

O DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO DE EX-COMBATENTES NO ÂMBITO DAS NAÇÕES UNIDAS

Aline Peixoto¹

Abstract:

This article is about disarmament, demobilization and reintegration (DDR) of ex-combatants – activities that have recently become part of the United Nations peace operations and that are progressively receiving more attention within the Organization. The DDR is essential for the stabilization of the region and to avoid the re-incidence of the conflict. Nevertheless, it is a very complex activity (with many institutions involved) and it is difficult to coordinate and to execute. Therefore, it can be concluded that this subject demands greater efforts from the United Nations in order to overcome the problems and difficulties DDR has been facing.

Key-words: peace-keeping, United Nations, peace operations, peacebuilding, disarmament, demobilization and reintegration of ex-combatants.

Resumo:

Este artigo discorre sobre o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes – atividades recentemente integradas à seara das operações de paz da ONU e que vêm ganhando cada vez mais espaço dentro da Organização. O DDR é fundamental para a estabilização da região e para evitar a reincidência do conflito. Contudo é uma atividade bastante complexa (com diversas instituições envolvidas) e de difícil execução e coordenação. Assim sendo, conclui-se que demanda maior es esforços por parte das Nações Unidas para que as falhas e dificuldades que têm sido encontradas possam ser superadas.

Palavras-chave: Manutenção da Paz; Nações Unidas; Operações de Paz; Consolidação da Paz; Desarmamento; Desmobilização e Reintegração de Ex-Combatente;

1. INTRODUÇÃO

Desde o século XIX, existem organizações internacionais que se dedicam à manutenção da paz internacional. Contudo, nenhum dos esforços até agora existentes chegou ao sucesso absoluto: a agressão nunca deixou totalmente de ser utilizada como forma de atingir objetivos na esfera internacional.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a sociedade internacional desenvolveu uma das estruturas mais complexas em prol da paz internacional: a Organização das Nações Unidas (ONU), que em sua Carta², de 1944, descreve uma série de mecanismos que juntos haveriam de impedir o uso da força nas relações internacionais³.

¹ Aline Peixoto é bacharel em Relações Internacionais pelo UniCEUB. O presente artigo é oriundo da monografia final de curso, sob orientação do Prof. Marco Antônio.

² De forma resumida, os pilares da Carta da ONU, também conhecida como Carta de São Francisco, são a via pacífica para a solução de controvérsias, a segurança e a justiça internacionais. Segundo sua Carta, a ONU tem quatro propósitos: manter a paz e segurança internacionais, desenvolver relações amigáveis entre

Uma vez que alguns importantes mecanismos previstos na Carta de São Francisco⁴ não foram colocados em prática, a ONU precisou buscar novas formas de manter a paz. Isso fez com que a Organização incorporasse outros pensamentos relativos à paz diferentes dos que influenciaram sua criação na década de 1940, sempre objetivando tornar-se efetiva e tendo em mente seus propósitos⁵ e princípios. Assim, as Nações Unidas mantêm-se em constante desenvolvimento e criaram novos meios de garantir a paz internacional como, por exemplo, as operações de paz⁶.

Dentre estas inovações, inclui-se o surgimento das operações de consolidação da paz (*peacebuilding*), as quais surgiram a partir das mudanças ocorridas no cenário internacional, em especial quanto à natureza dos conflitos armados, que, em sua maioria passaram a ocorrer no interior dos Estados e não mais entre eles.

Dado o reconhecimento das Nações Unidas acerca da importância da consolidação da paz, essas operações estão em constante evolução e têm passado a abarcar cada vez mais responsabilidades e atividades⁷. Essa evolução faz-se necessária não apenas devido à importância das operações de *peacebuilding*, mas também porque existem diversas falhas a serem superadas pela ONU com vistas a assegurar a eficácia da consolidação da paz.

Com o desenvolvimento das operações de consolidação da paz, as Nações Unidas perceberam que existia um fator primordial para a manutenção da estabilidade na região, evitando assim que o conflito fosse retomado: o desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-combatentes e sua reintegração à sociedade⁸.

as nações, cooperar na resolução de problemas internacionais e na promoção de respeito pelos direitos humanos e ser um centro para a harmonização das ações das nações.

³ Uma das principais evoluções da Carta da ONU é a proibição do uso da força, declarada em seu artigo 2.4, que toma força com os mecanismos de “solução pacífica de controvérsias” e “ação relativa a ameaças a paz, ruptura da paz e atos de agressão” descritos, respectivamente, nos capítulos VI e VII da Carta de São Francisco. Vale notar que a renúncia formal à guerra já havia surgido com o Pacto Briand-Kellog, assinado em 1928, em Paris, que abandonava a guerra como instrumento de “política nacional”.

⁴ São exemplos disso a não criação da Comissão de Estado-Maior, prevista pelo artigo 47 da Carta de São Francisco, assim como a não disponibilização de um efetivo militar próprio às Nações Unidas, conforme descrito no artigo 43 de sua Carta.

⁵ Segundo a publicação “ABC das Nações Unidas” (CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL, 1997, p. 6), os propósitos que guiam as Nações Unidas são: “MANTER a paz e a segurança internacionais; DESENVOLVER relações amistosas entre as nações; REALIZAR a cooperação internacional para resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; SER UM CENTRO destinado a harmonizar a ação dos povos para a consecução desses objetivos comuns”.

⁶ Quando solicitada a agir em um cenário que se enquadre nas situações descritas nos capítulos VI e VII da sua Carta, a ONU geralmente o faz através de operações de paz. Contudo, não há referência às mesmas na Carta de São Francisco, nem existe consenso sobre estas categorias ou sequer um pronunciamento da Assembléia Geral da ONU sobre o assunto (FONTOURA, 1999, p. 31). No entanto, existe raiz constitucional para as operações de paz nas medidas provisórias de que trata o artigo 40 da Carta de São Francisco (CARDOSO, 1998, p. 41).

⁷ Ademais, como forma de adaptação mais atual em relação à manutenção da paz, as Nações Unidas consideram que não devem envolver-se em cenários de guerras abertas, o que significa uma redefinição da atuação da ONU em operações de paz e possível enfoque na consolidação da paz.

⁸ As atividades de DDR deveriam, preferencialmente, constituir parte de uma operação de consolidação da paz das Nações Unidas. Contudo, na prática, várias vezes existem operações de DDR sem que a ONU esteja coordenando o processo. Mesmo as partes vitoriosas de um conflito, que não contem com apoio das Nações Unidas, possuem a necessidade de desarmar e desmobilizar os soldados da parte vencida e podem,

O presente artigo pretende mostrar como as operações de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes surgiram e ganharam espaço na seara de atividades das Nações Unidas que visam à manutenção da paz. Além disso, é explicado em que consistem essas operações e demonstrado como uma operação de fato ocorre através do relato dos casos da Etiópia e da Namíbia, que também dão exemplos das principais dificuldades sofridas pelas operações de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes – DDR.

2. SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO COMO PARTE DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Quando há uma intervenção com vistas a assegurar uma paz duradoura⁹, uma das principais questões a serem consideradas refere-se à situação dos ex-combatentes. Estes, após passarem por um processo de desarmamento e desmobilização, precisam ser reintegrados a uma sociedade que, via de regra, não está preparada para recebê-los. Essas pessoas passam anos vivendo no meio militar e não estão preparadas para o retorno à vida civil¹⁰. Outro complicador é o fato de a sociedade que ressurgue no pós-conflito enfrentar graves problemas de cunho econômico e social, o que faz com que ela dificilmente tenha condições de absorver os ex-combatentes.

Foi pensando nisso que, na década de 1990¹¹, as Nações Unidas começaram a dar importância para esse tema, incluindo-o nas discussões do Conselho de Segurança, elaborando relatórios e diretrizes a respeito do assunto.

inclusive, compreender que há a necessidade de reintegrar seus antigos adversários à sociedade como forma de evitar ameaças futuras vindas dos mesmos.

⁹ Doyle e Sambanis (1999, p. 2) explicam o que seria a paz da seguinte forma: *“Peace is best thought of not as a single or simple good, such as an absence of war or violent conflict, but instead as a complex and variable process. Especially once one looks for a long term peace, real peace requires more than an absence of violence. On the one hand, a temporary peace can be achieved through efficient coercion by a police force, but it is unlikely to last. Longer lasting peaces involve aspects of legitimacy, political participation, social integration and economic development. (...) The key connection among the levels of peace is the principle that conflict should be resolved, or managed, as close to its source as is feasible, whether on the factory floor or in the local community. When achieved, this kind of conflict resolution prevents escalation of violence and avoids over-burdening the more remote institutions (including the national state), allowing those latter institutions to play a crucial back-up role. No peace is perfect. Public violence – not to speak of private violence – never gets completely eliminated. Isaiah [11:6] prophesied that we shall know peace when we see the lamb lie down with the lion”*.

¹⁰ Em situações mais precárias (que costuma ser o caso da maioria dos países que enfrenta guerras civis e guerrilhas), ao entrarem para as forças militares, os combatentes não recebem educação formal e nem capacitação para exercer atividades não militares. Isso, somado ao fato de muitas pessoas passarem anos no meio militar, faz com que os ex-combatentes tenham grande dificuldade de inserirem-se no mercado de trabalho civil. Aliados à falta de estudos e de experiência e capacitação para o trabalho civil, encontram-se a dificuldade de readaptação à sociedade e demais problemas de cunho econômico, social e psicológico.

¹¹ O relatório *“Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peace Keeping Environment: principles and guidelines”* (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p. 1) mostra que as operações de DDR surgiram a partir da década de 1990. E no site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) encontra-se que *“Demobilization, Disarmament and Reintegration, or DDR (sometimes expanded to DDRRR when it includes repatriation and initial reinsertion), of ex-combatants has become almost a standard procedure of post-conflict intervention in the last 15-20 years.”*

Na realidade, houve uma clara evolução na preocupação da ONU sobre esse tema. O relatório Uma Agenda para a Paz (UNITED NATIONS, 1992) não faz referência a desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes. Já o Suplemento para Uma Agenda para a Paz (UNITED NATIONS, 1995) em seu capítulo “D” discorre sobre desarmamento (inclusive no pós-conflito) e, em seus artigos 20 e 21, inclui a atuação da ONU na reintegração de ex-combatentes como uma das mudanças na natureza das suas operações de paz¹² assim como frisa, em seu artigo 50, a reintegração de ex-combatentes à vida civil produtiva como aspecto especialmente importante do *peacebuilding*. No *Brahimi Report* (UNITED NATIONS, 2000), tanto em seu sumário executivo como no artigo 42, aparece um grande avanço em relação ao DDR¹³:

“Among the changes that the Panel supports are: a doctrinal shift in the use of civilian police and related rule of law elements in peace operations that emphasizes a team approach to upholding the rule of law and respect for human rights and helping communities coming out of a conflict to achieve national reconciliation; consolidation of disarmament, demobilization, and reintegration programmes into the assessed budgets of complex peace operations in their first phase (...) The disarmament, demobilization and reintegration of former combatants — key to immediate post-conflict stability and reduced likelihood of conflict recurrence — is an area in which peacebuilding makes a direct contribution to public security and law and order”

Após o *Brahimi Report*, o reconhecimento das Nações Unidas sobre a importância das operações de DDR continuou crescendo, sendo frisada nos artigos 227 e 228 do relatório *“Our shared Responsibility”* (UNITED NATIONS, 2004):

“227. (...) Demobilizing combatants is the single most important factor determining the success of peace operations. Without demobilization, civil wars cannot be brought to an end and other critical goals - such as democratization, justice and development - have little chance for success.(...)”

228. But these programmes will be ineffective without the provision of resources for reintegration and rehabilitation. Failure to successfully implement such programmes will result in youth unemployment and fuel the development of criminal gangs and violence and ultimately a relapse into conflict”.

¹² Os artigos 20 e 21 do Suplemento para Uma Agenda para a Paz trazem que “20. A third change has been in the nature of United Nations operations in the field. (...) In the late 1980s a new kind of peace-keeping operation evolved. It was established after negotiations had succeeded, with the mandate of helping the parties implement the comprehensive settlement they had negotiated. (...) 21. The negotiated settlements involved not only military arrangements but also a wide range of civilian matters. As a result, the United Nations found itself asked to undertake an unprecedented variety of functions: the supervision of cease-fires, the regroupment and demobilization of forces, their reintegration into civilian life and the destruction of their weapons (...)”.

¹³ Segundo artigo 43 do *Brahimi Report*, nos dez anos anteriores ao relatório, o DDR já havia sido parte de pelo menos 15 operações.

Somente em 1999, as Nações Unidas produziram um documento com as principais diretrizes sobre DDR. Trata-se do guia de princípios e diretrizes das Nações Unidas para Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Ex-Combatentes em Cenários de Operações de Paz. Esse documento foi feito pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas e traz não só princípios norteadores da questão, transparecendo a visão das Nações Unidas sobre o tema, mas também explica os principais procedimentos das operações de DDR, servindo com um “manual operativo”¹⁴.

A prática também nos mostra que iniciativas relacionadas ao DDR passaram de fato a fazer parte das operações de paz da ONU. Ainda no Relatório do Conselho de Segurança sobre o papel das operações de paz da ONU em desarmamento, desmobilização e reintegração (*UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS*, 2000, p.3), as Nações Unidas consideram que a primeira operação de paz a engajar-se em desarmamento e desmobilização foi o Grupo Observador das Nações Unidas na América Central (ONUCA), formado em 1989.

Desde então, outras operações que durante a década de 1990 tiveram grandes responsabilidades com desarmamento, desmobilização e reintegração incluem a Operação Observadora das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL); a Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC); a Operação das Nações Unidas no Moçambique (ONUMOZ); a Operação Observadora das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL); as Operações Verificadoras I e II das Nações Unidas em Angola (UNAVEM) e a Missão Observadora das Nações Unidas em Angola (MONUA); a Administração Transitória das Nações Unidas em Eslavonia Oriental, Baranja e Sirmiu Ocidental (UNTAES); a Missão Verificadora das Nações Unidas na Guatemala (MINIGUA); a Missão de Observadores das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT); e a Missão Observadora das Nações Unidas em Serra Leoa (UNOMSIL) e a Missão Assistencial das Nações Unidas para Serra Leoa (UNAMSIL) (*UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS*, 2000, p. 3).

3. ETAPAS, IMPORTÂNCIA E OBJETIVOS DO DESARMAMENTO, DESMOBILIZAÇÃO E REINTEGRAÇÃO

Não existe uma definição específica para as operações de DDR. Cada uma das suas etapas (desarmamento, desmobilização, reintegração) tem suas metas, objetivos e

¹⁴ Entretanto, o próprio relatório lembra-nos que cada conflito é único, conseqüentemente, cada operação é diferente e o planejamento deve ser elaborado de acordo com cada situação particular. Não seria possível criar um modelo geral que seja aplicável para todas operações. Diretrizes gerais, aplicadas flexivelmente, são a característica de um processo de planejamento efetivo (*UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS*, 2000, p.3).

características definidas particularmente. Contudo, o sucesso das operações¹⁵ depende de essas três etapas estarem interligadas e serem implementadas conjuntamente¹⁶.

As definições de cada uma das fases do DDR podem ser encontradas no Relatório do Conselho de Segurança “*The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration*” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000). Um olhar sobre estas três fases em conjunto nos mostra quais são os objetivos e funções das operações de DDR.

Dentro das operações de DDR, o desarmamento abrange a coleta de armas pequenas e armamentos leves e pesados dentro da zona do conflito. Frequentemente, requer o agrupamento e o acantonamento de ex-combatentes. Também deve incluir o desenvolvimento de programas de gerenciamento de armas, incluindo seu armazenamento seguro e sua destruição. A retirada de minas também deve ser parte do processo¹⁷ (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000, p. 2).

A desmobilização compreende a segunda fase e é o processo pelo qual cada parte do conflito começa a desfazer suas estruturas militares e os combatentes começam sua conversão para a vida civil. Geralmente, essa fase abrange o registro de ex-combatentes, algum tipo de assistência para capacitá-los a suprir suas necessidades básicas e sua liberação e transporte para suas comunidades de origem. Pode ser seguida do recrutamento de uma nova e uniformizada força militar (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000, p. 2).

Por fim, reintegração refere-se ao processo que permite capacitar os ex-combatentes e suas famílias a se adaptarem, socialmente e economicamente, à vida civil produtiva. Via de regra, abrange um pacote de compensações financeiras ou em bens e serviços, treinamento e projetos de geração de emprego e renda. A eficácia dessas medidas frequentemente depende de outras mais amplas, cruciais para o sucesso da reintegração em longo prazo. São exemplos dessas medidas mais abrangentes: assistência para refugiados e pessoas internamente deslocadas que retornem ao lar, desenvolvimento econômico nos níveis comunitário e nacional; recuperação da infraestrutura; esforços para a reconciliação e restabelecimento da confiança; e reforma institucional (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2000, p. 2).

Segundo Fusato (Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/m/demobilization.jsp>. Acessado em: 15/04/2005), desarmamento, desmobilização e

¹⁵ Entende-se que uma operação de DDR tenha sido bem sucedida caso os ex-combatentes consigam readaptarem-se à sociedade após deixarem de fazer parte do grupo armado para o qual trabalhavam. É fundamental que ao fim da operação os ex-combatentes possam conviver pacificamente com os demais grupos da sociedade e que esta esteja preparada para recebê-los.

¹⁶ No artigo 42 do Brahimi Report, consta que “(...) *the basic objective of disarmament, demobilization and reintegration is not met unless all three elements of the programme are implemented. Demobilized fighters (who almost never fully disarm) will tend to return to a life of violence if they find no legitimate livelihood, that is, if they are not "reintegrated" into the local economy (...)*”.

¹⁷ Com relação ao desarmamento, um exemplo de ferramenta existente no sistema ONU e de eficácia comprovada historicamente é o Fundo para a Consolidação da Paz através de Medidas Práticas de Desarmamento (*Trust Fund for the Consolidation of Peace through Practical Disarmament Measures*), criado pelo Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, em 1998. Esse fundo teria a função de apoiar vários projetos para a consolidação da paz em países que enfrentam problemas com conflitos internos. Uma das experiências positivas do Fundo foi o programa “Weapons for Development” que encorajava a população civil a, voluntariamente, entregar suas armas em troca de incentivos de desenvolvimento comunitário. Esse programa arrecadou e destruiu mais de catorze mil armas ilegais.

reintegração de ex-combatentes é o primeiro passo na transição da guerra para a paz. A desmilitarização também pode ser feita em tempo de paz, para reduzir o tamanho das forças armadas e redistribuir os gastos públicos. Entretanto, o desarmamento é muito mais complicado em um ambiente pós-conflito, em que diferentes grupos armados estão divididos por animosidades e enfrentam um dilema de segurança real ao entregar as armas enquanto as estruturas da sociedade civil estão desmoronadas e a economia está estagnada¹⁸.

Conforme entende o PNUD¹⁹, as intervenções de DDR têm sido desenvolvidas em vários tipos de situações pós-conflito, desde os que contaram com operações formais de manutenção da paz até aqueles em que as partes do conflito tentam separarem-se por si sós. O critério básico costuma ser a vontade das principais partes do conflito de retomar a paz. Esse é um elemento crucial, pois o DDR deve realizar todas as suas atividades com êxito logo na primeira tentativa, para que não se torne apenas um benefício para combatentes desempregados enquanto o conflito não é retomado.

Para que as operações de paz tenham sucesso é importante que haja iniciativa tanto do país vítima dos conflitos internos desestabilizadores como de outros países ao oferecerem ajuda. Além disso, é preciso que as ações de assistência sejam coordenadas e coerentes com a especificidade de cada caso.

Ainda de acordo com o entendimento do PNUD, tradicionalmente, o DDR é instaurado após o acordo de paz pôr fim às hostilidades, mas é interessante notar que as intervenções de DDR são um instrumento com potencial para ser aplicado mesmo antes que as hostilidades cessem totalmente. Se a desmobilização parcial e reintegração de um grupo inicial de combatentes que desejem a paz forem bem sucedidas, passa a haver um incentivo poderoso para que os demais combatentes abandonem o conflito.

O relatório do Conselho de Segurança acima citado (*UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL*, 2000, p.1) considera que o desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes provou ser vital para a estabilização da situação pós-conflito; para a redução da probabilidade de retorno à violência (tanto devido ao retorno à guerra como pela ocorrência de criminalidade); e para facilitar a transição da sociedade do conflito para a normalidade e o desenvolvimento. Ademais, o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração pode ter uma importância simbólica e política entre as partes. Mesmo que o desarmamento e a desmobilização completos não possam ser alcançados, um programa confiável de DDR pode trazer grande contribuição para reforçar a confiança entre as partes, colaborando com a estabilidade da região.

Fusato (Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/m/demobilization.jsp>. Acessado em: 15/04/2005) considera que o DDR possui objetivos em curto e longo prazo. Em curto prazo, o objetivo imediato seria restaurar a segurança e a estabilidade. A desmobilização de grupos armados é um passo fundamental para o aumento das condições de segurança. O progressivo desarmamento reduz a desconfiança que alimenta

¹⁸ No Caso do DDR, os ex-combatentes enfrentam um dilema de segurança típico: se entregarem as armas e desmobilizarem-se e a outra parte do conflito não o fizer, eles ficam extremamente vulneráveis. Por isso é fundamental que haja garantias de que as hostilidades não serão retomadas – o que pode ser, em parte, obtido através do monitoramento do acordo de paz pelas Nações Unidas.

¹⁹ As referências ao PNUD levam em conta as informações publicadas em sua *home page*: www.undp.org.br, acessada em 20/06/2005.

o dilema de segurança entre as partes beligerantes, permite que haja uma intervenção mais efetiva e que as atividades sociais e econômicas sejam retomadas.

Em longo prazo, Fusato (Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/m/demobilization.jsp>. Acessado em: 15/04/2005) considera que o principal objetivo do DDR é a reintegração economicamente e socialmente sustentável de ex-combatentes a uma sociedade pacífica. Contudo, os programas de DDR não se propõem a ser projetos abrangentes de desenvolvimento²⁰, mas sim medidas temporárias para facilitar a transição da guerra para a paz. Por isso, um programa de DDR sustentável e bem sucedido em longo prazo precisa estar integrado e apoiado por intervenções para o desenvolvimento econômico e social²¹ e a reconstrução do Estado²².

4. DESAFIOS ENFRENTADOS PELAS OPERAÇÕES DE DDR

São muitas as dificuldades encontradas pela ONU, na aplicação do DDR. Apesar de serem várias as operações que as Nações Unidas consideram que atuaram em desarmamento, desmobilização e reintegração, não se pode dizer que essa seja uma prática sobre a qual essa Organização tem sua linha de ação bem fundamentada.

O PNUD aconselha a resistir à tentação de reproduzir em um local diferente um modelo de DDR que obteve sucesso no passado, sem primeiro questionar qual é de fato o problema na situação em questão²³. Assim como no caso das operações de *peacebuilding*,

²⁰ Este tipo de projeto é de fato importante para a recuperação do país e, conseqüentemente para a reintegração de ex-combatentes. Entretanto, sua execução não caberia às operações de DDR, mas às agências e programas das Nações Unidas, ao Banco Mundial e demais organizações especializadas que podem instalar-se de forma permanente no país.

²¹ De acordo com Maiese (Disponível em: http://www.beyondintractability.org/m/reconstructive_programs.jsp. Acessado em: 14/06/2005), as regiões que passaram por conflitos geralmente sofrem com vários efeitos da guerra. Os conflitos armados retardam o processo de desenvolvimento e produzem grandes perdas materiais, como a destruição de plantações, indústrias, propriedades, e infraestrutura social e econômica. Os recursos são em sua maioria desviados para fins militares. A destruição econômica causada pela guerra diminui a capacidade de produção e limita a capacidade de investimento das nações assoladas pela guerra. A falta de material humano também costuma ser severa. Pessoas são mortas, feridas ou abandonam suas casas. As oportunidades de educação diminuem, e o acesso à terra fica limitado. A pobreza e a destruição causada pela guerra podem levar à desnutrição, analfabetismo, falta de água potável e de instalações sanitárias. Além disso, há uma grande destruição ambiental.

²² Ainda segundo Maiese (Disponível em: http://www.beyondintractability.org/m/reconstructive_programs.jsp. Acessado em: 14/06/2005), cabe aos atores internacionais compreender que as partes de um conflito armado precisam de ajuda não apenas para a negociação de acordos de paz, mas para consolidar a paz. O estado está passando por muitas dificuldades nessa fase e de fato precisa de ajuda internacional. De acordo com a autora, para lidar com esses problemas, a reconstrução dos Estados engloba medidas econômicas e reformas políticas assim como esforços para o empoderamento de atores menos favorecidos. As medidas econômicas durante a reconstrução devem objetivar não apenas estabilização e crescimento, mas, principalmente, assegurar equidade e uma paz estável. Democratização e movimentos favoráveis a uma distribuição de poder mais equitativa são iniciativas importantes para alcançar, em longo prazo, as metas de crescimento econômico, distribuição de renda e paz duradoura. A reconstrução também deve prever medidas para proteção dos direitos humanos e da justiça.

²³ Segundo o site do PNUD, a operação de DDR em Moçambique explicitamente objetivava estabelecer um grande volume de projetos que oferecessem trabalho a cerca de trinta mil ex-combatentes no período de doze a dezoito meses – o que daria tempo para eleições e a reforma das forças de segurança nacionais. Nesse caso, a sustentabilidade dos projetos de reintegração não era uma preocupação importante. Em

as análises de melhores práticas de DDR indicam alguns critérios operacionais e de planejamento, não um modelo único a ser utilizado.

O documento das Nações Unidas “Um inventário das Atividades de Reconstrução da Paz” (*UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL INFORMATION AND POLICY ANALYSIS*, 1996. p. 25) relata que há duas visões da ONU para o desarmamento e desmobilização em processos de reconstrução de Estados: a “cultura de desenvolvimento”, com o foco na recuperação em longo prazo do país, e a “cultura de *peacekeeping*”, com ações mais imediatas.

Entretanto, na realidade, os programas e projetos das operações de DDR não costumam conseguir mais do que o retorno dos ex-combatentes para suas comunidades de origem e o fornecimento a eles de um mínimo de capacitação para o trabalho, além de pequenos auxílios para que os ex-combatentes possam sobreviver logo após o seu retorno e pensões para os incapacitados e os veteranos de guerra. Raros são os casos em que existem ações que garantam o sucesso do DDR em longo prazo. Mais uma vez mostra-se fundamental que as ações de DDR estejam integradas às atividades de reconstrução de Estados e aos demais aspectos das operações de consolidação da paz.

Assim, faltam as operações planejamento e acompanhamento em longo prazo. As ações relativas ao DDR não possuem grande efeito caso o país não seja reformado, as hostilidades combatidas em todas as suas formas e alcançado um nível mínimo de desenvolvimento.

O artigo 43 do *Brahimi Report* aponta que existem mais de uma dúzia de agências e programas das Nações Unidas, assim como organizações não-governamentais nacionais e internacionais envolvidas nos programas de DDR²⁴. A existência de tantos atores envolvidos no planejamento e apoio ao desarmamento, desmobilização e reintegração é, em parte, responsável por uma de suas principais falhas: a ausência de um ponto focal no sistema Nações Unidas que coordene essas atividades.

Em adição, de acordo com o PNUD, uma operação de DDR bem sucedida depende principalmente de capacidade operacional. Um projeto bem desenhado não pode garantir o sucesso da operação se a equipe encarregada não tem a habilidade necessária²⁵ para lidar com uma contraparte tão “especial” como os ex-combatentes. Por outro lado, uma boa equipe pode – e geralmente consegue – compensar um projeto falho. No

contraste, no Congo Brazzaville, que teve três guerras civis em uma única década, o desafio era diferente: a sustentabilidade das iniciativas para reintegração era fundamental para o sucesso final do programa. Assim, o foco teve de ser em soluções para reintegração individuais (e não em grupos, como foi em Moçambique), com supervisão e suporte reforçados.

²⁴ Dentre os órgãos das Nações Unidas, destaca-se o papel do PNUD na promoção do DDR. Em seu site oficial, lê-se que: “*UNDP has traditionally had a leadership role in reintegration processes in post-conflict situations, so the development of an integrated DDR capability will naturally draw from, and grow upon, this experience (...) UNDP's mission is to promote development. Where small arms related violence prevents development, UNDP's key concern is to provide programmes that reduce the demand for guns and the opportunities for their use, and offer other avenues toward security, sustainable livelihoods, and development opportunities. Particularly in the aftermath of violent conflict, UNDP provides immediate means for the disarmament and demobilization and generates sustainable solutions for the peaceable re-integration of former-combatants.*”

²⁵ Esta habilidade dependeria de treinamento específico e, portanto, de investimento e preparação em longo prazo. As Nações Unidas deveriam assumir a responsabilidade de capacitar (possivelmente através de suas fundações e órgãos de pesquisa associados) e concentrar em seu quadro de funcionários mão de obra qualificada para este trabalho.

entanto, existe um número bastante limitado²⁶ de pessoas capacitadas e com experiência para executar um projeto de DDR. Desse modo, o PNUD considera que esforços concentrados para encontrar e redistribuir esses especialistas, assim como treinar novas pessoas nessa área de importância crescente seja um fator crucial para melhorar a qualidade das intervenções de DDR.

Além disso, há problemas financeiros. Não existe financiamento específico para DDR e a ONU depende de doações voluntárias para realizar as operações²⁷. Como muitas vezes os países não se dispõem a repassar recursos para as Nações Unidas, preferindo intervir diretamente, surge um novo problema: a falta de gerenciamento e coordenação das operações. Muitas ações são tomadas isoladamente pelos países ou entidades que estejam cooperando com a situação, sem que haja articulação entre eles. Além disso, ocorre de a ONU ser deixada de lado em uma atividade tão importante para a garantia da paz internacional.

Infelizmente, muitas das decisões relativas ao DDR não dependem exclusivamente das Nações Unidas. Isso porque raramente a ONU consegue centralizar a coordenação destas experiências. Por mais que em diversos casos o DDR esteja ligado a uma operação de paz, também é comum que esse trabalho seja coordenado pelo governo local. Na realidade, o fato de a ONU não possuir um órgão específico ou sequer um fundo destinado a estas operações faz com que a Organização não esteja devidamente capacitada para realizá-las. Por isso, em muitos casos o desarmamento, desmobilização e reintegração são realizados por órgãos locais, o que não garante a imparcialidade e comprometimento com a paz. Além disso, a falta de fundos faz com que estas atividades dependam de doações externas. Como pode haver mais de um doador em cada local e, por vezes, cada qual desenvolve seus próprios projetos separadamente, a falta de coordenação entre as atividades desenvolvidas chama a atenção.

5. EXPERIÊNCIAS

A leitura a respeito das operações de DDR, muitas das vezes não leva a uma visão clara de como as atividades são de fato desenvolvidas. Infelizmente, em muitos dos casos, as operações variam muito do que é esperado pelas Nações Unidas²⁸. Como forma de ilustrar como ocorre uma operação de DDR e as dificuldades que elas encontram, são descritas abaixo as operações de DDR ocorridas na Namíbia e na Etiópia²⁹.

²⁶ Existem no mundo algumas dezenas de pessoas capacitadas para esse trabalho, conforme o site do PNUD, o que é um número claramente insuficiente dada a quantidade de operações de DDR em execução.

²⁷ Lê-se no artigo 42 do *Brahimi Report*: “(...) *The reintegration element of disarmament, demobilization and reintegration is voluntarily funded, however, and that funding has sometimes badly lagged behind requirements*”.

²⁸ Conforme citado anteriormente, essa discrepância entre o que as Nações Unidas esperariam das operações de DDR e o que ocorre na prática se dá devido às várias dificuldades encontradas no local, mas, principalmente, pelo fato de, em muitas das vezes, a ONU não poder coordenar as operações. Conforme já descrito neste capítulo, a falta de um órgão específico, de pessoal capacitado e de fundos, faz com que, em constantemente a ONU possua um papel secundário no DDR. Além disso, o excesso de atores envolvidos, sendo que nem todos possuem objetivos e entendimentos congruentes, faz com que muitas das operações pareçam um mosaico de atividades paralelas.

²⁹ Ambos os estudos focaram as fases de desmobilização e reintegração.

5.1 Etiópia³⁰

Na Etiópia, o DDR foi executado com pouca participação das Nações Unidas. O novo governo instaurado centralizou a responsabilidade de desarmar, desmobilizar e reintegrar os ex-combatentes dos antigos grupos armados rivais, como forma de garantir a estabilidade na região e, conseqüentemente, a permanência de seu governo.

Após o colapso do regime Derg, em maio de 1991, e o fim de vinte e nove anos de guerra civil e prolongada guerrilha que devastaram a economia e a sociedade da Etiópia, a Frente Democrática Revolucionária Popular da Etiópia (FDRPE) tomou o poder e estabeleceu o Governo Transitório da Etiópia (GTE). Imediatamente, o GTE introduziu medidas para consolidar a paz e a estabilidade.

Foi criada a Comissão para Reabilitação de Membros do Antigo Exército e Veteranos de Guerra Incapacitados para implementar o programa de desmobilização e reintegração do exército derg. O objetivo imediato da Comissão era contribuir para a restauração da segurança e estabilidade através da restrição da movimentação dos soldados para centros de transição. O objetivo em longo prazo era realocar os ex-combatentes e facilitar sua pacífica, produtiva e auto-sustentável reintegração à sociedade.

Além dos ex-soldados dergs, a Comissão também ficou encarregada da desmobilização, reinserção e reintegração dos combatentes da Frente de Libertação Oromo (FLO), rendida pela FDRPE em 1992³¹.

A desmobilização na Etiópia consistiu em três fases: agrupamento, orientação pré-desmobilização e transporte. A desmobilização foi implementada entre julho de 1991 e janeiro de 1992. Todavia, os ex-combatentes ficavam nos centros por períodos muito mais curtos, variando de poucas semanas a dois meses.

Os quatrocentos e cinqüenta e cinco mil soldados derg foram classificados em quatro grupos: rural, urbano, os que serviram menos de dezoito meses e os soldados incapacitados. As mulheres representavam menos de cinco por cento da força derg, mas mais de vinte por cento dos vinte e um mil FLOs. Um número significativo dos combatentes possuía menos de 25 anos no momento da desmobilização.

Durante a desmobilização, como forma de identificação e controle, cada ex-combatente recebia um cartão de identificação. Os incapacitados também recebiam um cartão específico.

Um processo rigoroso de cadastramento no sistema de identificação e procedimentos de monitoração transparentes minimizaram as falhas, mas não impediram que algumas ainda ocorressem. A mais importante foi o fato de aproximadamente quinze por cento dos ex-soldados derg não terem se apresentado à Comissão para desmobilização. Alguns ex-combatentes receberam benefícios duas vezes, primeiro como ex-soldados derg e depois como membros da FLO.

³⁰ As informações relativas à operação de DDR na Etiópia foram extraídas do estudo de caso feito para o Banco Mundial por Colleta, Kostner e Wiederhofer "Case Studies in War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda" (COLLETA; KOSTNER; WIEDERHOFER, 1996).

³¹ Durante o processo de desmobilização e reintegração, os ex-combatentes dergs e FLOs receberam tratamento similar.

Foram criados sete centros de desmobilização, aos quais os ex-combatentes deveriam apresentar-se³². Nos centros havia sessões de orientação, cujo propósito era auxiliar a aliviar o sentimento de desesperança, militarismo e comportamento anti-social dos ex-combatentes.

Como forma de assistência para reinserção, a Comissão criou um pacote para transição segura, que visava suprir as necessidades básicas dos ex-combatentes através de assistência financeira e em bens e serviços. A natureza da assistência variava de acordo com a localização (rural ou urbana) e o tempo de serviço (mais ou menos de dezoito meses). Todos que participaram das sessões de orientação recebiam assistência de saúde gratuita. Os ex-combatentes rurais obtiveram acesso a terras para residência e agricultura.

Para reintegração, a Comissão possuía uma estratégia geral e quatro estratégias por categorias específicas: rural, urbana, ex-combatentes incapacitados e veteranos de guerra. A estratégia geral ditava que os ex-combatentes deveriam receber assistência suficiente para alcançar o mesmo status social e econômico dos civis; os programas de reintegração eram priorizados de acordo com a complexidade de implementação; e foi adotada uma estrutura institucional simples e integrada com tomadas de decisão descentralizadas.

Os beneficiados rurais receberam apoio material e técnico para trabalhar com produção agrícola em pequena escala. Alguns também receberam gado e acesso a terras coletivas que foram de grupos políticos dergs.

O programa de reintegração urbano envolveu três elementos: emprego, educação e treinamento. Dois anos após a desmobilização, a Comissão também estabeleceu o Fundo para Crédito Rotativo, para prover empréstimos para cooperativas urbanas de ex-combatentes.

A comissão tinha três tipos de medidas para os ex-combatentes incapacitados. Os menos atingidos³³ não demandaram tratamento médico em longo prazo e foram absorvidos nos programas de reintegração rural e urbana após receberem o tratamento necessário. Depois de receberem o tratamento médico e/ou programas de treinamento especial, os moderadamente prejudicados receberam o material necessário para começarem uma vida produtiva. Os gravemente incapacitados receberam tratamento institucional em centros especializados, mas não poderiam participar de treinamentos e atividades produtivas devido às suas limitações.

Aqueles que possuíam quarenta e cinco anos de idade ou mais e serviram pelo menos vinte anos, poderiam receber pensão governamental, como veteranos de guerra.

A reintegração econômica a uma população tão empobrecida como a da Etiópia foi um grande desafio. Em termos gerais a reintegração rural foi bem sucedida. A maioria dos ex-combatentes percebia-se em iguais, ou mesmo melhores, condições econômicas que a população civil. Entretanto a falta de recursos nas comunidades mostra que o nível médio de vida é bastante baixo. A reintegração urbana foi prejudicada por dois fatores: a falta de habilidades e um mercado de trabalho depreciado.

³² Durante a fase de desmobilização, doadores proveram estes centros com crucial assistência humanitária, a qual era administrada pelo GTE, pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha e pela Sociedade da Cruz Vermelha da Etiópia.

³³ Foram classificados como menos atingidos, aproximadamente vinte mil pessoas; como moderadamente prejudicados cerca de quinze mil pessoas e como gravemente incapacitados mais de duas mil pessoas.

Foram quatro os principais atores a promoverem a desmobilização e reintegração na Etiópia³⁴. O Governo Transitório da Etiópia, principalmente através da Comissão, a Agência Alemã para Cooperação Técnica³⁵, o Serviço Católico de Assistência³⁶ e o Banco Mundial³⁷ implementaram um total de sete tipos de programas de intervenção e proveram apoio para estimados trezentos e trinta e seis mil duzentos e trinta e três ex-combatentes ou mais de setenta por cento de todos os ex-combatentes desmobilizados dos exércitos derg e FLO.

5.2 Namíbia³⁸

Diferentemente do caso da Etiópia, a Namíbia passou por uma desmobilização de forças oponentes no contexto de uma transição para paz supervisionada pelas Nações Unidas, depois de vinte e cinco anos de luta armada pela independência do país³⁹.

No entanto, nem as Nações Unidas nem o novo governo planejaram assistência para a reintegração dos ex-combatentes. Após a independência, muitos ex-combatentes de ambas as forças beligerantes não conseguiram reintegrar-se economicamente e, em resposta aos protestos de veteranos, o governo rapidamente providenciou atividades *ad hoc*. Conseqüentemente, os programas de desmobilização e reintegração de ex-combatentes na Namíbia pareciam mais um mosaico de programas bem intencionados para responder a demandas existentes do que uma política governamental estratégica com programas bem planejados⁴⁰.

³⁴ Contudo, houve outros agentes importantes, como o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, a *United States Agency for International Development* (USAID), a OXFAM do Reino Unido e Irlanda, dentre outros. Para informações mais detalhadas, consultar o anexo II.

³⁵ Em cooperação com a Comissão, a Agência Alemã de Cooperação Técnica prestou assistência através do estabelecimento de um programa especial de reintegração no início de 1992. O programa especial prestava assistência de forma semelhante aos programas rural e urbano da Comissão. Os projetos incluíam desenvolvimento comunitário, promoção de negócios em pequena escala, equipamento de fazendas, treinamentos vocacionais, subsídios para emprego e projetos comunitários para provisão de alimentos ou dinheiro para o trabalho.

³⁶ Após consultas à Comissão, um esquema piloto de concessão de crédito para micro-empresas foi provido pelo Serviço Católico de Assistência. O objetivo do programa era prover crédito aos ex-combatentes para facilitar sua reintegração urbana.

³⁷ Em colaboração com o Governo Transitório da Etiópia, o Banco Mundial iniciou a fase piloto do Fundo de Reabilitação Social da Etiópia. O Fundo foi criado em dezembro de 1992 e, em março de 1995, cinco mil quinhentos e sessenta e seis ex-combatentes já estavam participando de diversos projetos de geração de renda.

³⁸ As informações relativas à operação de DDR na Namíbia foram extraídas do estudo de caso feito para o Banco Mundial por Colleta, Kostner e Wiederhofer “*Case Studies in War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda*” (COLLETA; KOSTNER; WIEDERHOFER, 1996).

³⁹ Em 1978, O Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a resolução 435, na qual destacava-se um plano para a transição da Namíbia para a independência, sob os cuidados do Grupo de Assistência Transitória das Nações Unidas (UNTAG). Após dez anos de luta acirrada, a resolução 435 foi finalmente implementada através de um acordo internacional sustentado pelos Estados Unidos que relacionava a retirada das tropas cubanas de Angola com a retirada das tropas sul africanas da Namíbia e a independência do último. O acordo de paz foi assinado por Angola, Cuba e África do Sul em dezembro de 1988. Curiosamente, não havia representante da Namíbia dentre as partes do acordo.

⁴⁰ Dado este cenário, no início de 1996, o governo redesenhou os componentes de reintegração.

Foram desmobilizados, em 1989, aproximadamente trinta e dois mil combatentes do Exército Popular de Libertação da Namíbia (EPLN) e vinte e cinco mil combatentes da Força Territorial África do Sudoeste (FTAS)⁴¹. Desses, cerca de sete mil e quinhentos foram absorvidos pelas forças de defesa e polícia da Namíbia. Os restantes foram diferenciados como desempregados, incapacitados e guerrilheiros da etnia San⁴².

A maioria dos ex-combatentes havia tornado-se militar por volta dos vinte anos e permanecido nas forças armadas por mais de dez anos. Em média, a educação formal era bastante baixa, mas a saúde não estava muito diferente dos níveis encontrados na população civil.

Mecanismos de identificação diferenciados foram utilizados para os ex-combatentes do EPLN e da FTAS. Os ex-combatentes do EPLN que se apresentaram para repatriação ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em Angola foram registrados e receberam um cartão de identificação⁴³. Como as autoridades da África do Sul possuíam registros computadorizados dos membros da FTAS, não se fizeram necessários outros meios de identificação.

Sem um mecanismo coerente de identificação e com um registro desigual entre os ex-combatentes tendo sido utilizado como forma de acesso aos benefícios, houve diversos e substanciais problemas na identificação. O Ministério da Defesa da Namíbia estima que cerca de quarenta por cento dos ex-combatentes deixaram de ser beneficiados.

Oficiais militares do UNTAG monitoraram o agrupamento de efetivos do EPLN em Angola⁴⁴. No processo de repatriação, os ex-combatentes juntaram-se aos civis em acampamentos do ACNUR e, após a liberação, receberam os mesmos benefícios relativos à desmobilização que os refugiados civis. Ao regressarem para a Namíbia, foram inicialmente para centros de recepção⁴⁵ operados pelo Conselho de Igrejas da Namíbia (CIN).

Centros secundários para grupos destituídos, pessoas com problemas físicos e sem moradia – especialmente crianças e idosos – foram formados pelo CIN⁴⁶. A Federação Luterana Mundial cuidou do transporte dos beneficiados.

Além do EPLN havia outros grupos armados atuando na Namíbia. Como parte do acordo de paz, a Força de Defesa da África do Sul retirou-se para a África do Sul uma semana após as eleições na Namíbia. A FTAS foi desmobilizada em junho de 1989, contudo unidades paramilitares conhecidas como Koevoet mantiveram suas atividades violentas até outubro de 1989. Temendo retaliação, muitos koevoets partiram para a África do Sul após a independência da Namíbia. Ex-combatentes da FTAS e koevoets não receberam qualquer dos benefícios oferecidos aos membros do EPLN.

⁴¹ Incluindo as forças paramilitares da FTAS.

⁴² Considera-se que a etnia San, também conhecida como Bushmen, tenha sido a primeira a habitar as terras que hoje formam a Namíbia, assim como parte do que hoje é a África do Sul e Botsuana.

⁴³ Como muitos ex-combatentes não foram identificados por este processo, o governo estabeleceu, posteriormente, um comitê de ex-oficiais para analisar solicitações de benefícios.

⁴⁴ Um número desconhecido de combatentes do EPLN permaneceu escondido em Angola no momento do registro e repatriamento pelo ACNUR. Membros desse grupo retornaram voluntariamente à Namíbia em 1989. A esse tempo, o CIN proveu um mês de distribuição de alimentos e um kit para cada ex-combatente, mas não foi demandado a registrá-los.

⁴⁵ Nos centros de recepção os beneficiados eram alocados em barracas, recebiam um cartão para distribuição de alimentos e um kit básico que incluía utensílios diários e uma pequena quantia em dinheiro.

⁴⁶ Estes centros secundários também funcionavam como forma de descongestionar os centros de recepção.

O apoio à reinserção consistiu em doação de uma quantia em dinheiro em cota única para cada ex-combatente desempregado, além de um cartão para retirada de alimentos por doze meses e cuidados médicos gratuitos nos centros de recepção do UNHCR. Também foi oferecida assistência para as necessidades básicas em curto prazo, como kits para produção agrícola, abrigos para moradia e apoio suplementar para as famílias. Os ex-combatentes da FTAS continuaram recebendo seus salários durante nove meses e os oficiais da FTAS receberam pensões. Os veteranos do EPLN⁴⁷ também receberam pensões.

A assistência para reintegração incluía apoio para obtenção de emprego, programas de reabilitação e realocação e treinamento vocacional. Logo após a independência, o governo da Namíbia empregou cerca de sete mil e quinhentos ex-combatentes (aproximadamente 13 por cento do total de ex-combatentes) em seu novo exército e polícia. O setor privado, que era majoritariamente dominado por brancos, empregou poucos ex-combatentes, alegando que eles não possuíam experiência profissional nem educação.

Cerca de dez por cento dos ex-combatentes eram incapacitados e tiveram acesso ao programa de reabilitação de quatro anos e meio do Ministério de Terras, Realocação e Reabilitação da Namíbia, que estabeleceu seis projetos de geração de renda⁴⁸. Esses projetos tiveram alguns problemas, como a escolha inadequada dos sítios de atuação e a falta de sucesso do treinamento para desenvolver suas habilidades.

5.3 Análise das Experiências

Os principais problemas encontrados nas experiências da Namíbia e da Etiópia são diferentes. Enquanto a Etiópia teve uma operação de DDR após um conflito que foi finalizado praticamente sem a participação das Nações Unidas, a operação da Namíbia foi realizada após uma operação de paz da ONU, contudo, não foi devidamente planejada desde o início.

Em ambos os casos, o DDR não fez parte do acordo de paz, conforme aconselha o Relatório do Conselho do Conselho de Segurança sobre o papel das operações de paz da ONU em desarmamento, desmobilização e reintegração (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p.5): *“Disarmament, demobilization and reintegration programmes should be entrenched in the peace agreement and the overall national post-conflict recovery and reconstruction strategy”*

Além disso, ainda que tenham sido oferecidos benefícios para todas as partes envolvidas, na Namíbia esses benefícios não foram proporcionais⁴⁹. Isso prejudica a disposição da parte “derrotada” no conflito a desarmar-se e desmobilizar-se (caso os koevets na Namíbia) indo contra a necessidade de construir confiança entre as partes, também descrita na página 5 do relatório acima citado⁵⁰.

⁴⁷ Ex-combatentes com mais de quarenta e cinco anos.

⁴⁸ A Igreja Evangélica Luterana da Namíbia também atuou em prol dos incapacitados, mantendo um centro de reabilitação vocacional desde 1991, onde os beneficiados recebiam apoio por um ano.

⁴⁹ Na Namíbia, os ex-combatentes da FTAS e koevets foram tratados de forma diferente dos ex-combatentes do EPLN.

⁵⁰ Neste documento (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p.5): encontra-se que *“The parties to the conflict should have a strong political will to abide by and respect*

Apesar das dificuldades e falhas encontradas, o fato destes dois países terem mantido sua independência e não retomado a hostilidades após as operações de DDR que lá ocorreram⁵¹ é bastante positivo e pode indicar a influência destas operações para a consolidação da paz⁵².

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda não é possível afirmar que a ONU possua uma forma de atuação consolidada em relação ao DDR. O tema tem evoluído dentro da Organização e tentativas têm sido feitas para que o desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes ocorra da melhor forma possível. Em cada caso, a ONU procura adaptar suas diretrizes às possibilidades existentes e essa flexibilidade – ainda que bem vinda até certo ponto – faz com que os responsáveis por cada operação não saibam exatamente como agir e quais os passos a serem tomados.

Para amenizar a falta de diretrizes específicas, é fundamental que as operações possuam planejamento detalhado, feito por pessoas altamente qualificadas. A qualificação necessária vai desde a experiência e experiência nas áreas específicas relacionadas ao DDR⁵³, até o conhecimento do conflito em questão e dos fatores envolvidos. Assim, far-se-ia necessário um grupo de profissionais com qualificação complementar: parte deles do corpo de funcionários e consultores das Nações Unidas, que tenham experiência com o DDR, e a outra parte de agentes locais, profundos conhecedores do conflito em questão e da realidade da região em que se encontrem.

Tendo em vista o grande número de órgãos da ONU envolvidos com o desarmamento, desmobilização e reintegração, seria importante que as Nações Unidas possuíssem um órgão⁵⁴ capaz de coordenar a atuação do sistema ONU nas operações de DDR⁵⁵. Ainda que isso possa resultar em mais um organismo a ser administrado (o que

the protocols on disarmament, demobilization and reintegration concluded in the peace agreement. All parties to the conflict should participate in building mutual confidence and trust”.

⁵¹ Em 1998, houve um conflito de fronteiras entre a Etiópia e a Eritreia, o qual não é considerado nesta análise como extensão das hostilidades anteriores ao processo de DDR ocorrido em 1991.

⁵² Vale lembrar mais uma vez que o DDR não é o único fator envolvido na pacificação e consolidação da paz de uma região. Dada a variedade de fatores envolvidos, é difícil demonstrar a causalidade direta do DDR na não retomada do conflito nestas localidades. Contudo, o fato de, após anos de luta, a paz só ter sido encontrada após o DDR é significativo. Além disso, é notável que enquanto alguns grupos não foram desarmados, desmobilizados e reintegrados (como aconteceu com os koevets em um primeiro momento) ataques armados continuaram ocorrendo.

⁵³ Como descrito anteriormente, a falta de experiência das Nações Unidas como DDR torna mais difícil encontrar pessoas capacitadas. Contudo, isso precisa ser superado através de investimentos em estudos a este respeito e da capacitação de profissionais nos centros de pesquisa.

⁵⁴ Sugestão semelhante a esta foi feita no relatório *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peace Keeping Environment: principles and guidelines* (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS, 2000, p. 7): “An inter-agency multidisciplinary planning committee, composed of representatives from the United Nations, specialized agencies as well as governmental and non-governmental organizations involved in the implementation process should be established as early as possible”.

⁵⁵ Este pensamento encontra base, na teoria funcionalista, que prevê o fortalecimento da cooperação internacional, inclusive através de instituições, como forma de reforçar os laços entre os Estados e de, conseqüentemente, gerar uma ramificação, ampliando as boas relações entre os Estados para outras áreas

pode gerar críticas quanto à burocratização da instituição), este órgão faz-se fundamental, uma vez que as experiências com DDR até o momento tiveram pouca ou nenhuma coordenação, gerando uma diminuição dos resultados alcançados e mesmo o retorno de hostilidades.

Além de organizar o sistema ONU, é fundamental que cada operação também seja coordenada. As Nações Unidas deveriam encarregar-se disto, mas, no caso de não ser possível, é importante que os diversos agentes envolvidos planejem suas atividades em conjunto, de forma a melhor aproveitar seus recursos⁵⁶.

Nesse sentido, seria conveniente um estudo mais profundo sobre as formas como as Nações Unidas possam reforçar sua atuação nas operações de DDR, especialmente quanto à sua relação com as instituições doadoras. A partir do momento em que seja possível que essas entidades aceitem a orientação das Nações Unidas nas operações de DDR, mais fácil será que os órgãos locais, ávidos por financiamento, deixem a coordenação das operações a cargo da ONU.

Por fim, conclui-se que as operações de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes são de fato fundamentais para a consolidação da paz, mas que a atuação das Nações Unidas, apesar de sua importância, precisa ser revista. As dificuldades encontradas fazem com que a ONU venha tendo um papel secundário nas operações de DDR até o presente momento, sendo essencial que haja maior empenho da ONU no sentido de corrigir suas falhas e superar suas dificuldades. Contudo, dada a crescente consideração que as Nações Unidas têm dado ao tema, é de se esperar que ela reforce sua atuação nesse âmbito – o que é fundamental para o sucesso de suas operações de paz e para a paz e segurança internacionais como um todo.

Enfim, são muitos os pontos a serem aprimorados no DDR, mas o reconhecimento das Nações Unidas de sua importância e a inclusão do tema na agenda de discussão da Organização é um ponto bastante positivo. Tendo em vista que a nova tendência das Nações Unidas em relação à manutenção da paz é investir na prevenção de guerras e consolidação da paz, é de se esperar que o tema ganhe ainda mais força, seguindo o processo de evolução em que se encontram as operações de consolidação da paz.

que não as inicialmente previstas. O fortalecimento da relação entre as partes através de uma instituição forte e altamente capacitada pode ser muito benéfico no caso do DDR, já que este depende primordialmente da confiança e da disposição para colaborar das partes envolvidas.

⁵⁶ A falta de coordenação leva a uma grande perda de recursos, de energia e de tempo, que podem resultar na falha da operação como um todo.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CARDOSO, Afonso José Sena. **O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL. **ABC das Nações Unidas**. Rio de Janeiro, 1997.

COLLETA, Nat; KOSTNER, Markus; WIEDERHOFER, Ingo. **Case Studies in War-to-Peace Transition: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda**. World Bank, 1996.

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas. **Building Peace: Challenges and Strategies After Civil War**. The World Bank Group. Disponível em: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/building.pdf>. Acessado em 15/06/2005.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 1999.

FUSATO, Massimo. **Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Ex-Combatants**. Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/m/demobilization.jsp>. Acessado em: 15/04/2005.

MAIESE, Michelle. **Reconstruction Programs**. Disponível em: http://www.beyondintractability.org/m/reconstructive_programs.jsp. Acessado em: 14/06/2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Carta das Nações Unidas**. Brasília: 1976.

----- Divisão de Atos Internacionais. **Tratado de Renúncia à Guerra (Pacto de Paris ou Briand-Kellog)**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/renguerra.htm>. Acessado em 31/05/05.

UNITED NATIONS. **A More Secure World: our shared responsibility**. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Changes. New York, 2004.

----- **An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping**. New York, 1992.

----- **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. New York, 2000.

----- **Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations.** New York, 1995.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE KEEPING OPERATIONS. **Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peace Keeping Environment: principles and guidelines.** New York, 1999.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **UNDP's Role in Addressing Armed Violence and the Demobilization of Ex-Combatants.** Disponível em: <http://www.undp.org/bcpr/smallarms/undp.htm>. Acessado em 20/06/2005.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration.** New York, 2000.