



RESUMO DE SEGURANÇA DE ÁFRICA

UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

DDR em África: Lições e Limites

POR: PROSPER NZEKANI ZENA

- ◆ Apesar de alguns progressos louváveis, a insuficiente definição das campanhas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) levadas a cabo em África tem tido um papel determinante nos elevados índices de reacendimento de conflitos no continente.
- ◆ A reintegração dos antigos combatentes, apesar de constituir a meta mais complexa e importante de DDR, é aquela que tem sido menos privilegiada.
- ◆ A decisão de integrar ex-milícias no exército nacional, geralmente por motivos de conveniência política, prejudica o profissionalismo militar e agrava o risco de abusos de direitos humanos e de violência.

DESTAQUES

Estima-se que cerca de 500 mil indivíduos, combatentes de diversas milícias irregulares mas também membros de exércitos nacionais e grupos paramilitares, venham a integrar programas de DDR em África, o que corresponde à média de programas realizados neste contexto ao longo de grande parte da última década. Ao mesmo tempo que foram progressivamente reduzidos os enormes esforços anteriormente realizados em Angola, na Libéria e na Serra Leoa, novos desafios emergiram no Sudão do Sul, na Costa do Marfim e na Região dos Grandes Lagos. Em 2012 estavam em curso iniciativas de DDR em 10 países africanos e a necessidade de campanhas de desarmamento tornava-se cada vez mais evidente em muitos outros.

Durante e a seguir à revolução anti-Kadafi na Líbia, em 2011, surgiram várias milícias. Os confrontos que esses grupos armados travaram entre si após a queda do regime provocaram centenas de mortos. Os incidentes chamaram a atenção para o DDR, mas a instabilidade da situação agravou a relutância das milícias em aderir à campanha de desarmamento. As autoridades líbias estimam dever desarmar 150 mil combatentes e muitos responsáveis têm plena consciência de que este problema é um dos maiores desafios do período de transição pós-Kadafi.

A Costa do Marfim, após uma década de conflitos de baixa intensidade, que culminaram numa crise pós-eleitoral de 5 meses, em 2011, na qual morreram 3 mil pessoas, também enfrenta enormes desafios em matéria de DDR. A missão de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) na Costa do Marfim estima que devam ser desmobilizados cerca de 100 mil combatentes incluindo tropas do antigo regime militar, forças rebeldes e membros de diversas unidades paramilitares partidárias. Em 2012, uma série de ataques armados causou a morte de dezenas de civis, de tropas governamentais e de sete membros da força de paz da ONU, mostrando que os combatentes continuam a ser uma séria ameaça à estabilidade. A violência também alastrou aos vizinhos Libéria e Gana, pois os combatentes da Costa do Marfim armazenaram armas junto às fronteiras comuns, de onde lançaram ataques.

O recém formado governo do Sudão do Sul lançou um programa de desarmamento destinado a reduzir as forças de segurança em 150 mil soldados e está a envidar esforços para desarmar indivíduos e milícias locais com vista a prevenir a violência no seio das comunidades. Cerca de 20 mil ex-combatentes do Exército de Resistência do Senhor e outras milícias estão à espera de concluir o programa de

DDR no Uganda. Aproximadamente o mesmo número aguarda desde 2009 a organização de um programa de DDR na República Centro-Africana. Frustradas com os atrasos, algumas destas milícias voltaram a empunhar armas, agravando a instabilidade. O programa de DDR continua a ser considerado prioritário na Guiné-Bissau, mas há anos que vem sofrendo adiamentos sucessivos. E existem novos desafios no horizonte em matéria de DDR. No Mali, após a revolta de 2012 desencadeada por separatistas do Norte e seguida da conquista de várias cidades importantes por grupos islâmicos fortemente armados, o desarmamento e a desmobilização serão cruciais para inverter uma situação cada vez mais militarizada. Na Somália uma operação de paz da União Africana continua a registar progressos na estabilização do país e calcula-se que venham a ser desarmados pelo menos 53 mil combatentes.

Apesar da crescente importância de acções de DDR, as campanhas realizadas em África enfrentaram muitas dificuldades e produziram resultados mitigados. O programa de DDR na Região dos Grandes Lagos, projectado para durar uma década, custou perto de 500 milhões de dólares e desarmou e desmobilizou 300 mil combatentes em 7 países. Apesar disso, continuam a registar-se confrontos violentos na região; no leste da República Democrática do Congo (RDC) reacendeu-se uma revolta instigada por forças anteriormente desmobilizadas, que provocou centenas de mortos, centenas de milhares de deslocados e novos recrutamento e mobilização de milícias. A insatisfação e a reincidência de muitos ex-combatentes continuam a marcar as campanhas de DDR.

OS PONTOS DE VISTA DOS COMBATENTES

Os combatentes em cenários pós-conflito podem dividir-se em três grupos. A desmobilização voluntária é a escolha de parte significativa dos combatentes assim que parece surgir um quadro de paz viável. No Burundi, muitos combatentes não estavam verdadeiramente empenhados em servir as milícias e participaram de bom grado nos programas de DDR.¹ Em diversas campanhas de DDR cerca de 20 por cento dos combatentes que concluíram a etapa da desmobilização não pediram mais tarde subsídios

O Coronel Prosper Nzekani Zena é consultor independente e ex-professor e formador militar das Forças Armadas da República Democrática do Congo (RDC). Durante quase uma década desempenhou funções em várias áreas de apoio aos esforços de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) na RDC, nomeadamente como principal assessor do programa de desarmamento e desmobilização nacional, de 2008 a 2010.

de transição ou reintegração.² Na Serra Leoa e Libéria, as sondagens indicam que 10 a 15 por cento de ex-combatentes não quiseram participar de todo nos programas de DDR.³ Entre os que desmobilizam voluntariamente, a configuração do programa de DDR parece ser vista como algo de secundário.

Um segundo grupo de combatentes define-se por um compromisso mais profundo com a militância. Estes combatentes ocupam geralmente postos mais elevados na hierarquia e a desmobilização representa portanto um sacrifício considerável em termos de perda de influência e autoridade. É frequente estes combatentes lucrarem com a posição que ocupam na milícia ou nas forças armadas, quer através da extorsão fiscal ou do tráfico de minerais e mercadorias. Alguns destes combatentes podem no futuro vir a ser alvo de processos penais ou investigados por crimes de guerra e, por esse motivo, têm fortes razões para continuar armados e manter-se no activo. É pouco provável que ofertas de formação profissional ou de assistência à reintegração convençam combatentes destes a depor as armas.

Na RDC, apesar das longas campanhas de DDR, muitos combatentes continuarão armados. Os programas de DDR destinados às Forças Democráticas de Libertação do Ruanda (FDLR), lideradas pelos hutus, convenceram ao longo dos anos milhares de homens a trocar o mato pelo desarmamento. No entanto, o empenhamento no programa DDR diminuiu ao mesmo tempo que diminuía as fileiras das FDLR. Diversos militares de alta patente das FDLR lucram com a exploração das valiosas reservas de minérios da RDC e são réus em processos penais pelo seu envolvimento no genocídio ruandês de 1994, o que ajuda a compreender que não possam ser desarmados num quadro de DDR. Do mesmo modo, e apesar da desmobilização de cerca de 25 mil combatentes doutros grupos, na região de Ituri, na RDC, a qual foi palco de conflitos desde meados da década de 1990 até 2003, algumas milícias continuaram a agir à margem dos esforços de DDR. Com efeito, Ituri registou um acentuado aumento dos ataques de milícias e de mortes em 2012. Para lidar com combatentes ferrenhos são necessários outros métodos, como operações militares, pressões jurídicas e diplomáticas e medidas de combate à geração de receitas ilícitas.

Além dos que desmobilizam voluntariamente e dos combatentes convictos existe um terceiro grupo, composto dos que hesitam em depor as armas por recearem ficar expostos e vulneráveis num ambiente inseguro, incerto e volátil. Não dispõem de outras fontes de rendimento e temem que o desarmamento diminua o seu nível de vida. No entanto sentem pouca vontade ou interesse em continuar a combater. São elementos indecisos que precisam de encorajamento e da oferta de alternativas viáveis para abandonar o combate militante.

É neste terceiro grupo de combatentes que os programas de DDR podem exercer maior influência. Ao oferecer condições para um desarmamento seguro, apoio financeiro e psicológico na transição para a vida civil e suficiente formação e oportunidades de sustento, o programa pode levar esses indecisos a abandonar a luta e enfraquecer indirectamente os combatentes convictos, ao reduzir o seu número de apoiantes. Na Libéria, Serra Leoa e RDC os grupos dos indecisos compunham-se na sua maioria de jovens, sem formação nem educação e praticamente destituídos de laços familiares ou sociais susceptíveis de os atrair para o seio da comunidade, ou servir como base de apoio e reinserção social.

“uma reintegração deficiente ou mal orientada dos ex-combatentes na vida civil favorece a criminalidade armada”

Apesar de os combatentes indecisos formarem um grupo central em contexto de DDR, as campanhas anteriores não levaram suficientemente em conta as suas necessidades e interesses. Os obstáculos que surgem não se reduzem às outras duas vertentes da DDR, o desarmamento e a desmobilização. Existem nestas fases alguns problemas políticos de natureza sensível mas que são geralmente de curta duração e que colocam principalmente dificuldades técnicas. Os locais onde é efectuado o desarmamento, por exemplo, devem estar situados perto de áreas de actividade militante mas devem ser instalações seguras, para que os combatentes que deles se aproximam não se sintam vulneráveis. Os combatentes devem ser registados, as suas armas recolhidas e colocadas em local seguro ou destruídas, e são necessárias instalações de acantonamento para albergar os desmobilizados. A boa informação é fundamental para os potenciais participantes compreenderem o processo, conhecerem a sua duração, e não nutrirem expectativas exageradas sobre os resultados, que possam transformar-se mais tarde em motivo de descontentamento. No entanto, com um planeamento adequado, é possível organizar e gerir com eficácia as etapas de desarmamento e desmobilização.

A reintegração, por sua vez, é muito mais complexa e morosa. A etapa da reintegração envolve para os ex-combatentes a aprendizagem de competências, a possibilidade de aceder a crédito, emprego e assistência à reintegração social bem como a alojamento em residências permanentes. É nesta fase que a reincidência é mais frequente. Na Libéria, os ex-combatentes que concluíram as fases de desarmamento e desmobilização revelaram grandes dificuldades de reintegração a nível político, social e económico.⁴ Os que concluíram o desarmamento e a desmobilização no Burundi, mas que depois sofreram longos atrasos na etapa

de reintegração, ficaram frustrados e pouco confiantes em relação à DDR. Em geral, os obstáculos à reintegração devem-se à escalada das tensões e ao ressurgimento da violência armada. Por seu lado, uma reintegração deficiente ou mal orientada dos ex-combatentes na vida civil favorece a criminalidade armada.⁵

Em muitas campanhas de DDR, o entusiasmo desvanece-se acentuadamente na etapa da reintegração. Na RDC só metade dos desmobilizados recebeu assistência à reintegração (consultar tabela). Essa assistência incluiu geralmente um subsídio pago em prestações, formação profissional e de competências, a oferta de um conjunto de ferramentas básicas e provisões para fins agrícolas ou outros, e algum apoio psicológico e de reintegração social. A assistência teve uma duração limitada e os fins a que se destinava nem sempre foram atingidos. Muitos kits foram vendidos. Devido à insuficiência de infraestruturas, a entrega regular do subsídio prometido aos ex-combatentes revelou-se difícil, diminuindo a confiança no processo de DDR. A formação recebida foi, muitas vezes, pouco adequada às necessidades do mercado de trabalho. Os sectores mais importantes nos quais os ex-combatentes congolezes trabalharam foram os transportes e a mineração artesanal mas praticamente não foi oferecida formação nem assistência nestas áreas.⁶ Vários ex-combatentes tinham alguma experiência de pesca, agricultura, comércio e outros sectores antes de aderir às milícias, mas tais competências foram muitas vezes ignoradas em vez de serem reforçadas durante a fase de reintegração. Os inquiridos a ex-combatentes na Serra Leoa indicam que os programas de DDR devem compreender melhor as motivações dos participantes, as suas experiências da guerra, as suas relações e raízes sociais e os seus recursos e competências concretos, para os poderem ajudar a romper os laços com os grupos armados e integrar-se na vida civil.⁷ As discrepâncias entre os planos de reintegração e as oportunidades, competências, preferências e expectativas dos ex-combatentes são comuns em muitas campanhas de DDR.

De um modo geral, as comunidades em que os ex-combatentes foram realojados também não dispunham de informações suficientes e manifestaram desconfiança ou mesmo resistência à reintegração dos antigos soldados e à campanha DDR. Muitas comunidades interpretaram o subsídio, formação e demais assistência concedida aos ex-combatentes como uma “recompensa” injustificada. Nalguns casos, em aldeias e cidades mais pobres, a assistência também criou desequilíbrios socioeconómicos a favor dos ex-combatentes. Além disso, os graves abusos de direitos humanos cometidos durante um conflito geram um forte ressentimento dos habitantes em relação aos ex-soldados e a falta de consulta e de envolvimento das comunidades no projecto contribui para exacerbar as tensões.

SÍNTESE DAS INICIATIVAS DE DDR EM ÁFRICA DESDE 1990					
País	Duração	Número Estimado de Combatentes	Número de Desmobilizados	Número de Reintegrados	Orçamento (milhões de US\$)
Namíbia	1989-1999	Indisponível	57.000	11.950	Indisponível
Moçambique	1992-1994	100.000	92.000	Indisponível	Indisponível
Chade	1992-1996 (Fase I) 1996-1997 (Fase II) 1999 (Programa Piloto de Reintegração)	27.179	27.179	Suspenso	12
	2005-2010	9.000	Nunca foi aplicado	Nunca foi aplicado	10
África do Sul	1995-2001	22.000	7.081	4.758	50
Ruanda	1997-2001 (Fase I) 2001-2008 (Fase II)	57.000	29.794	43.891	68
Serra Leoa	1998 (Fase I) 1999-2000 (Fase II) 2002-2004 (Fase III)	84.200	71.043	54.000	45
Etiópia	2000-2003	148.000	148.000	148.000	174
Uganda	2000-	50.000	26.288	5.335	8
Guiné-Bissau	2001-2006	12.595	12.129	4.261	13
	2008-	2.500	Adiado	Adiado	Indisponível
Angola	2002-2008	105.000	97.390	92.297	246
Somália	2003-2007	53.000	1.500	505	3
Libéria	2003-2008	103.019	101.495	59.831	110
Costa do Marfim	2003-2007 (Fase I) 2007-2010 (Fase II)	48.000	17.601	0	40
	2011-	100.000	Por iniciar	Por iniciar	Indisponível
Rép. Centro-Africana	2004-2007	7.565	7.556	7.556	13
	2009-	19.100	6.431	Por iniciar	Indisponível
Burundi	2004-2008	35.000	26.283	21.012	84
RDC	2004-2010	240.000	159.670	77.780	275
Rép. do Congo	2005-2008	30.000	Indisponível	15.179	25
Níger	2006-2007	3.160	3.160	3.160	2
Sudão (Darfur)	2008-	4.700	5.363	303	Indisponível
Sudão do Sul	2009-2011 (Fase I) 2012-2017 (Fase II)	150.000	12.523	8.307	165
Nigéria	150.000	12.523	8.307	165	63
Líbia	2011-	150.000	Pas encore lancé	Pas encore lancé	Inconnu

Fontes: Estes dados baseiam-se em estimativas retiradas de diversos documentos, estudos encomendados e relatórios das Nações Unidas e do Banco Mundial. Continuam a decorrer algumas actividades residuais de DDR em países onde os programas anteriores se encontram formalmente concluídos. As campanhas de desarmamento civil no Uganda, Sudão do Sul, Quênia e outros países foram omitidas porque não continham elementos relativos a desmobilização ou reintegração.

REALIDADES E INGERÊNCIAS POLÍTICAS

Os contínuos surtos de instabilidade na RDC atrasaram e comprometeram os progressos de DDR. Um episódio de violência mesmo numa área isolada ou transfronteiriça pode ter um efeito de cascata em regiões relativamente mais estáveis. Com efeito, mesmo à distância de várias centenas de quilómetros, o aparecimento, em 2012, na província do Kivu Norte, do grupo rebelde M23 apoiado pelo Ruanda, levou milícias menos agressivas da região de Ituri, na RDC, a forjar novas alianças e desencadear novas movimentações no terreno. O governo da RDC, ao transferir para o Kivu Norte as tropas anteriormente destacadas em Ituri, criou um vazio nesta região. Outras milícias começaram em seguida a recrutar elementos e

a exigir que lhes fossem concedidos postos superiores no exército e mais autoridade sobre a região de Ituri, rica em recursos, como condição da sua participação de DDR.⁸ Estas mudanças têm provocado atrasos por tempo indeterminado na fase final do programa em Ituri. Muitos combatentes cuja participação nos programas estava prevista e outros que já haviam desmobilizado aderiram a novas milícias, invertendo os progressos registados.

A DDR na RDC revestiu-se de outras características contraproducentes. Durante a desmobilização, foram oferecidas duas opções aos ex-combatentes na RDC: a reintegração na vida civil ou a integração nos recém-criados polícia e exército do país, as Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC). A decisão foi deixada quase exclusivamente aos combatentes, independentemente de

considerações políticas. Apesar de na RDC terem participado quase 200 mil combatentes durante a primeira fase de DDR nacional, cerca de metade voltaram, de facto, a ser mobilizados.⁹ A decisão servira simultaneamente outro objectivo. Na prática, a RDC não dispunha de serviços de segurança quando o governo de transição foi formado em 2003. Formar uma força militar e policial de agentes já armados parecia uma medida oportuna. Além disso, considerou-se que a oferta de integração nas forças armadas contribuiria para dissipar as apreensões dos combatentes e dos comandantes das milícias quanto às consequências do desarmamento, em termos de perda de segurança pessoal e influência.

“a decisão de integrar no exército ex-combatentes de milícias e outras forças irregulares pode ter contribuído para o interesse pelas campanhas de DDR e a participação nos programas, mas não teve em conta a dificuldade extrema de uma verdadeira integração de tão grande número de combatentes”

Apesar dos seus méritos aparentes, esta abordagem ignorou as realidades da transição na RDC. A fragmentação das milícias era vasta, comprometendo gravemente a possibilidade de unir numa única força militar os quase 100 mil combatentes que tinham optado pela integração. Os homens ao serviço do conhecido comandante da milícia congoleza Kakule Sekuli LaFontaine, por exemplo, foram primeiro desmobilizados, depois optaram pela integração nas forças armadas e, por fim, desertaram, a pretexto de terem sido oferecidas condições mais favoráveis a outras milícias. Em 2012, reagruparam-se em torno de LaFontaine no Leste da RDC e lançaram vários ataques contra as forças governamentais para se apoderarem de armas. Em 2012, mais de 150 ex-combatentes desertaram das FARDC ao serem destacados para postos considerados inferiores. A seguir, saquearam aldeias e violaram dezenas de mulheres e crianças.¹⁰ Ao longo de duas semanas, em Junho de 2011, quatro ex-combatentes de alta patente que tinham integrado as forças armadas e a polícia desertaram levando consigo várias centenas de apoiantes.¹¹

O governo da RDC recorreu a outras soluções de curto prazo. De acordo com o plano de DDR, os ex-combatentes que optaram por integrar o exército deveriam ser avaliados, receber formação adequada e abandonar as estruturas de comando e controlo das milícias a que pertenciam antes de serem integrados no exército. No entanto, foi criado um programa de “integração acelerada” para que estas forças pudessem ser utilizadas de forma mais rápida. Por

fim, dezenas de milhares de ex-combatentes foram mobilizados com pouca ou nenhuma formação nem credenciais de segurança.¹² Muitos desertaram, reintroduzindo combatentes armados numa região ainda frágil. Muitos dos que permaneceram nas FARDC (Forças Armadas da República Democrática do Congo) têm-se notabilizado pela ineficácia, as violações de direitos humanos e a sua lealdade aos antigos chefes das milícias e não à cadeia de comando das FARDC.

O caso da rebelião do grupo M23 no Leste da RDC é bem representativo. Muitos membros do M23 tinham pertencido à milícia Agrupamento Congolês pela Democracia-Goma (ACD-Goma) durante a guerra de 1999-2003. No programa de DDR que se seguiu, e que teve início em 2006, a maioria dos antigos soldados do ACD-Goma recusou-se a participar. Os que aceitaram integrar as FARDC continuaram leais à hierarquia do ACD-Goma. Em Janeiro de 2009, várias unidades foram objecto da chamada integração acelerada e conservaram a sua estrutura de comando e controlo sobre territórios ricos em minérios. Em 2012, muitos destes combatentes reagruparam-se na chamada rebelião M23 e desencadearam ataques contra as FARDC.

A decisão de integrar no exército ex-combatentes de milícias e outras forças irregulares pode ter contribuído para o interesse pelas campanhas de DDR e a participação nos programas, mas não teve em conta a dificuldade extrema de uma verdadeira integração de tão grande número de combatentes, sobretudo num cenário de conflitos recorrentes, que a todo o momento podem dar lugar ao destacamento de forças pouco preparadas e de lealdade duvidosa. Situações deste tipo comprometeram a missão de DDR e provocaram recuos face aos progressos anteriores. Entretanto, a liderança nacional da RDC tem mantido silêncio no que respeita a promessas de apoio à reintegração. Prestar assistência aos ex-combatentes—muitos dos quais foram no passado inimigos—parece deixar de ser uma prioridade logo que os combatentes são desarmados.

FACTORES CONTEXTUAIS

A viabilidade das campanhas de DDR também é condicionada por factores externos independentes da realização dos programas e dos participantes. A forma como termina um conflito tem fortes implicações no desarmamento posterior, por exemplo. É cada vez mais frequente os conflitos em África cessarem através de acordos negociados, e tais acordos de paz incluem normalmente disposições relativas a DDR. No entanto, alguns carecem de disposições detalhadas como, por exemplo, o Acordo Global e Inclusivo sobre a Transição na República Democrática do Congo, de 2002, praticamente omissos quanto aos objectivos e processos de DDR. Este acordo mencionava o desarmamento apenas

duas vezes e encarregava dos pormenores um Conselho de Defesa que nunca se reuniu. No fundo os signatários comprometeram-se a realizar uma campanha de DDR sem quererem assumir as decisões necessárias. A campanha DDR seguinte foi sofrendo adiamentos à medida que as milícias individuais se negavam a participar, na expectativa de negociarem melhores condições.

Os acordos de paz no vizinho Burundi, pelo contrário, incluíram prazos, programas técnicos, a composição das forças de segurança reformadas, incluindo uma representação equilibrada de oficiais de alta patente e grupos étnicos, e um compromisso por parte das autoridades de satisfazer as necessidades básicas dos desarmados e trabalhar com vista à sua reintegração num prazo mais dilatado. Na Libéria, os acordos de paz definiram o papel das forças de manutenção da paz no esforço de DDR e determinaram a inclusão dos signatários e de várias organizações internacionais numa comissão nacional de DDR para gerir o processo. Apesar de os programas de DDR seguintes na Libéria e no Burundi também terem sido marcados por problemas, eles foram sem dúvida mais bem sucedidos do que o programa na RDC. A clareza das disposições relativas a DDR no acordo negociado foi uma vantagem importante.

As condições económicas locais, de oferta de emprego e de perspectivas de futuro também influenciam significativamente os resultados do DDR. O empenhamento dos ex-combatentes é muito condicionado pela existência de meios de vida e trabalho alternativos, os quais no entanto dependem de programas económicos, de desenvolvimento e de recuperação pós-conflito mais alargados. Os programas de DDR oferecem aos ex-combatentes que estão à procura de novas oportunidades de vida a aquisição de competências, possibilidades de crédito e outros tipos de apoio, mas quando a situação económica geral é frágil e existem poucas oportunidades de desenvolvimento, uma campanha de DDR, por si só, não altera a situação de forma sustentável. No norte do Uganda, por exemplo, muitos ex-combatentes não conseguiram aplicar as competências recém-adquiridas por falta de procura e devido ao agravamento das condições económicas.¹³ O que contribui, em parte, para explicar as elevadas taxas de criminalidade registadas entre ex-combatentes, que representam 42 por cento dos reclusos nas prisões do norte do Uganda.¹⁴

A intensidade da violência de cada conflito também tem um peso significativo neste contexto. Na Serra Leoa, por exemplo, a pertença dos combatentes a facções mais violentas ou abusivas foi um factor determinante para a rejeição por parte das comunidades ou a sua aceitação da reintegração.¹⁵ Além disso, identificar a composição dos grupos a desarmar e o número de membros de cada grupo é outra das dificuldades dos programas de DDR. Muitos dos conflitos prolongados no continente africano caracte-

rizam-se pela proliferação de grupos armados, constituídos por combatentes mal organizados e lealdades inconstantes. É o caso do Darfur, República Centro-Africana e outros, em que é difícil identificar e estabelecer contacto com os combatentes.

APERFEIÇOAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE DDR

As campanhas de DDR em África obtiveram resultados significativos. Dezenas de milhares de ex-combatentes transitaram para a vida civil graças aos programas de DDR. Muitos adaptaram-se a comunidades e a meios de subsistência alternativos, o que reduziu a presença de homens armados e o correspondente risco de violência e criminalidade em contextos instáveis e pós-conflito.

No entanto, DDR não é uma panaceia para a instabilidade nem foi concebido para responder directamente aos diversos geradores de conflitos, como os desequilíbrios políticos e económicos, que alimentam o descontentamento, o tráfico ilícito, que potencia e atrai agentes de violência, nem para preencher os vazios de governação que criam condições no terreno para a presença de saqueadores, obrigando as comunidades a recorrer à autodefesa. Um conflito pode manter-se e até mesmo agravar-se devido a factores não relacionados com o DDR. Sem uma estratégia de desenvolvimento viável para a recuperação económica pós-conflito, mesmo as mais bem sucedidas campanhas de DDR terão dificuldade em reintegrar antigos combatentes numa vida civil produtiva. Apesar de muitos combatentes participarem voluntariamente nos programas, há sempre resistentes. Os combatentes com mais fortes razões para não depor as armas devem ser tratados por outros meios de estabilização pós-conflito, diplomáticos, políticos, judiciais ou militares.

Os programas de DDR não devem ser desenvolvidos como ferramenta de recuperação económica pós-conflito, nem de desenvolvimento institucional ou de estabilização mais geral. Esta perspectiva é excessivamente ambiciosa e contraproducente. O êxito de um programa de DDR pode resultar do progresso de um acordo de paz, de uma transição política, ou de um esforço de reforma do sector da segurança, mas nenhuma campanha de DDR deve ser pensada para alcançar estes objectivos ou colmatar lacunas nas áreas mencionadas. Com efeito, os programas de DDR demasiado ambiciosos podem mesmo comprometer os seus objectivos ao negligenciar as necessidades e interesses do núcleo constituinte de ex-combatentes. O DDR existe para atenuar os impactos da transição e reduzir os problemas e obstáculos de um esforço de estabilização mais amplo.

Os esforços empreendidos no contexto DDR também devem ser melhor analisados e avaliados. Existem poucas

avaliações de anteriores campanhas em que os objectivos tenham sido rigorosa e sistematicamente comparados a dados actuais, através de inquéritos e recolhas de informação junto dos participantes nos programas. Embora as campanhas de DDR na Libéria e no Burundi tenham decorrido ao mesmo tempo, o montante do subsídio para reintegração na Libéria era de cerca de metade do oferecido aos ex-combatentes no Burundi e distribuído com menos frequência. No entanto, não foi analisado de que modo estas e outras diferenças afectaram a participação ou os resultados. Para identificar lacunas e retirar conclusões, as campanhas devem recolher informações de base em cada contexto, designadamente sobre as necessidades e expectativas dos ex-combatentes, e cruzá-las com dados recolhidos após a conclusão do programa. Só assim poderão ser identificados os programas de DDR mais eficazes, os grupos mais susceptíveis de abandonarem a campanha e os programas menos bem sucedidos.

“[o DDR] não foi concebido para responder directamente aos diversos geradores de conflitos...”

Para afinar e fortalecer os esforços de DDR em África, é condição essencial definir e organizar antecipadamente bem como garantir que os programas sejam inclusivos e claramente explicados a todas as partes interessadas. É indispensável traçar o processo de DDR de forma concreta e minuciosa. Devem ser divulgadas informações claras sobre quando e onde o desarmamento e a desmobilização serão realizados, os critérios de admissão, o responsável pela segurança, a entidade que irá gerir o programa, os participantes no mesmo, bem como obter destes últimos garantias de um firme compromisso para com os serviços de reintegração. Estas são condições essenciais em esforços de negociação da paz.¹⁶ A definição detalhada dos programas pode dar lugar a diferendos e ser vista por isso como um entrave à conclusão de uma negociação, mas sempre que questões desta natureza não ficaram previamente resolvidas, transformaram-se em seguida em obstáculos a uma estabilidade duradoura.

A comunicação é um instrumento fundamental antes e ao longo de todo o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração. Informações sobre as vantagens, a participação e o funcionamento de cada campanha devem ser amplamente divulgados, designadamente pelos meios de comunicação social de baixa tecnologia como a rádio. A utilização da telefonia móvel, em plena expansão no continente africano, pode contribuir para um maior relacionamento entre participantes, responsáveis e comunidades locais, através do envio massivo de mensagens SMS, recurso que merece ser plenamente explorado. Os ex-combatentes e as comunidades locais sentir-se-ão mais

dispostos a participar nas campanhas e a comprometer-se quando as regras e os benefícios do processo lhes tiverem sido claramente explicados e dispuserem de meios de apresentar denúncias, esclarecer procedimentos, solicitar assistência, ou comunicar com os responsáveis por qualquer outro meio.

Surgiu nos últimos anos um modelo inovador de DDR criado pelos próprios ex-combatentes. Na RDC, República do Congo, Sudão do Sul e República Centro-Africana, ex-combatentes sem apoio dos programas de DDR tradicionais criaram as suas próprias associações profissionais e sociais.¹⁷ São pequenas redes num máximo de doze indivíduos que se dedicam à angariação de fundos e recursos, divulgam informações sobre oportunidades de trabalho e funcionam como rede de apoio aos desempregados, mostrando um caminho de inclusão, motivação e resiliência, particularmente aos ex-combatentes indecisos, privados de laços familiares ou sociais, que tiveram grandes dificuldades de reintegração. Na RDC, muitas destas associações elegeram conselheiros para a gestão da dinâmica de grupo e resolução de conflitos.¹⁸ Muitos destes grupos também foram fundamentais para promover a confiança e as relações de cooperação nas etapas de reintegração de ex-combatentes nas comunidades. As campanhas de DDR deveriam colaborar com estes grupos na fase inicial dos programas, para avaliar melhor as necessidades e competências dos ex-combatentes, e enquanto mecanismo de integração social.

Os ex-combatentes procuram trabalho de forma muito abrangente, pelo que a assistência à reintegração não deve ignorar oportunidades mesmo nos sectores de menor qualificação ou informais, embora também não deva procurar responder apenas aos interesses e motivações dos ex-combatentes. Para a campanha ser bem sucedida as comunidades de reintegração devem aderir voluntariamente ao DDR. A “reintegração com base na comunidade” deve ser pensada para oferecer benefícios e vantagens a ambas as partes. Os projectos de curto prazo para reabilitar ou construir infraestruturas prioritárias para as comunidades, por exemplo, poderiam empregar ex-combatentes, que para receber o subsídio teriam de participar.¹⁹ Tais soluções mutuamente vantajosas reforçam laços e devem sustentar os futuros esforços de DDR.

As lideranças nacionais também devem dar prioridade ao esforço de DDR. Na Serra Leoa, após uma guerra civil devastadora na década de 1990, o governo trabalhou arduamente nos anos 2000 a 2001 na criação de uma unidade operacional de gestão financeira para realizar uma campanha de desmobilização. Um comité de planeamento estratégico trabalhou em estreita colaboração com uma unidade estatística para compreender melhor o quadro socioeconómico da transição. Apesar da escassez de recursos, o governo financiou directamente dez por cento do progra-

ma.²⁰ No entanto, na Serra Leoa como noutros países, o esforço de DDR raramente é sustentado de forma adequada ao longo da fase crucial de reintegração. Na RDC, logo que os ex-combatentes foram desarmados a atenção do governo desviou-se para outros problemas políticos e de segurança. Um processo de DDR incompleto deixa uma grande instabilidade latente, como atestam os frequentes casos de deserção dos serviços de segurança para grupos de milícias em vários países africanos.

As iniciativas de DDR devem reorientar os combatentes para a vida civil e não para os serviços de segurança. Na RDC, a decisão de permitir que dezenas de milhares de combatentes irregulares integrassem as forças recém-reorganizadas do exército e da polícia contribuiu para o excesso de efectivos num sector de segurança indisciplinado e pouco profissional. Após o fim do longo conflito da Libéria, em 2003, não foram readmitidos ex-combatentes e antigos soldados no serviço militar simplificado que acabou por ser criado naquele país. Os 2 mil efectivos recém formados das reestruturadas Forças Armadas da Libéria só foram mobilizados em 2012, após anos de formação. Na RDC, a mobilização de milhares de ex-combatentes alimentou e originou uma série de problemas de segurança, direitos humanos, tráfico ilícito, e gestão de recursos, com melhorias mínimas para a estabilidade no Leste. Os governos devem mostrar-se muito prudentes no recrutamento de antigos militantes e ex-combatentes para o sector da segurança.

NOTAS

¹ Peter Ulvin, *Ex-Combatants in Burundi: Why They Joined, Why They Left, How They Fared*, Working Paper No. 3 (Washington, DC: Banco Mundial, Outubro de 2007), 11.

² MDRP Final Report: *Overview of Program Achievements* (Washington, DC: Banco Mundial, 2010), 24.

³ James Pugel, "What the Fighters Say: A Survey of Ex-Combatants in Liberia February-March 2006," Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Abril de 2007. Macartan Humphreys and Jeremy M. Weinstein, "Demobilization and Reintegration," *Journal of Conflict Resolution* 51, no. 4 (2007), 549.

⁴ Pugel, 66.

⁵ Nelson Alusala, *Reintegrating Ex-Combatants in the Great Lakes Region: Lessons Learned* (Pretoria: Institute for Security Studies, 2011), 96.

⁶ Guy Lamb, Nelson Alusala, Gregory Mthembu-Salter, and Jean-Marie Gasana, *Rumours of Peace, Whispers of War: Assessment of the Reintegration of Ex-Combatants into Civilian Life in North Kivu, South Kivu and Ituri Democratic Republic of Congo* (Washington, DC: Banco Mundial, 2012), 17-20.

⁷ Humphreys and Weinstein, 563.

⁸ Henning Tamm, "Coalitions and Defections in a Context of Uncertainty – A Report from Ituri (Part I & II)," *Congo Siasa*, 27 de Agosto de 2012, disponível em <http://congosiasa.blogspot.com/2012/08/coalitions-and-defections-in-context-of_27.html>.

⁹ Henri Boshoff, "Completing the Demobilisation, Disarmament, and Reintegration Process of Armed Groups in the Democratic Republic of Congo and the Link to Security Sector Reform of FARDC: Mission Difficult!" Institute for Security Studies, 23 de Novembro de 2010, 3.

¹⁰ Lamb, Alusala, Mthembu-Salter, and Gasana, 9.

¹¹ "Troubles in the Integration of Armed Groups," *Congo Siasa*, 14 de Junho de 2011, disponível em <<http://congosiasa.blogspot.com/2011/06/troubles-in-integration-of-armed-groups.html>>.

¹² "DDR in the Democratic Republic of Congo: Program Update," Banco Mundial, Setembro de 2009.

¹³ Anthony Finn, "The Drivers of Reporter Reintegration in Northern Uganda," Banco Mundial, Janeiro de 2012, 2, 17, e 20.

¹⁴ "Lack of Funding Stalls Ex-Combatants' Reintegration," *IRIN*, 18 de Junho de 2012.

¹⁵ Humphreys and Weinstein, 547-548.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Guy Lamb, *Assessing the Reintegration of Ex-Combatants in the Context of Instability and Informal Economies: The Case of the Central African Republic, the Democratic Republic of Congo and South Sudan* (Washington, DC: Banco Mundial, 2012), 60. Alusala, 2011, 9.

¹⁸ Natacha Lemasle, "From Conflict to Resilience: Ex-Combatant Trade Associations in Post Conflict," Banco Mundial, Janeiro de 2012.

¹⁹ Lamb, 2012, 27.

²⁰ Severine Rugumamu e Osman Gbla, "Studies in Reconstruction and Capacity Building in Postconflict Countries in Africa: Some Lessons from Sierra Leone," The African Capacity Building Foundation, Maio de 2004.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Diretor Interino:

Michael E. Garrison
National Defense University
300 Fifth Avenue, Building 21
Fort McNair
Washington, DC 20319-5066
Telefone: + 1 202 685-7300
Website: www.africacenter.org

ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM DAKAR

Gerente Regional:
Gerald Lefler
Telefone: 221 338 794 518
Email: Gerald.Lefler@ndu.edu

ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM ADIS ABEBA

Gerente Regional:
Brad Anderson
Telefone: 251 11 130 6683
Email: AndersonBG@state.gov

RESUMOS DE SEGURANÇA DE ÁFRICA

Editor: Dr. Joseph Siegle
Telefone: + 1 202 685-6808
Email: SiegleJ@ndu.edu

O Centro de Estudos Estratégicos de África apoia o desenvolvimento de políticas estratégicas dos EUA que visam a África, oferecendo programas académicos de alta qualidade e relevantes, fomentando a consciencialização e o diálogo sobre as prioridades estratégicas dos EUA e assuntos relacionados com segurança em África, criando redes de líderes militares e civis africanos, americanos, europeus e internacionais, assistindo as autoridades dos EUA na formulação de políticas eficazes para África e articulando as perspectivas africanas a autoridades dos EUA.



O Resumo de Segurança de África apresenta pesquisa e análise de especialistas do CEEA e eruditos, com o objectivo de avançar a compreensão das questões de segurança Africanas. As opiniões, conclusões e recomendações expressas ou implícitas são dos contribuintes e não refletem necessariamente a opinião do Departamento de Defesa dos Estados Unidos ou qualquer outro órgão do Governo Federal. Para mais informações sobre o CEEA, visite o Web site <http://www.africacenter.org>.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

<http://fr.africacenter.org>

ISSN 2164-4039