

2.6 • As Forças Armadas dos PALOP

Desmobilização, desarmamento e reintegração

João Gomes Porto

A DESMILITARIZAÇÃO DE UM CONFLITO e de uma sociedade é essencial para a construção de uma paz sustentável em países que saem de uma guerra civil. À medida que conflitos prolongados terminam, os processos que facilitam a potencialmente volátil transição de paz formal para paz social são igualmente importantes. Para isso é essencial transformar a cultura e os instrumentos de guerra – desmilitarização – incluindo o desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes, bem como isentar a sociedade de armas.

Os programas de desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) têm, nas últimas duas décadas, obtido atenção significativa de académicos e decisores políticos. Este facto deve-se ao aumento total do número de programas de DDR no mundo, bem como a um maior apoio da comunidade internacional (CI) – e em particular as Nações Unidas (NU) – a estas atividades. Em finais da década de 1990, as Nações Unidas tinham apoiado a implementação (com diferentes graus de sucesso), de programas de DDR em situações tão diversas como a Namíbia, Camboja, Angola, Somália, Moçambique, Guatemala, Croácia, Libéria e Serra Leoa. Em 2007 o DDR fazia parte de diversas operações de manutenção de paz das NU incluindo as do Burundi, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Haiti, Libéria e Sudão. Nestas operações “complexas” e “multidimensionais”, os programas de DDR são vistos como essenciais, em conjunto com programas de ajuda humanitária, de Reforma do Sector de Segurança (RSS), democratização, direitos humanos e Estado de direito.

A crescente consciencialização de que processos controlados de DDR são centrais para a desmilitarização e, por conseguinte, para uma paz sustentável em sociedades devastadas pela guerra, deu origem à inclusão de novos actores neste campo. Além das operações de manutenção de paz das NU e da assistência militar bilateral providenciada por países terceiros em apoio aos processos de DDR e de RSS, dadores e agências de desenvolvimento internacional tornaram-se igualmente relevantes nos programas de DDR, nomeadamente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho, o Alto Comissariado das NU para os Refugiados mas também diversas agências de desenvolvimento bilaterais e de cooperação técnica, bem como uma miríade de ONG e organizações comunitárias.

Contudo, apesar da proliferação de programas de DDR e da experiência obtida, um olhar mais atento à política e à prática que os acompanham, revela importantes lacunas. Para aprofundar o conhecimento da CI sobre a criação e imple-

mentação destes programas, têm-se desenvolvido iniciativas como a publicação do “Integrated Demobilization, Disarmament and Reintegration Standards” (IDDRS) em Agosto de 2006 pelo Departamento de Operações de Paz das NU (UNDPKO), exemplo da tentativa em criar uma “base substantiva na qual os Estados-membros se comprometam e apoiem os programas de DDR”, através da codificação “da experiência das NU ao longo dos anos” (UNDPKO 2006). E, se dúvidas ainda resistissem quanto à centralidade dos programas de DDR nos esforços da CI na resolução de conflitos, manutenção e construção da paz, o Relatório do Painel de Alto-Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (2004), também das NU, considerou que “desmobilizar combatentes é o factor mais importante que determina o sucesso das operações de paz. Sem a desmobilização, as guerras civis não são passíveis de serem terminadas e outros objectivos críticos – tais como a democratização, justiça e desenvolvimento – têm poucas hipóteses de sucesso”.

A desmobilização e o desarmamento

Como um dos componentes dos programas de DDR, a desmobilização é definida pelo UNDPKO como “o processo pelo qual as Forças Armadas (governamentais e/ou forças faccionais ou da oposição) se reduzem ou se dispersam totalmente, como parte de uma transformação mais abrangente da guerra para a paz. Tipicamente, desmobilização envolve a reunião, aquartelamento, desarmamento, administração e dispensa de antigos combatentes, que podem receber alguma forma de compensação e outra ajuda para encorajar a sua transição para a vida civil” (1999).

“ [...] a reintegração permanece a fase mais desafiante do processo de DDR e, na maioria dos casos, insuficientemente compreendida. ”

O desarmamento, outro componente do DDR, envolve a recolha, documentação, controlo e disponibilização das armas, munições e explosivos, e é visto como uma actividade sequencial à reunião dos combatentes nos centros de desmobilização (geralmente denominados de áreas de aquartelamento ou de ajuntamento). Central em qualquer programa de DDR – visto ter como objectivo o controlo da quantidade e tipo de armas em circulação no ambiente imediato ao pós-conflito – o desarmamento assume um

papel indiscutível no aumento da segurança no curto-prazo, além de contribuir para construir a confiança de todas as partes interessadas no processo e, finalmente, em evitar a ressurgência do conflito. De facto, processos de desarmamento incompletos ou ineficazes têm em muitos casos contribuído para a proliferação de pequenas armas e de armas ligeiras, afectando não só o país em questão mas também os países vizinhos.

A reinserção e a reintegração

Para a literatura política de abordagem sequencial ao DDR – que vê o desarmamento, a desmobilização e a reintegração como processos separados sujeitos a uma implementação sequencial –, o último componente da fase de desmobilização é designada de reinserção, definida como “ajuda oferecida aos ex-combatentes durante a desmobilização mas antes do processo, de longo prazo, de reintegração. Para a ONU, a “reinserção é uma forma de ajuda transitória para ajudar a proteger as necessidades básicas dos ex-combatentes e das suas famílias e pode incluir garantias como subsídios, alimentação, roupa, abrigo, serviços médicos, formação, emprego e ferramentas. Enquanto a reintegração é um processo de desenvolvimento social e económico contínuo e de longo prazo, a reinserção consiste em ajuda material e/ou financeira de curto prazo, para ir de encontro das necessidades imediatas, e que pode durar até um ano” (UNSG 2005).

Neste processo sequencial acima referido, o último passo do programa de DDR é o da reintegração de antigos combatentes na sociedade. O UNDPKO considera a reintegração como “medidas de apoio providenciadas a antigos combatentes que visam melhorar o potencial, dos próprios e da sua família, de reintegração económica e social na sociedade civil. [...] podem incluir ajuda monetária ou compensação em bens, bem como formação profissional e actividades geradoras de rendimento” (1999). Contudo, durante as experiências iniciais das NU em DDR na década de 1990, apesar de haver um reconhecimento da natureza de longo prazo dos processos de reintegração (incluindo a necessidade de formação profissional e de proporcionar oportunidades de emprego para antigos combatentes), mais frequentemente se verificava que os programas de reintegração se focavam no provisionamento de dinheiro e pagamento em géneros com o objectivo de “estabilizar” o antigo combatente em áreas de reinstalação.

Ainda assim, a reintegração permanece a fase mais desafiante do processo de DDR e, na maioria dos casos, insuficientemente compreendida. Em 1999, Kingma alertou que, “[...] a desmobilização e a reinstalação, podem ter de ser im-

plementadas rapidamente, mas a reintegração é por natureza um processo social, econômico e psicológico lento. A reintegração bem-sucedida na vida civil depende em larga medida da iniciativa do ex-combatente e da sua família, e no apoio que recebem da sua comunidade, governo, ONG ou da cooperação para o desenvolvimento estrangeira. No longo prazo a reintegração também depende do processo de democratização, incluindo a recuperação de um Estado fraco (ou colapsado) e da maturação de uma sociedade civil independente”.

A literatura da especialidade tem alternado a relevância do curto para o longo prazo, desde considerar o DDR como essencial para os esforços de promoção de segurança do “ambiente, de forma a que outros elementos da estratégia de recuperação e construção da paz possam avançar”, até dar aos programas de DDR a responsabilidade de “reconstruir o tecido social e desenvolver a capacidade humana, resultando no estabelecimento de uma capacidade de construção da paz de longo prazo, sustentável, que continue as funções após o término da missão das NU” (UNDPKO 2006). Contudo, ao considerar a “reintegração de longo prazo em último caso, como o parâmetro de medição do sucesso do DDR”, Colletta *et al* referem que “a velocidade de implementação deve ser um critério importante para qualquer medida de reintegração, uma vez que os ex-combatentes estão mais vulneráveis nos primeiros dois anos após a desmobilização” (1996).

Na prática, esta confluência da emergência de curto prazo e da estabilização (reinserção) sobre põe-se à reintegração socioeconómica de longo prazo e, por conseguinte, o desenvolvimento raramente é abordado.

Se se interpretar a reintegração como um “processo pelo qual ex-combatentes adquirem estatuto civil e obtêm acesso a formas civis de trabalho e de rendimento”, um processo principalmente de natureza social e económica e com um espaço temporal aberto – levanta-se a dúvida sobre que justificação dar para se incluir a reintegração como parte do processo de DDR. Virginia Gamba alerta para este problema ao referir que, “[...] o exemplo dos esforços de desmobilização, reciclagem e reintegração na África do Sul foi fortemente negativo. É habitual as agências governamentais e internacionais que apoiam o processo de desmobilização e reintegração verem esta questão como se fosse uma correcção menor, em vez de uma grande reforma da sociedade” (1999).

De facto, ao definir objectivos irrealistas para os programas de DDR, ao criar expectativas que os programas podem, na prática, ir além da preparação da segurança no terreno, para realmente salvaguardar e manter comunidades em situações pós-conflito, os decisores políticos e as agências que implementam os programas podem contribuir inadvertidamente para o seu fracasso.

Estes dilemas também são claramente identificados por Ball e van de Goor quando referem que os processos de DDR têm a capacidade de influenciar apenas um conjunto bastante limita-

O DDR E OS ACORDOS DE PAZ

Apesar de os programas de DDR terem vindo a basear-se na experiência de processos de desmilitarização em tempos de paz, as transições de guerra para a paz apresentam desafios muito específicos, onde por vezes não há um claro vencedor do campo de batalha. Como consequência, os programas de DDR tendem a ser alcançados através de um compromisso negociado como parte de um acordo de paz – envolvendo o governo em funções e grupos armados não estatais, bem como terceiras partes que funcionam como mediadores. De facto, os processos de paz incluem geralmente negociações sobre a reestruturação do sector de segurança – sendo fundamental a criação de exércitos nacionais unificados após guerras civis (como os casos de Angola, Moçambique, Zimbabué, Burundi). Por vezes, como no caso da actual transição da República Democrática do Congo (RDC), a Reforma do Sector de Segurança (em particular a criação de um exército congolês unificado, as *Forces Armées de la République du Congo* ou FARDC), está intimamente relacionado com os esforços de DDR no país. Nestes contextos, os programas de DDR são mais politizados, frágeis e incertos – e a remobilização uma constante possibilidade.

Neste âmbito, autores como Knight e Ozerdem destacam a importância do contexto político do qual qualquer programa de DDR depende e no qual é executado, visto que geralmente “a oposição armada ao governo retém controlo territorial e possui a capacidade para retomar o combate armado, se os acordos de paz falharem por incumprimento” (2004). Na realidade, em muitas situações – como é o caso do Burundi, da RDC e do Sudão – grupos armados permanecem fora das negociações de paz por um considerável período de tempo, recusando o desarmamento e constituindo-se assim como sérios potenciais *spoilers*.

do de objectivos políticos e de segurança. Eles não podem substituir a vontade inadequada das partes envolvidas no conflito ou as actividades de implementação da paz. Nem podem evitar que os conflitos ocorram. O DDR também não pode produzir desenvolvimento, garantir uma reintegração bem-sucedida dos ex-combatentes na sociedade, ou substituir programas de prazos mais dilatados no combate à proliferação de armas pequenas e ligeiras [ênfase do autor] (2006). Compreender as condições existentes nos diferentes tipos de transição da guerra para a paz (tal como se relacionam perante a existência de estruturas estatais ou outras e com o fornecimento de serviços básicos; com questões de legitimidade horizontal e vertical; com infra-estruturas; com o capital social ao nível comunitário; com a segurança; com a lei e a ordem) pode, em muitos casos, atenuar o entusiasmo de um rápido regresso à “normalidade”. Esta questão está intimamente relacionada com processos de DDR, já que na maioria dos casos onde estes programas são implementados, apenas restam estruturas políticas, sociais e económicas devastadas. De facto, em muitos países que passaram por conflitos armados prolongados, a fraqueza e decadência estatal, a pobreza e subdesenvolvimento, instituições políticas discriminatórias e uma falta generalizada de oportunidades estão na raiz da violência em primeiro lugar. Nestes contextos, os desafios da reintegração vão muito para além daqueles relacionados com os antigos combatentes, e incluem um grupo muito maior composto por deslocados internos, retornados, refugiados, etc. Estas condições estruturais vão ter uma influência importante nas expectativas dos antigos combatentes – já que, geralmente, este tem a expectativa de que o programa de reintegração lhe irá providenciar educação e formação, acesso a emprego e garantir um meio de subsistência sustentável, etc. Evidências episódicas de diversos casos revelaram que na altura da desmobilização, o antigo combatente tende a demonstrar expectativas irrealistas sobre o seu futuro – um reflexo da falta de conhecimento e de compreensão das oportunidades socioeconómicas dis-

poníveis no período pós-guerra. Isto não deve ser uma surpresa, já que o processo de desmobilização (bem como a mobilização), geralmente utiliza retóricas exageradas e distorcidas do que os combatentes podem esperar se depuserem as armas (no caso da mobilização se eles continuarem a guerra).

Exagerar a capacidade dos programas de DDR de lidar com algumas destas condições estruturais pode, em si e por si, ser prejudicial para a sustentabilidade da paz a longo prazo. Estes dilemas colocam desafios conceptuais e práticos consideráveis, particularmente no risco do regresso dos antigos combatentes para o *status quo ante*, ele próprio, em primeiro lugar, na raiz do conflito armado. ■

Nota

Texto baseado no artigo de João Gomes Porto, Chris Alden e Omogen Parsons in *From Soldiers to Citizens: Demilitarisation of Conflict and Society*, Ashgate Farnham, Burlington VT, 2007.

Referências

- BALL, N. and VAN DE GOOR, L. (2006) — *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: Mapping Issues, Dilemmas and Guiding Principles*. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, Conflict Research Unit.
- COLLETTA, N *et al*. (1996) — “Case-Studies in War to Peace Transition: The Demobilisation and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia and Uganda”. *World Bank Discussion Paper*, 331, Africa Technical Department Series. (Washington DC: World Bank).
- GAMBA, V. (1999) — “Small Arms in Southern Africa: Reflections on the Extent of the Problem and its Management Potential”. *Monograph 42*, Institute for Security Studies. (Pretoria: 1999).
- KINGMA, K. (1999) — “Post-War Demobilisation, Reintegration and Peace-building”. Paper presented at the International Conference and Expert-Group Meeting on *The contribution of disarmament and conversion to conflict prevention and its relevance for development cooperation*. (Bonn).
- KNIGHT, M and OZERDEM, A. (2004) — “Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilisation and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace”. In *Journal of Peace Research*, 41: 4, 499-516.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) (1999) — *Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Ex-Combatants in a Peacekeeping Environment: Principles and Guidelines*. New York: DPKO, Lessons Learned Unit.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) (2006) — *Integrated Demobilisation Disarmament and Reintegration Standards*.