

Iniciativa de Estocolmo para Desarmamento Desmobilização e Reintegração

Extracto do Relatório Final

Sumário executivo

A iniciativa de Estocolmo para Desarmamento Desmobilização e Reintegração foi iniciada com o fim de propor vias e formas que possam contribuir para a elaboração de um quadro previsível no qual os processos de DDR possam ser planeados e implementados. A finalidade principal dos programas DDR é contribuir para a criação de um ambiente estável e seguro que possa suportar um processo geral de transição para a paz. Só em tal ambiente é que uma reestruturação política e de segurança, bem como uma reconstrução sócio-económica e um desenvolvimento a longo prazo se podem enraizar.

Um programa de DDR é apenas um de muitos elementos de um processo de paz. Este é um facto óbvio mas muitas vezes ignorado. É necessária uma visão clara dos potenciais e limitações do programa de DDR de forma a tornar ideal a sua contribuição num processo de paz. Ele é também um elemento altamente político. Depois de implementado, o programa de DDR deveria influenciar idealmente e contribuir para um ambiente seguro que proporcione um mínimo de condições básicas que possibilitem um desenvolvimento a longo prazo sem a ameaça imediata de conflitos violentos. A função da Reforma do Sistema de Segurança, muitas vezes considerada como outro elemento crucial num processo de transição de guerra para paz, tem assim ligações íntimas com o DDR. Esta é uma área em que o relatório encoraja a realização de outros estudos. Os programas de DDR devem ainda ser concebidos e implementados em conformidade com outros programas paralelos que também influenciem o sucesso ou fracasso de processos de paz (quer dizer justiça e reconciliação, reconstrução com base em comunidades, etc)..

É de extrema importância assegurar que um combatente não necessite de voltar a usar de violência para sobreviver. Este relatório endossa a provisão do que passou a ser conhecido como uma 'rede de segurança de transição' que possibilita que o combatente sobreviva, cuide da sua família e se sustente enquanto se adapta ao seu novo estatuto de membro da sociedade. Este foco imediato a curto prazo é chamado reinserção, para o diferenciar do foco a longo prazo de reintegração duradoura.

A criação de incentivos para os ex-combatentes como alternativa à violência reduz a possibilidade de eles obstruírem os esforços em curso em prol da paz, enquanto esperam por uma reintegração a longo prazo mais estável e o regresso a uma vida produtiva civil. Simultaneamente, é necessário tomar em

consideração as comunidades locais. Por um lado elas necessitam de capacidade para absorver os soldados retornados. Além disso é necessário que se tome a consciência de que o processo também é benéfico para as comunidades, de forma a não permitir a criação de novas tensões que originem um novo conflito. Assim, o relatório reforça a ideia do estabelecimento de programas paralelos numa fase prematura para proporcionar às comunidades o apoio que necessitam para receber os ex-combatentes, como um complemento directo ao programa de DDR. Numa fase prematura de uma situação pós-guerra, normalmente o DDR é o único apoio financeiro substancial acessível.

O relatório argumenta que um instrumento-chave para financiamento de processos DDR deveria ser fundos de multi-doadores de confiança, com duas orientações. Uma para financiar programas destinados a ex-combatentes (de ambos os sexos) e um para comunidades afectadas. A última também deve ser usada para financiar projectos de apoio a não combatentes associados a grupos armados (quer dizer, mulheres e crianças). Na ausência de um estado poderoso e de capacidade local, o sector privado e a sociedade civil também podem proporcionar apoio e por vezes substituir funções, especialmente na implementação de programas de DDR. O relatório encoraja esforços activos para estabelecer ligações adequadas entre programas DDR e iniciativas transitivas de justiça. A confiança pública seria maximizada se os diversos programas fossem concebidos de forma a garantir um máximo de inclusão.

Os diversos mecanismos de financiamento de programas de DDR têm vantagens e desvantagens. O importante é assegurar que haja uma coordenação suficiente dos diversos fluxos de financiamento, que tal coordenação esteja ligada a um quadro geral estratégico de estabelecimento de paz e que se tenha em consideração o direito nacional de posse. Na situação ideal, a programação da implementação de um acordo de paz deveria proporcionar a base para um quadro de coordenação de financiamento.

O relatório sublinha dilemas e proporciona algumas recomendações bem como alimenta ideias que podem ser usadas como instrumentos pelos actores envolvidos em programas de DDR. Para se poder tomar consciência das recomendações deste relatório é necessário que se continue a manter a concentração sobre o assunto.

Introdução

1.1 Situação em campo

1. A seguir ao fim da Guerra Fria, o envolvimento de actores internacionais em transições de guerra à paz aumentou significativamente pelo mundo inteiro. Muitas dessas transições fizeram o uso do Desarmamento Desmobilização e Reintegração, to

(DDR) de soldados redundantes e armaram elementos que serviram de instrumentos contra a ameaça que esses ex-combatentes podiam constituir contra uma paz duradoura. Só desde 1994, houve 34 processos DDR (22 em África). Alguns dos países em causa, infelizmente, atravessaram mais do que um processo. Apesar da esperança de que programas DDR vão contribuir significativamente para os processos de paz, o facto é que cerca de metade dos países que emergem de um conflito correm o risco de voltar à violência e, numa extensão ainda maior, a violência apenas muda de forma e pode até aumentar no período pós-conflito.

2. Inicialmente DDR era considerado puramente como uma função militar. Com a consciencialização de que a cantonização e a desmobilização não são suficientes para assegurar a reintegração numa sociedade civil, acrescentou-se ao processo uma incidência de desenvolvimento. Embora o DDR, que tem como finalidade o desmantelamento de um dos recursos primários dos partidos armados, também seja uma parte importante do processo político, continuou a estar separado das considerações políticas e negligenciado como instrumento político do processo de paz. Ele também tem sido realizado sem a devida consideração de aspectos morais e legais. Durante o ano em que durou a elaboração deste relatório, tornou-se visível uma alteração do tema básico, quanto mais não seja no trabalho da polícia nas agências da ONU no DDR, chamados IDDRS (Padrões Integrados de DDR).

3. O aumento da incidência sobre a assistência de reintegração de ex-combatentes tornou os programas DDR como uma das poucas fontes de financiamento de situações pós-conflito imediatas. Isso levou a uma tendência de incluir uma série de objectivos no programa DDR, alguns dos quais impossíveis de realizar durante o programa. Assim, além de dar um contributo para assegurar a paz, os programas DDR foram considerados capazes de transformar fundamentalmente as relações sociais, alcançar reconciliação, resolver desequilíbrios estruturais económicos ou de ajudar os países a alcançarem saltos significativos no desenvolvimento. Esta última tendência é particularmente surpreendente considerando tantas provas dos obstáculos que os mecanismos desajeitados de financiamento normalmente impõem aos programas DDR, particularmente nos componentes mais ambiciosos de reintegração, os quais quase sem excepção acabam por ter dificuldades financeiras e por isso não são implementados ou são nitidamente incapazes de suportar o peso das esperanças demasiado ambiciosas.

1.2 O SIDDR: Uma visão geral

4. A iniciativa de Estocolmo para Desarmamento, Desmobilização e Reintegração ('SIDDR' ou a 'Iniciativa') foi lançada para rever a prática actual do DDR, desafiar conceitos, considerar o de novo de tópicos e fazer recomendações com o fim de fortalecer

intervenções que apoiem processos de paz. O primeiro encontro da iniciativa teve lugar em Estocolmo a 10 – 12 de Novembro de 2004, com representantes de 23 países e 14 organizações nacionais e internacionais, institutos e agências da ONU. Desde então, foram realizados 10 encontros, dos quais 2 foram plenários e 4 encontros dos três grupos de trabalho em torno dos quais o trabalho do SIDDR estava organizado. Participaram no projecto especialistas externos, incluindo académicos e práticos, contribuindo com 10 relatórios de comissão especial. O número de participantes expandiu ao longo do processo. Uma conferência final, realizada em Estocolmo a 17 – 18 de Novembro de 2005 tratou dos objectivos, esboço e recomendações do relatório do SIDDR. Todos os estudos e grupos de trabalho tornaram-se acessíveis ao público através do site da internet do SIDDR (www.sweden.gov.se/siddr).

5. A Iniciativa destina-se principalmente para, mas de forma nenhuma não limitada à, ONU: o Conselho de Segurança, o Quinto Comité da Assembleia Geral, o Secretariado, fundos e programas e missões de paz relevantes bem como doadores financeiros unilaterais e multilaterais dos programas DDR. A incidência sobre a ONU é explicada pela sua importância em grandes missões de paz em que o DDR é muitas vezes uma parte do seu mandato. De vez em quando torna-se necessário no âmbito da ONU re-examinar as suas práticas de DDR, por exemplo através das medidas de multi-agências em curso para desenvolver 'Padrões de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração Integrados' durante operações de preservação de paz' (IDDRS). A recomendação recentemente aprovada de formar uma Comissão Geradora de Paz reforça o quanto é apropriado incidir o foco sobre a ONU, uma vez que o DDR exemplifica de muitas maneiras os dilemas e possibilidades que a Comissão Geradora de Paz é suposta compreender, ligando aspectos de segurança e desenvolvimento.

6. O SIDDR tem seguido de perto outras iniciativas internacionais que incidem no DDR. Alguns exemplos de tais iniciativas são o quadro político da Organização dos Países Africanos, para reconstrução e desenvolvimento pós-conflito, a conferência sobre DDR e Estabilidade em África, organizados em conjunto pelo governo da Serra Leoa e a Secretaria de Conselheiros Especiais em África, das Nações Unidas, e o Programa Multinacional de Desmobilização e Reintegração (MDRP) administrado pelo Banco Mundial para a Região da África Central.

7. Este relatório está estruturado em torno de três focos da Iniciativa: - Aspectos políticos e a função do DDR num processo de paz e uma transição em programas de DDR – Reintegração – Financiamento. Contudo, à luz do desejo de promover uma compreensão 'holística' dos processos DDR, é importante dar ênfase a que as divisões respondem apenas a propósitos analíticos, e que de facto os três tópicos estão intimamente interligados, pelo que as

frequentes referências cruzadas deste relatório não serão em demasia.

8. O relatório sublinha tensões e dilemas, fazendo recomendações sempre que seja possível. No que se refere a coisas em que não se seja prudente avançar com recomendações gerais, tenta-se articular algumas saídas com algumas acções em curso acessíveis. Isso é feito para iluminar as vantagens e desvantagens de diferentes opções. Quando é adequado, ele também tenta apontar áreas que exigem maior atenção.

9. Uma guerra civil ou conflito armado sério termina muitas vezes com a assinatura de um acordo de paz. Este relatório vê o processo de paz como o processo realizado durante um período de tempo definido num acordo de paz, muitas vezes terminado com eleições democráticas. O processo de paz também é visto como a fase inicial de uma transição, embora a transição se estenda muitas vezes por um período de tempo mais longo. O termo 'quadro gerador de paz' abrange mais do que o processo de paz. Ele descreve o meio geral bem como os instrumentos que determinam as condições para a implementação do processo de paz. Definições mais detlhadas sobre aspectos específicos vêm em secções seguintes.

10. Um processo de paz pós-conflito e uma transição da guerra à paz duradoura proporciona uma oportunidade para um país assediado pela guerra e a sua população em geral apoiados pela comunidade internacional, de semear as sementes da paz, segurança e governo democrático. O objectivo imediato deste relatório é comunicar um conceito de DDR que, no âmbito do quadro mais extenso de geração de paz, define limites apropriados sobre os objectivos dos programas DDR, enquanto se especificam os pontos em que eles devem estar ligados com outras iniciativas que também sejam parte de um processo de paz coroado de êxito.

11. Embora vários governos, corpos da ONU e outras organizações tenham sido representados nos encontros plenários e nos encontros dos grupos de trabalho, o conteúdo deste relatório não expressa uma posição unificada dos participantes, mas sim meramente uma reflexão sobre os resultados, ideias e conclusões do processo SIDDR durante o ano passado. Para se alcançar uma ampla aplicabilidade, este relatório mantém as recomendações a um nível geral mesmo quando as discussões realizadas durante o processo muitas vezes foram detalhadas e extensivas. Isto não exclui que por vezes seja necessário assumir um aspecto específico dos programas DDR, quanto mais não seja quanto às considerações especiais sobre as exigências especiais dos combatentes infantis.

.....