação de outra perspectiva e têm interesse direto nas repercussões e soluções do conflito. Além disso, "os atores políticos regionais [...] têm maior legitimidade e uma participação política muito maior em assumir uma liderança diplomática" (Gowan, 2017, p.6). Por consequência, os atores regionais e locais, com o apoio da comunidade internacional, desempenham um papel de liderança na prevenção de conflitos. Como Guterres destacou, as organizações regionais são atores essenciais na prevenção e resolução de conflitos, nas operações de paz e na promoção do desenvolvimento e dos direitos humanos (Nações Unidas, 2016, p.4).

No entanto, essa opção nem sempre é a melhor. Um dos problemas é a competição entre alguns atores regionais que podem afetar o sucesso da prevenção. Por exemplo, a rivalidade tradicional entre a Nigéria e a África do Sul "impediu o consenso dentro da UA sobre os principais esforços de diplomacia preventiva" (Hara, 2011). O papel de liderança desenvolvido pela Nigéria despertou a desconfiança noutros membros da CEDEAO em diferentes situações de conflito, como as guerras civis da Libéria e Serra Leoa (Adebajo, 2002), o que dificultou a obtenção de um acordo dentro da organização regional.

Além disso, os laços pessoais entre líderes políticos determinam a posição que os governos adotam diante de uma crise; portanto, não há imparcialidade. Isso ocorreu em várias ocasiões na CEDEAO. Enquanto medidas fortíssimas foram tomadas após os golpes de Estado na Guiné em 2008 ou no contexto da Gâmbia em 2017, houve uma atitude mais fraca durante a recente crise no Togo (RFI Afrique, 2017)⁵.

As reações diferentes são explicadas pelos interesses individuais de cada Estado-Membro, que têm visões estratégicas diversas que impedem uma tomada de decisão comum e respostas efetivas. Assim, esse choque de interesses pode ser prejudicial ao avanço do empoderamento das organizações regionais em questões delicadas, como a segurança.

Além disso, atores regionais como a CEDEAO têm escassez de recursos materiais, financeiros e humanos, mostrando uma dependência de atores externos que limita o sucesso da regionalização da segurança. Nesse sentido, o continente africano é uma das prioridades da ONU. A organização está ciente da necessidade de cooperar com as organizações regionais de África para a promoção de medidas preventivas, já que essa cooperação é essencial para superar a falta de recursos. Nesse sentido, a ONU "reafirma a sua intenção de considerar medidas adicionais para promover uma cooperação mais estreita e operacional entre as Nações Unidas e organizações regionais e sub-regionais nos campos de alerta precoce, prevenção de conflitos, manutenção da paz e construção

⁵ Estes casos serão abordados numa seção posterior.



da paz” (Nações Unidas, 2014b). Em 2002, foi criado o Grupo de Trabalho Ad hoc sobre Prevenção e Resolução de Conflitos em África (Nações Unidas, 2002). Mais recentemente, definiu um Cluster de Prevenção de Conflitos e Gestão de Crises pelo Escritório das Nações Unidas para a União Africana (UNOAU), que é uma parceria estratégica em prevenção e mediação de conflitos, operando “em todas as fases do ciclo de conflitos” entre a ONU e a UA (Escritório das Nações Unidas para a União Africana, sd).

A cooperação entre diferentes atores no campo da paz e segurança tem sido uma tendência que evoluiu e cresceu. Isso implica, por vezes, uma “sobreposição institucional de atores” que “operam e intervêm na mesma área geográfica [...] na mesma crise e ao mesmo tempo ou substituindo-se uns aos outros” (Sousa, 2017, p. 572). Assim, a falta de alinhamento e a tendência para divergências, contradições e duplicidade de esforços e recursos são frequentes. A África tem sido palco de disputas entre a ONU, a UA e as organizações regionais (Nathan, 2017, p.151).

As operações iniciadas por organizações regionais precisam de autorização do Conselho de Segurança antes da sua implantação (Carta das Nações Unidas, Capítulo VIII, Art. 53), causando em muitas ocasiões “desacordos [...] a vários níveis de tomada de decisão” entre a ONU e a UA (Desmidt & Hauck, 2017, p.15), mas também com a CEDEAO, que “não reconhece explicitamente a supremacia do CSNU [Conselho de Segurança das Nações Unidas] em termos de paz e segurança” (Jetschke & Schlipphak, 2019, p. .4). Como Williams destacou (2017, p.129), é necessário que “a ONU desenvolva mecanismos de apoio apropriados” para as organizações regionais em África, especialmente devido à falta de “financiamento previsível, sustentável e flexível” que eles têm (Williams, 2017, p.129).

Ao mesmo tempo, há divergência entre a UA e as organizações regionais, como a CEDEAO, onde uma “falta de clareza sobre subsidiariedade e divisão do trabalho [...] muitas vezes conduz a soluções ad-hoc e pragmáticas” (Desmidt, 2019, p. 2), afetando a implantação de medidas preventivas. A partir da UA, o conceito de primazia é levantado (Desmidt, 2019, p.4), no entanto, o princípio da subsidiariedade “afirma que as respostas ao conflito devem ser formuladas por organizações com maior proximidade” (Desmidt, 2019, p. 12). Assim, como destacou Nathan (2017, p.157), os documentos de política “são ambíguos ou contraditórios” ao lidar com a gestão das crises.

No geral, embora a regionalização da segurança ofereça uma grande oportunidade para incentivar políticas de prevenção de conflitos, ainda existe uma dependência em atores externos. Este facto causa uma sobreposição e confusão entre todas as partes interessadas que intervêm numa crise, dificultando a capacidade de ação de intervir ou agir preventivamente.

4. A experiência da CEDEAO na prevenção de conflitos

A região da África Ocidental é um excelente exemplo para analisar essas questões, pois passou por um processo interessante de regionalização da segurança e também passou por intervenções de diferentes atores.

Esta região atraiu um grande interesse e preocupação, devido ao número de conflitos que ocorreram na região. Por esse motivo, em 2000 foi estabelecido um gabinete regional de resolução de conflitos no Senegal, atualmente o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS), cujos objetivos são desenvolver a diplomacia



regional para gerir a instabilidade política na região (Gowan, 2017 p. 9). A UNOWAS desenvolveu atividades coordenadas com a CEDEAO, especialmente no campo da prevenção de conflitos. Este trabalho colaborativo obteve grandes resultados nos casos da Guiné ou Burkina Faso, por exemplo.

A área da África Ocidental também foi selecionada porque podem retirar-se lições interessantes das atividades relacionadas com a prevenção de conflitos da sua organização regional. Sem dúvida, o modelo desenvolvido pela CEDEAO é o exemplo mais interessante do continente (Wulf & Debiel, 2009).

No final de 1990, a organização adotou o Protocolo Relativo ao Mecanismo de Prevenção, Gestão, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança (O Mecanismo), acordado na Cimeira de Lomé em 10 de dezembro de 1999, que é “o mais importante instrumento jurídico e normativo para a CEDEAO em todas as questões relacionadas com a paz e a segurança” (CEDEAO, 2018, p.16).

Esse instrumento jurídico demonstra que a prevenção de conflitos adquire uma grande importância para a organização, pois entre os objetivos do Mecanismo estão a prevenção de: conflitos internos e interestatais; violações graves e maciças dos direitos humanos; ou uma derrubada ou tentativa de derrubada de um governo eleito democraticamente.

O passo seguinte foi a aprovação do Protocolo sobre Democracia e Boa Governança, adotado em 21 de dezembro de 2001 e assinado em Dakar, com o objetivo de incorporar disposições sobre temas como a prevenção de crises internas (Nações Unidas, s.d.).

O acordo mais recente sobre políticas preventivas foi o Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (ECPF), adotado pelo Conselho de Mediação e Segurança (o órgão central do Mecanismo) em 16 de janeiro de 2008, em Ouagadougou. O ECPF procurou ser o impulso definitivo para a prevenção de conflitos, atuando como uma estrutura estratégica para prevenção de conflitos e segurança humana e diligenciando uma postura mais proativa e operacional de prevenção de conflitos dos Estados-membros (CEDEAO, 2008, p.12).

Finalmente, como resultado dos acordos alcançados após o lançamento do ECPF, em 2015, a Divisão de Facilitação da Mediação (MFD) da CEDEAO foi criada sob a Direção de Assuntos Políticos, com o objetivo de promover a diplomacia preventiva na região (CEDEAO, 2018).

Este quadro jurídico coloca a CEDEAO como uma das organizações regionais mais avançadas em África na prevenção de conflitos. No entanto, mais de uma década após a adoção do ECPF, existem restrições importantes que limitam o seu potencial no terreno. O ECPF é uma estrutura que ainda está a ser implementada e precisa de um longo processo de operacionalização. Um dos principais desafios é a falta de financiamento, que depende dos Estados-membros (“especialistas em construção da paz, outros, instam a CEDEAO a estimular a implementação do seu Quadro de Prevenção de Conflitos” 2019). Os recursos humanos e financeiros limitados afetam o desenvolvimento da estrutura e obrigam a organização regional a escolher em que contextos ou em que situações intervêm. Assim, numa região onde há desafios significativos para a paz e a segurança, a falta de recursos faz com que alguns fatores de risco não recebam atenção suficiente e as ações se concentrem nas ameaças mais imediatas (Yabi, 2010, p. 55).

Juntamente com as restrições de recursos, existem outros obstáculos que condicionam a implementação da prevenção de conflitos na região, que serão analisados na próxima seção.



Prevenção no terreno

Sob este quadro normativo que evoluiu e se adaptou às mudanças e necessidades do cenário de segurança da região, a CEDEAO desenvolveu uma atividade importante em diplomacia preventiva e mediação em diferentes contextos. Com o objetivo de ilustrar as políticas de prevenção de conflitos da CEDEAO, foram selecionados alguns casos de estudo (Tabela 1), analisando fatores como os diferentes contextos em que as medidas preventivas foram desenvolvidas, os atores que participaram com a CEDEAO ou o tipo de ações que esses atores realizaram.

Tabela 1. Estudos de caso de medidas de prevenção de conflitos da CEDEAO

Casos⁶	Tipo de conflito	Medidas de prevenção
Libéria (1989)	Escalada para a guerra civil	Esforços diplomáticos e de mediação Intervenção militar
Guiné (2008)	Golpe de Estado	Incentivos institucionais Imposição de sanções Suspensão da Guiné como membro da CEDEAO
Costa do Marfim (2010)	Violência eleitoral	Suspensão da Costa do Marfim como membro da CEDEAO Imposição de sanções Envio de delegações diplomáticas Ameaça de uso da força
Burkina Faso (2014)	Manifestações públicas	Imposição de sanções Embargo de armas Missão de alerta precoce
Gambia (2016)	Violência eleitoral	Esforços diplomáticos e de mediação Envio preventivo de militares
Togo (2017)	Manifestações públicas	Esforços de mediação Atividades de monitorização

Fonte: da autora

Devido ao quadro teórico estabelecido para analisar a evolução da doutrina de prevenção de conflitos neste artigo, que começa no final da Guerra Fria, o primeiro caso de análise selecionado é a Libéria (1989). Além disso, é a primeira guerra civil na região que testa as capacidades de gestão de crises da CEDEAO.

A primeira guerra civil liberiana começou quando rebeldes liderados por Charles Taylor cruzaram a fronteira da Costa do Marfim para lutar contra o governo de Samuel Doe. Naquela época, os instrumentos⁷ legais utilizados pela CEDEAO não contemplavam a prevenção de conflitos internos, mas entre Estados. Alguns dos primeiros passos dados pela organização regional foram as tentativas diplomáticas, criando o Comité Permanente de Mediação em maio de 1990 (Suifon, s.d., p. 3). No entanto, esses esforços falharam e a CEDEAO decidiu agir porque a crise era considerada um problema regional (Human Rights Watch, 1993).

Apesar do facto de a intervenção da CEDEAO ter ocorrido após o início da guerra - é por isso que a intervenção foi considerada "amplamente reativa" (CEDEAO, 2018, p.35) - foi

⁶ As datas incluídas entre parênteses refletem o ano em que a violência começou.

⁷ Naquela época, existiam apenas o Protocolo de Não Agressão de 1978 e o Protocolo de Assistência Mútua de Defesa de 1981.



o único ator que adotou uma atitude ativa no conflito e, como alguns autores apontaram, a intervenção militar foi bem-sucedida "por um curto período de tempo, impedindo que a situação degenerasse em proporções genocidas" como a do Ruanda (Draman & Carment, 2003, p.17).

Outro exemplo é a crise aberta na Guiné com a sucessão do Lansana Conté. Após sua morte, em dezembro de 2008, o capitão Moussa Dadis Camara e outros oficiais militares lideraram um golpe de estado. A situação começou a piorar quando ele decidiu candidatar-se às eleições presidenciais seguintes, um anúncio que provocou fortes protestos em setembro de 2009 e que culminou com o massacre ocorrido no Estádio Nacional de Conacri, cometido por soldados sob o comando da junta militar (Human Rights Watch, 2009). O governo recebeu "pressões e incentivos [da CEDEAO] para permitir a realização de eleições e uma investigação internacional sobre o massacre (Day & Pichler Fong, 2017, p.8).

Tanto a CEDEAO como a UA usaram ferramentas coercitivas, como a imposição de sanções e a suspensão da Guiné como membro da organização regional. Além disso, houve uma pressão externa importante e foram adotadas medidas preventivas, tais como ameaças de processo pelo Tribunal Penal Internacional (Day & Pichler Fong, 2017, p.7), o que teve um efeito efetivo em alguns companheiros de Camara, que sofreram uma tentativa de assassinato que forçou a sua saída, facilitando a transição para o governo civil.

A ONU também adotou uma atitude preventiva nessa crise através do seu escritório regional, UNOWAS (então Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental - UNOWA), e do Coordenador Regional, que desenvolveu "esforços intensivos de diplomacia preventiva" (Von Einsiedel et al., 2018, p. 15), atuando como mediador com diferentes partes interessadas. Além disso, a UNOWA forneceu apoio logístico e técnico à CEDEAO, que tinha a verdadeira liderança como mediadora e, particularmente, um dos seus Estados Membros, Burkina Faso, cujo presidente convenceu o governo de transição a organizar eleições. Assim, "o envolvimento da CEDEAO [...] foi considerado um esforço bem-sucedido para evitar mais violências ou escaladas para a guerra civil" (Hara, 2011).

Outra experiência interessante para a organização regional foi a guerra civil que estalou na Costa do Marfim após as eleições presidenciais de 2010. Enquanto a Comissão Eleitoral, assim como a comunidade internacional, declarou Alassane Ouattara o vencedor, Laurent Gbagbo recusou-se a aceitar o resultado, pois o Conselho Constitucional anunciou que ele era o verdadeiro vencedor porque obteve uma porcentagem maior do que o seu rival (Cook, 2011). Dado este cenário, a CEDEAO pediu às partes que respeitassem os resultados e fizessem uma reunião extraordinária, embora mostrassem claramente o seu apoio a Ouattara.

Alguns dos primeiros passos dados pela organização regional foram a suspensão da Costa do Marfim como membro no início de dezembro, além da UA, forçando Gbagbo a aceitar os resultados (Cook, 2011) e a imposição de sanções, no âmbito do artigo 45 do Protocolo sobre Democracia e Boa Governança. Ambas as organizações enviaram delegações diplomáticas, como a liderada pelo ex-presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, que viajou ao país para fazer um pedido genérico de paz e democracia, mas sem emitir uma declaração importante (Al Jazeera, 2010).

Na ausência de ação da ONU, que recebeu muitas críticas por parte de diferentes organizações pela sua indiferença, a CEDEAO decidiu tomar medidas. No final de



dezembro de 2010, a CEDEAO deu um ultimato a Gbagbo, usando a ameaça do uso da força, que foi ignorada, pela qual a organização se viu sem opções, e teve que contemplar outras medidas, incluindo o uso da força (Cook, 2011).

Em 31 de dezembro, um porta-voz da defesa nigeriano anunciou que os chefes militares da CEDEAO de vários países membros haviam "preparado planos para 'tomar o poder pela força' de Gbagbo usando um agrupamento de tropas chamado força de reserva da CEDEAO [...] se os esforços diplomáticos para o pressionar a ceder a presidência falharem" (Cook, 2011, p.39). No entanto, a intervenção militar foi finalmente conduzida "pelas forças francesas, a ONU e 'forças republicanas' pró-Ouattara" (Yabi, 2012, p. 3).

Apesar da lentidão com que as medidas preventivas foram realizadas e da dependência externa de ação, como referem alguns estudos, é interessante destacar que a segunda guerra civil na Costa do Marfim foi um dos exemplos mais claros em que a CEDEAO fez uso da diplomacia preventiva (Kwabena, 2015).

O exemplo que se segue é encontrado em Burkina Faso, que em 2014 experienciou uma fase de oposição pública devido às intenções do presidente de alargar o seu limite de mandatos, o que provocou manifestações em massa que levaram à renúncia do então presidente Blaise Compaoré (Taoko, Cowell & Callimachi, 2014). Posteriormente, houve uma tentativa de golpe de Estado contra as autoridades de transição.

Realizara-se importantes medidas preventivas, como a imposição de sanções solicitadas pela CEDEAO à UA ("Chefe da UNOWA, Mohammed Ibn Chambas faz um resumo sobre o Burkina Faso", 2015), que também "decidiu suspender a participação do Burkina Faso em todas as atividades da UA" (Desmidt, 2019, p. 12). Como alguns estudos afirmaram (Day & Pichler Fong, 2017, p.7), essas pressões foram um dos fatores principais para "evitar mais caos e elevado risco de violência". A CEDEAO decidiu impor um embargo de armas em setembro ("embargo de armas da CEDEAO à Guiné", s.d.).

Além disso, as organizações da sociedade civil desempenharam um importante papel preventivo na crise, pois organizaram várias *workshops* ao longo do ano anterior às eleições sobre monitorização e prevenção da violência, nas quais os políticos e os órgãos de comunicação social estiveram envolvidos.

Apesar dessas medidas preventivas, Compaoré recusou-se a deixar o poder, e a CEDEAO decidiu intervir com a UNOWA e realizou uma missão conjunta de alerta precoce com o objetivo de promover o diálogo nacional entre os atores políticos nacionais e a sociedade civil. No entanto, o presidente manteve-se forte enquanto as tensões continuavam a aumentar, o que provocou uma nova intervenção de ambos os atores, aos quais a UA decidiu juntar-se.

Finalmente, os esforços conjuntos resultaram "numa nova Constituição e numa transição liderada por civis de um ano que culminaria com eleições gerais em novembro de 2015" (Nações Unidas, 2018, p. 6). O apoio da CEDEAO e os seus esforços de mediação durante o período de transição foram fundamentais para o sucesso do diálogo nacional. Igualmente importantes foram as colaborações com a UNOWA, que apoiaram a organização regional e com a UA, uma vez que, apesar das divergências iniciais, no final houve um trabalho colaborativo.

As mesmas circunstâncias ocorreram na Gâmbia no final de 2016, quando o presidente Yahya Jammeh se recusou a aceitar a sua derrota nas eleições de dezembro, provocando um clima de tensão no país que levou a CEDEAO a envolver-se através de trabalho



diplomático e de mediação com o Presidente Jammeh para aceitar os resultados das eleições (CEDEAO, 2017). Houve várias ocasiões em que os líderes da região se reuniram com Jammeh e o presidente eleito, Adama Barrow (Alfa Shaban, 2017).

Antes de considerar uma ação preventiva, os membros da CEDEAO envidaram esforços de mediação através de visitas de delegações de alto nível em dezembro de 2016 (Desmidt, 2019, p.7). Finalmente, a CEDEAO decidiu intervir a 19 de janeiro de 2017, de acordo com o Artigo 25 do Mecanismo da CEDEAO, com o apoio da ONU e da UA (Day & Pichler Fong, 2017). A ação do ECOMIG seria aplaudida pela comunidade internacional (Alfa Shaban, 2017). A boa coordenação entre a ONU e a CEDEAO refletiu-se no papel desempenhado pela ONU, que realizou “reuniões com representantes do governo, partidos da oposição, sociedade civil e organizações de mulheres e jovens” (“Eleições pacíficas e credíveis: um caso da coordenação holística da UNOWAS”, 2017, p.7).

A Gâmbia tem sido um exemplo do sucesso das políticas preventivas da CEDEAO e pode ser destacada como um paradigma para futuras crises na região. Essa ação preventiva serviu para evitar um contexto de tensão pós-eleitoral, conduzindo a uma escalada da violência.

Os protestos antigovernamentais também ecoaram noutro país da região, o Togo, onde, no final de agosto de 2017, houve uma onda de manifestações exigindo reformas constitucionais e a renúncia do presidente Faure Gnassingbé Eyadéma⁸, que foram duramente reprimidas (RFI Afrique, 2017). A organização regional apelou então à paz “a todos os interessados políticos e ao povo do Togo para exercer a contenção e abster-se da violência, e dialogar para preservar a paz” (RFI Afrique, 2017).

Os países da CEDEAO intervieram, iniciando um processo de diálogo entre o partido no poder e a oposição, com os Presidentes do Gana e da Guiné como mediadores principais (Nações Unidas, 2017b). Na CEDEAO, houve satisfação pelos esforços preventivos feitos por esses dois líderes (“A CEDEAO saúda Akufo-Addo e Alpha Condé sobre a intervenção no Togo”, 2018). A organização regional estabeleceu a data das eleições parlamentares para dezembro de 2018. Nesse sentido, a “organização instou o governo togolês a prosseguir com a revisão completa da lista eleitoral antes dessas legislativas” (Gbenyedji, 2018). As eleições parlamentares finalmente realizaram-se em 20 de dezembro, com a vitória do partido no poder, que ignorou as recomendações da organização regional.

5. Conclusões

Esses contextos de instabilidade política e social são alguns exemplos de como as ferramentas preventivas da CEDEAO e a sua coordenação com outros atores foram testadas e serviram para melhorar a gestão dos seus desafios de segurança. Através do estudo desses casos, foi possível ver algumas das ferramentas que a organização pode usar para evitar conflitos, como a diplomacia preventiva – através da mediação e diálogo entre as partes -, imposição de sanções, suspensão da filiação de um Estado-membro ou a ameaça do uso da força como elemento dissuasor. A análise dessas experiências mostrou que a CEDEAO teve uma atividade importante na prevenção de conflitos.

Mas essas experiências também expuseram os principais desafios que a organização enfrenta em termos de prevenção. Crises como a que está ocorrendo atualmente no Togo

⁸ A sua família é a mais longa num governo da África Ocidental.



ou casos anteriores como a Costa do Marfim revelaram as vulnerabilidades das suas políticas.

Alguns dos principais obstáculos detetados nas políticas de prevenção de conflitos da CEDEAO podem ser resumidos da seguinte forma. Em primeiro lugar, há um grupo de fatores relacionados com aspectos como a luta pelo poder político, os relacionamentos pessoais ou a dinâmica típica das estruturas de poder. Dentro deste grupo encontra-se a divergência de interesses das partes interessadas. Como vimos, os agentes envolvidos nesses cenários tiveram atitudes diferentes em relação às crises. Essa falta de concordância ou entendimento entre os atores cruciais explica a lentidão com que as medidas foram aplicadas depois dos primeiros alertas terem sido identificados.

O conflito de interesses entre os Estados-membros da CEDEAO esteve presente durante a Primeira Guerra da Libéria. A Nigéria queria desempenhar um papel de liderança, enquanto o governo de Burkina Faso tinha interesse pessoal na crise devido aos laços que mantinha com dissidentes liberianos (Murison, 2004, 603), o que afetou a tomada de decisão.

Também houve conflitos de interesses entre a organização regional e a organização continental, a UA, que teve repercussões no terreno, dificultando a tomada de decisões sobre a gestão de crises. Durante o contexto anterior da guerra civil liberiana, por exemplo, os países da Organização da Unidade Africana (OUA), antecessora da UA, mostraram uma posição diferente daquela que a CEDEAO tinha. A OUA opôs-se a uma intervenção militar na Libéria, especialmente os países que apoiavam Charles Taylor, o líder rebelde (Wippman, 1993, p.165). Esta ausência de ação comum entre as duas organizações também esteve presente na crise eleitoral da Costa do Marfim em 2010, uma vez que na UA houve disparidades de posições no apoio aos dois líderes políticos, Ouattara e Gbagbo, enquanto a CEDEAO manteve uma postura de unidade.

Além disso, a parcialidade esteve presente em alguns casos. Alguns dos Estados-membros da CEDEAO tiveram influência significativa no contexto político da Costa do Marfim, como o presidente do Burkina Faso, Blaise Compaoré, que poderia ter pressionado mais as partes. O papel desempenhado pelo seu governo foi visto como não neutro por outros Estados-membros da CEDEAO, uma vez que "foi fortemente identificado como um aliado de Ouattara e acusado de ser um dos principais responsáveis por trás da insurgência inicial na [Costa do Marfim] em setembro de 2002" (The Guardian, 2011). Essa falta de imparcialidade também existia no Togo.

Um dos principais obstáculos para os especialistas em diálogos (RFI Afrique, 2017) foi que o presidente do Togo tinha presidido à CEDEAO por um ano, até junho de 2018. Esse é um fator importante a ser considerado, uma vez que a organização regional não estava a revelar uma posição neutra nesta crise e havia uma certa falta de vontade política em agir. Como algumas organizações descreveram, houve abuso de poder e medidas ditatoriais durante os contextos eleitorais (Bailey, 2019), mas tanto a CEDEAO como a UA classificaram as eleições como "livres e transparentes" ("O Partido do Presidente do Togo vence a maioria no Parlamento", 2018).

Além disso, houve falta de vontade política para implantar medidas. Um exemplo claro é a Guiné, pois, apesar do resultado final bem-sucedido, com um governo de transição pacífico, é necessário destacar que a crise e especialmente as mortes de civis poderiam ter sido evitadas se as partes interessadas, principalmente a CEDEAO, reagissem mais imediatamente ao golpe de Estado. Assim, entre o golpe de Estado e o massacre de



setembro de 2009, outras medidas poderiam ter sido adotadas, como a imposição de sanções e o embargo de armas, que foram lançados imediatamente após a morte elevada de civis.

Igualmente, muitas vezes existem contradições nas abordagens e funções a serem desempenhadas na colaboração com a UA. Houve fortes desacordos entre as duas organizações durante a crise no Burkina Faso. No entanto, existem alguns exemplos em que a cooperação entre eles teve impactos positivos no terreno, como na Guiné ou na Gâmbia (Kreß & Nußberger, 2017).

Em segundo lugar, é necessário ter em consideração um grupo de fatores relacionados com aspectos mais operacionais ou logísticos presentes em organizações como a CEDEAO, como a burocracia complexa, que dificulta a tomada de decisões e prolonga o tempo decorrido entre a decisão de implementar uma medida preventiva até à aplicação dessa medida. Além disso, este facto às vezes dificulta o desenho de uma abordagem estratégica (Yabi, 2010, p.13), como ocorreu, por exemplo, na Costa do Marfim. No final de 2010, quando a crise eleitoral estava a conduzir a uma escalada de violência, a CEDEAO ameaçou usar a força, mas em janeiro a missão ainda não tinha sido iniciada. Confirmou-se então a suspeita de que uma intervenção pela força seria difícil de conseguir devido à falta de um plano, e exigiria recursos adicionais (Kwabena, 2015, p.32).

Esse último aspecto é uma restrição muito importante que está presente em todos os casos analisados neste artigo. A falta de recursos humanos e financeiros na CEDEAO faz com que dependa dos atores externos para poder intervir preventivamente.

Finalmente, é importante destacar a necessidade de incorporar o trabalho das organizações da sociedade civil (OSC), como foi sublinhado em reuniões políticas recentes (“Especialistas em construção da paz, outros, instam a CEDEAO a estimular a implementação da sua Estrutura de Prevenção de Conflitos”, 2019). A colaboração entre a CEDEAO e as OSC provou ser muito útil em contextos como o Burkina Faso (Somé, 2014).

Em conclusão, a organização ainda tem um longo caminho a percorrer para se tornar um ator eficaz, dada a complexidade dos desafios que enfrenta, muitos dos quais não têm apenas um carácter interno, mas também se alimentam de fatores externos. Atualmente, parece que os atores políticos regionais na África Ocidental têm o compromisso de implementar a estrutura de ação da organização na prevenção de conflitos (Agência de Média Africana, 2019; “Especialistas em construção da paz, outros, instam a CEDEAO a estimular a implantação da sua Estrutura de Prevenção de Conflitos”, 2019).

Graças à gestão desenvolvida em casos como a Gâmbia, a CEDEAO recebeu os aplausos da comunidade internacional. Esse ator regional desempenha, sem dúvida, um papel fundamental na implementação da prevenção de conflitos e, entre as suas prioridades inclui-se continuar a desenvolver e a melhorar as políticas preventivas (“A CEDEAO lança Planos de Ação para a sua Estrutura de Prevenção de Conflitos”, 2019). A história desta organização regional oferece lições interessantes sobre a importância que a regionalização da segurança tem para o continente africano, onde a prevenção de conflitos pode tornar-se o principal desafio.



Referências bibliográficas

Adebajo, A. (2002). *Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone, and Guinea-Bissau*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

African Media Agency (2019). *ECOWAS is marking a decade of the operationalisation of the ECOWAS Conflict Prevention Framework*. 23 de maio. Disponível em: <http://amediaagency.com/ecowas-is-marking-a-decade-of-the-operationalisation-of-the-ecowas-conflict-prevention-framework/>

Alfa Shaban, A. R. (2017). *ECOWAS' mediation headache: The Gambia unlike Togo*, Africanews.com, 15 de setembro. Disponível em: <http://www.africanews.com/2017/09/15/ecowas-mediation-headache-the-gambia-unlike-togo/>

Al Jazeera (2010). *Mbeki fails to end Ivorian crisis*. 7 de setembro. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/africa/2010/12/2010126203135142778.html>

Bailey, N. (2019). *Elections in Togo: What Happens When the World Isn't Watching*. Freedom House. 28 de janeiro. Disponível em: <https://freedomhouse.org/blog/elections-togo-what-happens-when-world-isn-t-watching>

Berman, E. G. (2002). "African Regional Organisation' Peace Operations. Developments and Challenges", In *African Security Review*, 11 (4), 33-44.

Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.

Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carnegie Corporation of New York (1997). *Preventing Deadly Conflict. Final Report*. Nova Iorque: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts.

Cook, N. (2011). *Côte d'Ivoire Post-Gbagbo: Crisis Recovery*. Washington: Congressional Research Service.

Cuadrado, J. (2018). "Las Naciones Unidas y los sistemas de alerta temprana: lecciones desde el escenario de África Occidental". In *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 175-198. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/59079>

Darkwa (2017). "The African Standby Force: The African Union's tool for the maintenance of peace and security". In *Contemporary Security Policy*, 38(3), 471-482. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2017.1342478?scroll=top&needAccess=true>

Day, A. & Pichler Fong, A. (2017). "Diplomacy and Good Offices in the Prevention of Conflict. A Thematic Paper for the United Nations - World Bank Study on Conflict Prevention". *United Nations University Centre for Policy Research Conflict Prevention Series*, 3. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DiplomacyGoodOfficesinPreventionofConflict-Aug-2017.pdf>

De Carvalho, G. (2017). "Conflict prevention: what's in it for the AU? Institute for Security Studies". In *Policy Brief* 103. Disponível em:



https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/ISS_Africa-policybrief103.pdf

Desmidt, S. (2019). "Conflict management and prevention under the African Peace and Security Architecture (APSA) of the African Union". In *Africa Journal of Management. African Journal of Management*, 5(1), 79-97. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23322373.2018.1563465?af=R&journalCode=rajm20>

Desmidt, S. & Hauck, V. (2017). "Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA). Analysis of conflict prevention and conflict resolution interventions by the African Union and Regional Economic Communities in violent conflicts in Africa for the years 2013-2015". In *European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper* 211. Disponível em: <https://ecdpm.org/publications/conflict-management-under-the-apsa/>

Dorn, A. & Matloff, J. (2000). "Preventing the Bloodbath: Could the UN have Predicted and Prevented the Rwandan Genocide?". In *Journal of Conflict Studies*, 20 (1).

Draman, R. & Carment, D. (2003). Managing Chaos in the West African Sub-Region: Assessing the Role of ECOMOG in Liberia. *Journal of Military and Strategic Studies*, 6, (2).

Stockholm International Peace Research Institute (s.d.). "ECOWAS arms embargo on Guinea" (s.d.). Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponível em: https://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/Guinea/ECOWAS_embargo_on_Guinea

GhanaWeb (s.d.). "ECOWAS hails Akufo-Addo, Alpha Condé over Togo intervention" (24 de dezembro 2018). GhanaWeb. Disponível em: <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/ECOWAS-hails-Akufo-Addo-Alpha-Cond-over-Togo-intervention-711004#>).

ECOWAS (s.d.). "ECOWAS launches Plans of Action for its Conflict Prevention Framework" (25 de janeiro 2019). ECOWAS Info. Disponível em: <https://www.ecowas.int/ecowas-launches-plans-of-action-for-its-conflict-prevention-framework/>

ECOWAS (2019). "Peace building experts, others, urge ECOWAS to animate the implementation of its Conflict Prevention Framework" (26 de maio 2019). ECOWAS Info. Disponível em: <https://www.ecowas.int/peace-building-experts-others-urge-ecowas-to-animate-the-implementation-of-its-conflict-prevention-framework/>

ECOWAS (2008). *The ECOWAS Conflict Prevention Framework*. Disponível em: <https://www.lawschool.cornell.edu/womenandjustice/upload/ECOWAS-Conflict-Prevention-Framework.pdf>

ECOWAS (2017). "ECOWAS Authority Chair, President Sirleaf Comments on ECOWAS Mediation Intervention in the Gambia". In *ECOWAS Info*. Disponível em: <http://www.ecowas.int/ecowas-authority-chair-president-sirleaf-comments-on-ecowas-mediation-intervention-in-the-gambia/>

ECOWAS (2018). *ECOWAS Mediation Guideline*. Abuja: ECOWAS Commission.



- El Abdellaoui, J. (2009). "The Panel of the Wise A comprehensive introduction to a critical pillar of the African Peace and Security Architecture". In *Institute for Security Studies*, ISS Paper 199. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/105916/PAPER193.pdf>
- Evans, G. (2016). "Preventing and Resolving Deadly Conflict: What Have We Learned?", in Khouri, R., Makdisi, K. & Wählisch, M. (eds.). *Interventions in Conflict. International Peacekeeping in the Middle East*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- Francis, D. J. (2006). "Linking peace, security and developmental regionalism: Regional economic and security integration in Africa". In *Journal of Peacebuilding & Development*, 2(3), 7-20.
- García Izquierdo, B. (2002). *Una nueva oportunidad para la prevención de conflictos: análisis comparativo de las políticas de Estados Unidos y de la Unión Europea sobre la prevención de conflictos violentos*. Deusto: Universidad de Deusto.
- Gbenyedji, C. (2018). *Political crisis in Togo : ECOWAS has given its verdict! Grand Mag Afrique*. 1 de agosto. Disponível em: <http://grandmagafrique.com/en/2018/08/01/crise-politique-au-togo-la-cedeao-a-rendu-son-verdict/>
- Gowan, R. (2017). "Bordering on Crisis: Europe, Africa, and a New Approach to Crisis Management". In *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief April 2017. Disponível em: https://www.ecfr.eu/page/-/Bordering_on_crisis02.pdf
- Hara, F. (2011). "Preventive Diplomacy in Africa: Adapting to New Realities". In *International Crisis Group*. 31 de dezembro . Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/preventive-diplomacy-africa-adapting-new-realities>
- Hartmann, C. (2017). "ECOWAS and the Restoration of Democracy in the Gambia". In *Africa Spectrum*, vol. 52(1): 85-99.
- Human Rights Watch (1993). *Waging War to Keep the Peace: The ECOMOG Intervention and Human Rights*. 5 (6). Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/1993/liberia/>
- Human Rights Watch (2009). *Guinea: Stadium Massacre, Rape Likely Crimes Against Humanity*. 17 de dezembro. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2009/12/17/guinea-stadium-massacre-rape-likely-crimes-against-humanity>.
- Igaripé Institute (2018). *The Handbook of Conflict Prevention*. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/12/The-Handbook-of-Conflict-Prevention.pdf>.
- Institute for Security Studies (2015). "Understanding the African Standby Force, rapid deployment and Amani Africa II". In *ISS Media Toolkit*. , November 4 Disponível em: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/4-11-2016-ASF-Amani-Media-Toolkit1.pdf>.
- Jetschke, A. & Schlipphak, B. (2019). "MILINDA: A new dataset on United Nations-led and non-united Nations-led peace operations". In *Conflict Management and Peace Science*, pp. 1-25.
- Kelly, R. (2007). "Security Theory in the 'New Regionalism'". In *International Studies Review*, 9, (2), 197-229.



Kreß, C. & Nußberger, B. (2017). "Pro-democratic intervention in current international law: the case of The Gambia in January 2017". In *Journal on the Use of Force and International Law*, 4(2), 239-252. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/20531702.2017.1338466?needAccess=true>

Kwabena, A. A. (2015). *An Examination of the Mechanism of Preventive Diplomacy in Conflict Resolution in Africa: The Case of Cote d'Ivoire*. Tese de Doutorado, University of Ghana.

Leone, F. (2017). "Conflict Prevention is 'The Priority' says UN Secretary-General". *SDG Knowledge Hub*. Disponível em: <http://sdg.iisd.org/news/conflict-prevention-is-the-priority-says-un-secretary-general/>.

Lotze, W. (2015). "The Future of African Peace Operations: Time to Adjust the Operational Design". In *Center for International Peace Operations*, Policy Briefing May 2015. Disponível em: https://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Walter_Lotze_Future_African_Peace_Operations_May_2015.pdf

Lund, M. (1993). *Preventing violent conflict, a strategy for preventive diplomacy*. Washington: USIP.

Lund, M. (2009). "Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice". In Bercovitch, J., Kremenyuk, V. & Zartman, I. W. (eds.), *The Sage Handbook of Conflict Resolution*. Nova Iorque: SAGE Publications Ltd.

Menkhaus, K. (2004). "Conflict prevention and human security: issues and challenges". In *Conflict, Security & Development*, vol. 4(3): 419-463.

Moller, B. (2009). "The African Union as Security Actor: African Solutions to African Problems". In *Crisis State Research Centre*, Working Paper 2.

Murison, K. (2004). *Africa South of the Sahara 2004*. Londres: Europa Publications.

Nathan, L. (2017). "How to Manage Interorganizational Disputes over Mediation in Africa". In *Global Governance* 23, 151-162. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316797148_How_to_Manage_Interorganizational_Disputes_over_Mediation_in_Africa

Nathan, L. (2017). "Peaceful and credible elections: A case of UNOWAS' holistic coordination". In *UNOWAS e-magazine* issue 5. Disponível em: <https://unowas.unmissions.org/unowas-e-magazine-issue-5-free-credible-elections-major-tool-consolidating-democracy-and-development>

Persson, J. (2012). *Regions as Security Providers. The Evolution of the West African Regional Security Complex*. Tese de Doutorado, Lund University. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/cae5/663f43e48a7899b2f04c9e2ec56a60bb6aca.pdf>

Ramsbotham, O., Miall T. & Woodhouse, H. (2011). *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Bellaterra.

Rappa, R. (7 de setembro 2016). "The Challenges of Full Deployment on UN Peace Operations". In *Global Peace Operations Review*. Disponível em: <https://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/the-challenges-of-full-deployment-on-un-peace-operations/>



RFI Afrique (2017, 2018). *Togo: climat de peur et de tension après les manifestations réprimées*. Disponível em: <http://www.rfi.fr/afrique/20170820-togo-peur-tension-lome-anie-kara-sokode-manifestations-pnp-reprimees-deux-morts>

Roberts, M. (2017). "Prevention Could Be Cure for a UN in Flux". In *International Peace Institute Global Observatory*. 3 de março. Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2017/03/prevention-united-nations-guterres-syria/>

Somé, B. (2014). "Back to the future in Burkina Faso". In *Peace Insight*. 24 de novembro. Disponível em: <https://www.peaceinsight.org/es/blog/2014/11/back-future-burkina-faso/?en=1>

Sousa, R. (2017). "United Nations Security Council primacy over military interventions in Africa and the African Peace and Security Architecture (APSA)". In Moita, L. & Pinto, L. V. (Coord.), *Espaços económicos e espaços de segurança* (pp. 519-572). Lisboa: UAL & OBSERVARE

Stanton, G. (2005). "The 12 Ways to Deny a Genocide, Genocide Emergency: Darfur, Sudan". In *Genocide Watch*. Disponível em: <http://www.genocidewatch.org/aboutgenocide/12waystodenygenocide.html>

Sugars, S. (2017). "Conflict prevention: will the United Nations return to its roots?". In *Open Democracy*. 18 de setembro. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/5050/stephanie-sugars/united-nations-reform-conflict-prevention>

Suifon, T. Z. (s.d.). "ECOWAS' Sub-regional Peacekeeping: Learning through Experience". In *WANEP*. Disponível em: http://www.wanep.org/wanep/attachments/article/101/tp_ecowas_subregional_peacekeeping.pdf

Taoko, H., Cowell, A. & Callimachi, R. (2014). "Violent Protests Topple Government in Burkina Faso". In *The New York Times*. October 30. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2014/10/31/world/africa/burkina-faso-protests-blaise-compaore.html>

Tavares, R. (2009). *Regional Security: The Capacity of International Organizations*. Londres: Routledge.

The Guardian (2011). "West African leaders search for a regional solution in Ivory Coast". January 11. Disponível em: <https://www.theguardian.com/global-development/2011/jan/11/ivory-coast-gbagbo-ecowas-diplomacy-military>

Voa News (2018). "Togo President's Party Wins Majority in Parliament". Voa News. December 24. Disponível em: <https://www.voanews.com/a/togo-president-s-party-wins-majority-in-parliament/4713975.html>

United Nations (n.d.). *Protocol on Democracy and Good Governance (A/SP1/12/01)*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/ECOWASProtocol.aspx>

United Nations (1945). *Charter of the United Nations*. Disponível em: <http://www.un.org/en/charter-united-nations/>



United Nations (2002). *Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2002/2*, 31 January.

United Nations (2014a). "World must heed early warning signs to prevent genocide, UN is told". In *UN News Centre*. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46936#.WRxoBoVOKU>

United Nations (2014b). *Security Council Resolution 2167*, Security Council S/RES/2167 (2014), July 28.

United Nations (2015). *Report of the Secretary-General on the United Nations and conflict prevention: a collective recommitment*, September 2015. Disponível em: <https://undocs.org/S/2015/730>

United Nations (2016). *Letter from António Guterres to President of the United Nations General Assembly*, 4 April. Disponível em: https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April_Secretary-General-Election-Vision-Statement_Portugal-4-April-20161.pdf

United Nations (2017a). *Podcast special: We need "a surge in diplomacy for peace" Guterres*, UN News, 8 September 2017. Disponível em: <https://news.un.org/en/audio/2017/09/632842>

United Nations (2017b). "Joint UNDP-DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention". In *Annual Report 2017*. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Conflict%20Prevention/UNDP-DPA_JointProgramme_AnnualReport_2017.pdf

United Nations (2018). *United Nations Conflict Prevention and Preventive Diplomacy in Action, Department of Political Affairs*. Disponível em: https://www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/Booklet_200618_fin_scrn.pdf

United Nations Office to the African Union (n.d.). *Conflict prevention, including early warning and mediation*. Disponível em: <https://unoau.unmissions.org/conflict-prevention-including-early-warning-and-mediation>

UNOWA head Mohammed Ibn Chambas to brief on Burkina Faso (2015). *What's in Blue*. October 5. Disponível em: <https://www.whatsinblue.org/2015/10/unowa-head-mohammed-ibn-chambas-to-brief-on-burkina-faso.php>

Von Einsiedel, S., Kaye, J., Salih, C., MacClinchy, W. & Galtieri, F. (2018). "What Works in UN Resident Coordinator-led Conflict Prevention: Lessons from the Field". In *United Nations University Centre for Policy Research*. Disponível em: <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:6547/RC-Project-Book-Upd-29JUN18.pdf>

Williams, P. (2017). "Global and Regional Peacekeepers: Trends, Opportunities, Risks and a Way Ahead". In *Global Policy*, vol. 8(1): 124-129.

Wippman, D. (1993). "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War". In Damrosch, L. F. (ed.), *Enforcing Restraint*. Nova Iorque: Council on Foreign Relations.

Wulf, H. & Debiel, T. (2009). "Conflict early warning and response mechanisms: tools for enhancing the effectiveness of regional organisations? A comparative study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF". *Crisis States Research Centre working papers series 2*, 49, London School of Economics and Political Science. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28495/1/WP49.2.pdf>



Yabi, G. (2010). *The Role of ECOWAS in Managing Political Crisis and Conflict: The Cases of Guinea and Guinea-Bissau*. Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Yabi, G. (2012). *Keeping the Peace in Electoral Conflicts: The Role of ECOWAS, UNOCI and the International Community in Côte d'Ivoire*, Center for International Peace Operations, Policy Briefing. Disponível em: https://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Gilles_Yabi_Oct_2012.pdf