



# Democratizar a segurança para evitar o conflito e construir a paz

*Quando estávamos no regime militar, não recebíamos nada do governo, mas tínhamos paz. Agora estamos numa democracia, não recebemos nada do governo e não temos paz.*

– Muhammad Umaru, alfaiate da Nigéria<sup>1</sup>

O desenvolvimento humano, no seu sentido mais amplo, exige governação democrática – com todas as pessoas a poderem participar nas instituições e nas decisões que moldam suas vidas e com todos os que têm poder a serem responsáveis pelas suas acções. Atingir o desenvolvimento humano também depende da paz e da segurança pessoal.

Em sítios onde os governos não proporcionaram paz social – incluindo, nos últimos anos, Afeganistão, Libéria, Serra Leoa e Somália – as pessoas começaram a questionar se existe um *trade-off* entre assegurar a paz e estabelecer uma governação democrática. Com 53 importantes conflitos armados nos anos de 1990, que resultaram num número estimado em 3,6 milhões de mortos (principalmente civis), é fácil compreender por que razão algumas pessoas podem defender uma paz despótica a nenhuma paz.<sup>2</sup>

O desafio de manter a paz está a agigantar-se em muitos outros países, incluindo vários dos que abraçaram triunfalmente a democracia nos anos 80 e 90 do século passado. Desde 1989, os exércitos nacionais intervieram nos assuntos políticos de 13 estados subsarianos: cerca de um em cada quatro países da região.<sup>3</sup> No Paquistão, em 1999, líderes militares retomaram o controlo das instituições democráticas sob a bandeira da manutenção da paz civil. No Zimbabwe, em 2000-02, o governo eleito minou a democracia e a segurança pessoal, usando as forças de segurança do país para prosseguir os seus fins. Noutros países, o risco de um “estado falhado” – em que a segurança é fragmentada e até privatizada – é pelo menos tão grande como o risco de regressar ao governo autoritário brutal.

Significa isso que a ordem civil é incompatível com a verdadeira democracia nesses países? Muitos diriam que sim, argumentando que as pessoas precisam de governos que se concentrem na paz e na construção do estado, em primeiro lugar, e depois na construção da democracia. Outros tirariam a conclusão oposta: que as pessoas desses países nunca verão a paz pública e a segurança pessoal durar até a polícia, as forças armadas e outras forças de segurança estarem sob firme controlo democrático.

Exemplos recentes apoiam o segundo argumento, mostrando que é improvável que as democracias estabelecidas experimentem a guerra civil<sup>4</sup> – e que mesmo as democracias menos enraizadas continuam a ser mais capazes de lidar com a agitação política do que os regimes autoritários. Porquê? Provavelmente porque as democracias, ao contrário das ditaduras, oferecem maneiras não violentas de resolver conflitos políticos e os grupos de oposição têm razão para esperar que a sua vez chegue. A nível internacional, a investigação também mostra a quase ausência de guerra entre democracias, o que apoia a noção de paz democrática.<sup>5</sup> O facto dos países democráticos parecerem gozar uma paz permanente entre eles, desafia o ponto de vista amplamente defendido de que os estados-nação estão condenados a existir num estado de guerra.

Todavia, a história também mostra que os primeiros anos da construção de um estado democrático tendem a ser os mais perigosos, tanto para a democracia como para a paz civil. Entre 1951 e 1999, 46 governos eleitos foram derrubados pela força por regimes autoritários. E quase todos as democracias mais estáveis de hoje – incluindo os Estados Unidos – sofreram uma guerra civil no princípio da sua história. A maior parte levou várias gerações a desenvolver um exército profissional sob controlo democrático civil. Isto devia fazer hesitar qualquer pessoa que argumente que os objectivos da construção da democracia e da segurança da

*As democracias, ao contrário das ditaduras, oferecem maneiras não violentas de resolver conflitos políticos e os grupos de oposição têm razão para esperar que a sua vez chegue*

*Na segunda metade do século XX, 50 países passaram de regimes militares autoritários para governos democraticamente eleitos*

ordem pública estão perfeitamente alinhados. A governação democrática é mais fácil de iniciar do que de institucionalizar (ver a contribuição especial do Presidente do Senegal, Abdoulaye Wade).

Este capítulo foca a importância que a segurança pessoal e a ordem pública têm para o desenvolvimento humano, sustentadas por forças de segurança pública sob firme controlo democrático. Pergunta por que razão estas coisas são tão difíceis de atingir, mesmo em democracias bem estabelecidas. Depois, avalia sumariamente as implicações para o progresso do tipo de governação democrática esboçado neste relatório, em todas as democracias do mundo, mas especialmente nas mais recentes, e em situações de pós-conflito como no Afeganistão, onde as bases do governo e da ordem pública têm que ser reconstruídas.

#### ASSEGURAR A PAZ E A RESPONSABILIDADE PÚBLICA

Construir um estado que funcione exige um nível básico de segurança. E sendo sensível à necessidade de segurança, a governação democrática pode ajudar a lançar as bases para manter a ordem e gerir o de-

envolvimento. Segue-se que o desenvolvimento humano será travado em qualquer país em que as forças armadas, a polícia e outras instituições relacionadas com a segurança dominem instituições democráticas, ou não sejam democraticamente responsáveis por grande parte do seu poder, ou sejam fragmentadas e anárquicas (caixa 4.1). Todavia, é essa hoje a situação na maioria dos países em desenvolvimento.

Na segunda metade do século XX, 50 países passaram de regimes militares autoritários para governos democraticamente eleitos.<sup>7</sup> Mas, continuam a ser muito frequentes as intervenções armadas nos assuntos políticos do estado (quadro 4.1). Em muitas outras democracias em desenvolvimento, as forças armadas continuam a exercer profunda influência política e económica (caixa 4.2). Além disso, as forças de segurança são, muitas vezes, largamente responsáveis pela formulação da política de segurança, quer em novas democracias, quer em democracias antigas.

Tanto nos países democráticos como nos países não democráticos, partes do sector da segurança podem tornar-se instrumentos de políticos ou partidos extremistas. Ou podem, na realidade, cair em mãos privadas – com senhores da guerra, grupos paramilitares ou empresas de segurança privadas.

### CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL

#### Governação democrática em África

Na longa e sombria história de África – incluindo períodos recorrentes de governo militar e autocrático – não é exagero afirmar, que no início do terceiro milénio, são muitos os indícios de que o nosso continente está, finalmente, no caminho certo.

Ultrapassando os muitos planos forjados desde a independência, há 40 anos, os chefes de estado africanos conceberam, pela primeira vez, uma visão de longo prazo que esboça as principais prioridades da África e os meios para as satisfazer, em parceria com países ricos. A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, aprovada na Cimeira de Lusaca de Julho de 2001, salienta três grandes princípios como parâmetros para transformar a África – permitindo que o continente recupere o tempo perdido em relação aos países desenvolvidos:

- Primeiro, o reconhecimento de que a boa governação é indispensável ao desenvolvimento da África.
- Segundo, a aceitação do desenvolvimento regional como a abordagem escolhida pelos estados africanos.
- Finalmente, pela primeira vez, a abertura da África ao capital privado.

Neste quadro, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África foca oito áreas prioritárias: desenvolvimento da infra-estrutura em sentido lato, educação, saúde, agricultura,

ambiente, nova tecnologia da informação e comunicação, energia e acesso aos mercados de países desenvolvidos. Construir a capacidade nacional para satisfazer estes compromissos vai exigir reformas da administração e dos serviços públicos, forte supervisão parlamentar, tomada de decisão mais participativa a todos os níveis, medidas eficazes para combater a corrupção e uma reforma judicial completa.

Novas e corajosas formas de governação democrática estão a varrer a África. Encorajando o pluralismo político, eleições livres e abertas, controlo civil das forças armadas, um sector privado crescente e a protecção dos sindicatos e doutros grupos da sociedade civil, os líderes da África estão a trazer nova esperança e novas oportunidades aos seus povos.



**Abdoulaye Wade**  
*Presidente do Senegal*

QUADRO 4.1

**Quem guarda os guardas? Países que viveram intervenções armadas nos anos 1990**

Argélia, 1992  
 Burundi, 1993  
 República Centro-Africana, 1996  
 Comores, 1998  
 Congo, 1993 and 1997  
 Congo, Rep. Dem., 1997  
 Costa do Marfim, 1999  
 Etiópia, 1991  
 Gâmbia, 1994  
 Guiné-Bissau, 1999  
 Haiti, 1991  
 Lesoto, 1994 and 1998  
 Myanmar, 1990  
 Níger, 1995  
 Nigéria, 1993  
 Paquistão, 1999  
 Ruanda, 1993  
 Serra Leoa, 1997  
 Somália, 1991

Fonte: Chege 2001; Economist Intelligence Unit 2002; Eldis 2002; World Bank 2002a.

Além disso, os serviços de segurança legítimos são muitas vezes incapazes de lidar com o aumento da criminalidade, com violações dos direitos humanos ou com a violência étnica. Em todos esses casos, a segurança pessoal e a governação democrática estão em risco, porque os meios para o uso legítimo da força não estão sujeitos ao controlo democrático.

*O EXEMPLO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO PARA O CONTROLO DEMOCRÁTICO DO SECTOR DA SEGURANÇA*

Ao longo da história e em muitos países democráticos de hoje, governos autoritários resistiram a iniciativas no sentido da democracia, ou anularam-nas – argumentando que a democracia é incompatível com a ordem pública e a segurança pessoal. Mas, a história sugere que o contrário é verdadeiro: o controlo civil democrático das forças de segurança do estado, longe de se opor à segurança pessoal, é essencial para ela. Sem esse controlo, os supostos garantes da segurança pessoal podem ser a sua maior ameaça.

Durante o século XX, as “mortes pelo governo”, ou “democídios” – através da violência directa ou de negligência grosseira em grandes desastres – foram calculadas em 170 milhões de pessoas, muito mais do que o número de mortes em guerras (quadro 4.2).<sup>8</sup> Os democídios incluem milhões de mortes na China, na Alemanha e na União Soviética, e muitas mais numa escala mais pequena. Nada disto teria sido possível sem

CAIXA 4.1

**Quem é quem no sector da segurança?**

A comunidade da segurança dum país pode incluir um conjunto de actores:

- *Organizações autorizadas a usar a força:* forças armadas, polícia, forças paramilitares, gendarmarias, serviços de informação (militares e civis), serviços secretos, guardas costeiros, guardas fronteiriços, autoridades aduaneiras, unidades de reserva e de segurança local (forças de defesa civil, guardas nacionais, guardas presidenciais, milícias).
- *Administração civil e órgãos de vigilância:* presidente e primeiro-ministro, órgãos consultivos de segurança nacional, parlamentos e comissões parlamentares seleccionadas, ministros da defesa, assuntos internos e negócios estrangeiros, autoridades consuetudinárias e tradicionais, órgãos de gestão financeira (ministros das finanças, gabinetes do orçamento, unidades de au-

ditoria financeira e de planeamento), organizações da sociedade civil (institutos civis de análise, provedorias de justiça).

- *Instituições de imposição da justiça e da lei:* sistema judicial, ministros da justiça, prisões, serviços de investigação e instrução criminal, comissões dos direitos humanos e provedores, serviços correcionais, sistemas de justiça consuetudinária e tradicional.
- *Forças de segurança não previstas na lei:* exércitos de libertação, exércitos de guerrilha, unidades particulares de escolta, empresas privadas de segurança, milícias de partidos políticos.
- *Grupos da sociedade civil não previstos na lei:* grupos profissionais, meios de comunicação, organizações de investigação, organizações de protecção, organizações religiosas, organizações não governamentais, grupos comunitários.

Fonte: Ball e outros (a publicar).

o apoio e os esforços da polícia, dos serviços secretos, das forças armadas e de forças paramilitares, oficiais e não oficiais. Onde os governos se apoiam na segurança como base do seu poder, as forças de segurança são, frequentemente, a principal causa de insegurança dos seus cidadãos e dos estados vizinhos.

Sem mecanismos de controlo, as instituições de segurança caem muitas vezes em cima dos membros mais vulneráveis da sociedade, impedindo lutas diárias pela sobrevivência e outras liberdades básicas. Em grande parte da África existe tortura, intimidação e assédio de civis, perpetrados pela polícia em nome dos regimes no poder.<sup>9</sup> E em todo o mundo, demasiadas forças policiais estão ausentes de onde são necessárias, não respondem aos pedidos de ajuda ou só entram em cena quando alguém foi morto.

QUADRO 4.2

**Durante o século XX, os democídios foram muito mais vulgares sob regimes totalitários e autoritários**

Tipo de governo	Número de pessoas desarmadas mortas intencionalmente pelo governo (milhões)	Número de pessoas mortas em guerras (milhões)
Democrático	2	4
Autoritário	29	15
Totalitário	138	14

Fonte: Rummel 1997, quadro 4.

### Velhos hábitos costumam a morrer – a grande herança do regime militar

Normalmente oculta após a entrega do poder a governos eleitos, a influência política e económica das forças armadas continua a ser forte e irresponsável na maior parte das democracias mais jovens – e, também, em muitas das mais antigas. Desde significativos negócios empresariais, formais e informais, até poderes constitucionais para dissolver governos eleitos e ameaças veladas aos líderes eleitos que põem em causa interesses militares, as forças armadas continuam a ser uma instituição pública extremamente poderosa. Os seus vastos interesses políticos e económicos em muitos países, exigem que os líderes democráticos avancem cuidadosamente, acedendo por vezes a exigências das forças armadas para proteger imperativos democráticos. Entre os exemplos muito conhecidos de forte influência militar após o poder directo das forças armadas incluem-se os seguintes:

**Nigéria.** O papel das forças armadas da Nigéria, primeiro no derrube (1993) e, depois, na recondução de líderes democraticamente eleitos (1999), mostra a sua posição no centro do governo. O vencedor das eleições de 1999, o Presidente Olusegun Obasanjo, é um antigo líder militar. E indivíduos das forças armadas – especialmente oficiais reformados – continuam a exercer influência política, providenciando fundos substanciais para os partidos políticos. Muitos antigos soldados são, actualmente, membros da Assembleia Nacional. Oficiais reformados também mantêm uma influência penetrante em sectores importantes da economia, incluindo a agricultura, banca, petróleo e transportes aéreos.

**Chile.** A reforma constitucional de 1989 trouxe a paridade entre representantes civis e militares no governo. Mas a coligação no poder, a Concertacion, tem lutado para eliminar os as-

sentos dos senadores “designados” (oito são nomeados e dois antigos presidentes têm lugares vitalícios), redefinir o papel do Conselho de Segurança Nacional e rever o financiamento militar. Por exemplo, as forças armadas recebem 10% das receitas de exportação da Codelco, a empresa estatal do cobre.

**Indonésia.** Mais de três anos depois da restauração do regime democrático, as forças armadas e a polícia ainda mantêm um controlo efectivo sobre as políticas e práticas de segurança. Também continuam a ter 38 lugares de nomeação no parlamento nacional, embora sejam muito menos lugares do que há alguns anos, e vários generais reformados prestam serviço no gabinete da presidente. Cerca de dois terços das despesas militares são financiadas por interesses empresariais militares fora do controlo do governo central.

**Turquia.** O regime democrático na Turquia foi interrompido pelas forças armadas em 1960-61, 1971-73 e 1980-83. As forças armadas têm uma função constitucional e tradicional como guardiãs supremas da constituição, e especialmente do carácter secular do estado. A constituição de 1982, criou um Conselho de Segurança Nacional de alto nível com metade dos seus membros provenientes das forças armadas. A influência do conselho na política nacional tem crescido em resposta a preocupações de segurança regional.

**Argentina.** A Comissão Nacional dos Desaparecidos da Argentina examinou três juntas militares que governaram o país entre 1976 e 1982 e condenou várias figuras poderosas. Mas, mais tarde, a pressão das forças armadas levou a perdões presidenciais para os oficiais condenados.

Fonte: Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano, Ball e outros 2002, Chege 2001, Omitoogun 2002; *The Economist* 2002.

Apesar de tudo isto, as pessoas precisam desesperadamente da polícia para lhes dar segurança física básica nas suas vizinhanças. Avaliações participativas da pobreza concluem muitas vezes que a falta de segurança física é uma das principais preocupações dos pobres.<sup>10</sup> A ironia é que os que mais necessitam de forças de segurança profissionais e a funcionar bem – as pessoas pobres e socialmente excluídas – são geralmente as que mais desconfiam dos serviços que essas instituições públicas prestam, e não é sem razão. Reconhecem que, com muita frequência, as forças de segurança estão por trás da proliferação do conflito civil.

A governação não democrática das forças de segurança também pode distorcer as prioridades de segurança. Em muitos países, uma tendência para a segurança militar levou governos a militarizar as forças de polícia (esbatendo ainda mais a diferença entre elas e as forças armadas) ou a subfinanciá-las gravemente, minando a sua capacidade de garantir a segurança do povo. Especialmente nos países de rendimento baixo, a polícia e outras forças de segurança tem salários quase de subsistência, formação limitada ou inexistente, gestão corrupta e elevados níveis de analfabetismo. Assim, as desigualdades económicas e sociais traduzem-se em grandes desigualdades da segurança pessoal. Em resposta, as comunidades pobres sentem que têm que criar milícias locais, ou mesmo, que recorrer a formas menos organizadas de fazer “justiça”. Mesmo nos Estados Unidos, os pobres têm muito mais probabilidades do que os ricos de ser vítimas de crime violento (quadro 4.3). Além disso, nos países industrializados, as empresas e os indivíduos contribuem, cada vez mais, para a indústria de segurança mundial privada, que movimenta 100 mil milhões de dólares por ano – consequência directa duma segurança pública fraca.<sup>11</sup>

QUADRO 4.3

#### Nos Estados Unidos, os pobres têm mais probabilidades de ser vítimas de crime violento, 1999

Rendimento familiar das vítimas (dólares)	Taxas de vitimação (crimes por 1.000 pessoas com 12 anos ou mais)
Menos de 7.500	59,5
7.500–14.999	45,6
15.000–24.999	36,1
25.000–34.999	39,1
35.000–49.999	30,8
50.000–74.999	33,7
75.000 e acima	24,1

Fonte: U.S. Bureau of Justice Statistics 1999, quadro 14.

*UM PODER EM SI PRÓPRIO: A DIFICULDADE EM MANTER AS FORÇAS DE SEGURANÇA RESPONSÁVEIS*

Porque é que tem sido tão difícil para os regimes democráticos – especialmente para os novos – controlar as forças de segurança e torná-las mais sensíveis às necessidades de segurança do povo? Porque a história projecta uma grande sombra. Os líderes eleitos nas jovens democracias dependem, muitas vezes, das forças de segurança, incluindo unidades militares, para se manterem nos cargos, porque essas

forças são as mais poderosas da sociedade. Pela mesma razão, os líderes podem resistir activamente a uma maior responsabilização e abertura para os militares, porque dependem do poder deles para os seus próprios fins.

Outra razão é a tendência natural para o secretismo e falta de transparência em questões de segurança. As políticas de segurança – tanto internas como externas – estão no centro das relações de poder dentro das sociedades e entre elas. Todavia, normalmente também são a área em que a sociedade civil, o governo e as suas instituições de vigilância têm menos a dizer. A falta de transparência e de responsabilização é particularmente problemática na planificação orçamental, onde alguns indivíduos seleccionados do ramo executivo tomam decisões sobre políticas e recursos da segurança. Funcionários fundamentais do ministério das finanças e de outras áreas do executivo são muitas vezes excluídos da tomada de decisão – ou vêm as suas decisões contornadas. Órgãos parlamentares – que até podem ter poderes de fiscalização da constituição nacional – e os meios de comunicação e a sociedade civil são normalmente mantidos na ignorância.

Para piorar as coisas, em muitos países, as forças armadas têm fontes de receita fora do orçamento oficial. Na Nigéria, sob o General Sani Abacha, uma grande parte do Fundo do Petróleo ia para as forças armadas. Ou então as forças armadas têm consideráveis actividades empresariais. O Exército Popular de Libertação chinês tinha um grande império empresarial. Este começou a ser desmantelado pelo governo central, em 1998, fazendo aumentar o orçamento oficial da defesa.<sup>12</sup> Essas actividades extra-orçamentais tendem a ser quase impossíveis de fiscalizar e controlar, dando às forças armadas uma margem considerável para tratarem dos seus assuntos, independentemente de qualquer controlo democrático.

E dado o secretismo que muitas vezes envolve as compras de armas, a aquisição de armamento dispendioso por líderes militares irresponsáveis é propício à corrupção, mesmo depois de acabar o regime militar directo. As decisões de aquisição baseiam-se, muitas vezes, na política externa e não apenas em critérios técnicos. Isso permite que os decisores militares, e os seus homólogos civis do ramo executivo, escondam interesses financeiros pessoais atrás de afirmações mal definidas de “segurança nacional”.

Hierarquias militares rígidas e falta de controlo e auditoria parlamentar em matérias de segurança

limitam ainda mais o escrutínio cuidadoso dos contratos de armas. Segundo um estudo do governo dos EUA, cerca de metade dos subornos conhecidos desde meados dos anos 90 foram em contratos de defesa – e esses são apenas os subornos conhecidos.<sup>13</sup> Os negociantes de armas, tanto dos países industrializados como dos países em desenvolvimento, conduzem as suas negociações em privado e muitas vezes encaminham armas e pagamentos através de países intermediários, que não colaboram nos casos de corrupção (quadro 4.4). O mercado mundial de armas, sustentado por poderosos interesses económicos, reforça o secretismo excessivo e a corrupção nos sectores da segurança de muitos países.

Os governos e as suas forças de segurança têm a obrigação de proteger a segurança das suas fronteiras e do seu povo. Isso talvez justifique mais confidencialidade do que se aplica a outras áreas do governo. Mas, nos sistemas democráticos também devia haver a obrigação dos decisores políticos e das forças de segurança serem responsáveis perante o público, pelas suas decisões e pela maneira como utilizam recursos públicos. Pequenos ajustamentos podem satisfazer necessidades legítimas de confidencialidade, sem violar os princípios da administração pública saudável.

A responsabilização efectiva em matérias de segurança nunca será materializada se as instituições de supervisão não tiverem capacidade para avaliar actividades de segurança. Sem essa capacidade, persistirá um ciclo de ignorância. Quando a participação, ou um papel de monitorização das decisões

*Nos sistemas democráticos também devia haver a obrigação dos decisores políticos e das forças de segurança serem responsáveis perante o público, pelas suas decisões e pela maneira como utilizam recursos públicos*

QUADRO 4.4

**Em 1996-2001 alguns países dominaram as exportações mundiais de armas convencionais**

Exportador	Exportações (mil milhões de dólares EUA)	Parcela do total mundial (porcentagem)
Estados Unidos	54	45
Federação Russa	21	17
França	11	9
Reino Unido	8	7
Alemanha	6	5
Outros	20	17
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>100</b>

*Nota:* Os dados são valores do indicador de tendência, que apenas indica o volume de transferências internacionais de armas e não o seu valor financeiro real. Os relatórios de transferência de armas publicados apenas dão informação parcial porque nem todas as transferências são integralmente relatadas. Estas estimativas são conservadoras e podem subestimar as verdadeiras transferências de armas convencionais.

*Fonte:* SIPRI 2002.

### Princípios da governação democrática no sector da segurança

- A autoridade suprema em matérias fundamentais de segurança tem que depender dos representantes eleitos.
- As organizações de segurança devem funcionar de acordo com a lei constitucional e internacional e com o respeito pelos direitos humanos.
- Informações sobre planeamento e recursos de segurança devem estar amplamente disponíveis, tanto dentro do governo como para o público. A segurança tem que ser gerida usando uma abordagem compreensiva e disciplinada. Isso significa que as forças de segurança devem estar sujeitas aos mesmos princípios de gestão do sector público que as outras partes do governo, com pequenos ajustamentos adequados à confidencialidade da segurança nacional.
- As relações entre civis e militares têm que se basear numa hierarquia de autoridade bem ar-

ticulada entre autoridades civis e forças de defesa, nos direitos mútuos e nas obrigações das autoridades civis e das forças de defesa, e numa relação com a sociedade civil baseada na transparência e no respeito dos direitos humanos.

- As autoridades civis precisam de ter capacidade para exercer controlo político sobre as operações e o financiamento das forças de segurança.
- A sociedade civil tem que ter meios e capacidade para monitorizar as forças de segurança e fornecer contributos construtivos para o debate político sobre a política de segurança.
- O pessoal da segurança tem que ser formado para desempenhar profissionalmente as suas funções e deve reflectir a diversidade das respectivas sociedades – incluindo mulheres e minorias.
- Os decisores políticos têm que dar a máxima prioridade à protecção da paz regional e local.

#### Manter as forças armadas e a polícia responsáveis



Fonte: Baseado em U.K. Department for International Development 2000; ver também Nathan 1994; Bland 1999; e Legault 2001.

de política de segurança, é negada aos actores civis legítimos, fica a faltar-lhes o conhecimento pormenorizado das questões de segurança. Então, este conhecimento limitado facilita às forças de segurança o argumento de que a tomada de decisão deve permanecer com os que têm conhecimento relevante – com as forças armadas.

Os princípios nucleares da governação democrática do sector da segurança podem ajudar os governos a equilibrar a necessidade de secretismo com a necessidade de maior controlo democrático (caixa 4.3). Mas, são poucos os países que se aproximam deste ideal e a governação democrática está a ser

travada por um fracasso sistemático em transformar o papel dos militares e da polícia.

#### AS PRINCIPAIS PRIORIDADES PARA UMA GOVERNAÇÃO MAIS DEMOCRÁTICA NO SECTOR DA SEGURANÇA

Os países que procuram atingir a governação democrática das forças de segurança enfrentam três desafios. O primeiro é estabelecer a liderança directa das forças de segurança por departamentos do executivo, a fiscalização fiscal pelo parlamento e por órgãos especializados de auditoria e a monitorização pelos meios de comunicação e pela sociedade civil. O segundo desafio é desenvolver uma cultura de profissionalismo e neutralidade política dentro das forças de segurança. O terceiro é separar claramente uma força de polícia eficaz das forças armadas e encorajar o policiamento da comunidade.

Mesmo em democracias antigas, as relações entre os civis e as suas forças de segurança raramente são ideais. Mas, há exemplos encorajadores em várias novas democracias – na África do Sul, Europa do Leste e em países da América Latina anteriormente propensas a golpes de estado – que mostram que é possível progredir. Também mostram que o êxito pode dar um impulso adicional ao desafio mais amplo de reforçar as instituições democráticas e promover a política democrática.

#### REFORÇAR O CONTROLO DEMOCRÁTICO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PELO ESTADO E PELA SOCIEDADE CIVIL

Com a passagem à democracia, pressupõe-se que o controlo oficial das forças de segurança seja transferido para as autoridades civis. Mas, o verdadeiro controlo e a responsabilidade pública ficam muitas vezes para trás. Em muitos países, as forças armadas têm uma posição altamente privilegiada na atribuição dos recursos nacionais. Igualmente, a despesa com as forças de segurança não concorre em pé de igualdade com a despesa para satisfazer as necessidades básicas de todas as pessoas, particularmente das vulneráveis. A governação democrática exige que as decisões acerca do tamanho, estrutura e operações de forças de segurança assentem em bases legais sólidas, exercidas com responsabilidade política. As autoridades civis precisam estar sob controlo, mas também precisam de dar orientação clara às forças

de segurança, trabalhando com elas e respeitando o seu conhecimento.

O processo orçamental é o principal instrumento para a transparência e a responsabilidade. Os orçamentos fazem uma apresentação pormenorizada dos planos pelos quais as pessoas podem responsabilizar o parlamento e por cuja boa execução o parlamento pode responsabilizar as forças de segurança. A gestão da despesa com a segurança tem quatro elementos relacionados:

- Identificar as necessidades e os objectivos fundamentais do sector da segurança como um todo e as missões específicas que diferentes forças de segurança serão solicitadas a realizar.
- Determinar o que é possível fazer.
- Afectar recursos com base em prioridades dentro e entre as de diferentes agências de segurança.
- Garantir o uso eficiente e eficaz de recursos.

Os departamentos executivos – incluindo a chefia do executivo e os ministérios da defesa, das finanças e do interior – têm que desempenhar o papel central na governação e regulação da responsabilidade fiscal das instituições de segurança. Reforçar a capacidade dos civis de gerir e controlar os orçamentos das forças de segurança é, por isso, uma primeira prioridade, especialmente onde as elites militares dominam a tomada de decisão, por causa do poder e do conhecimento desiguais.

Todas as despesas com diferentes forças de segurança – com o seu pessoal, as suas operações e o seu equipamento – deviam ser incluídas nos respectivos orçamentos. Esses orçamentos também deviam indicar o modo como essa despesa é financiada. Todavia, a maioria dos orçamentos de segurança não satisfaz nenhuma das condições. As dotações intra-orçamentais são opacas e a despesa total – que pode incluir fundos de vários departamentos – continua a não ser clara. Em países com extensas actividades não orçamentadas, os próprios governos carecem muitas vezes de informação exacta. É por isso que não pode ser usado um padrão essencial da responsabilização – comparação entre plano e execução. Funcionários do ministério da defesa e doutras áreas do ramo executivo precisam de conhecimentos técnicos específicos de defesa para tomar decisões adequadas sobre política de defesa, planificação orçamental e abastecimentos.

Tratar o problema da não orçamentação é, muitas vezes, altamente político, exigindo alterações fundamentais a longo prazo das relações entre civis e mili-

#### CAIXA 4.4

### Democracia e reforma do sector da segurança: A experiência da África do Sul nos anos 1990

Sob o apartheid, a África do Sul era uma sociedade altamente militarizada, representando as despesas com a defesa 19% do total das despesas do governo no ano fiscal de 1978. No fim dos anos 1980, as despesas militares representavam 4% do PIB, tornando a despesa militar da África do Sul na maior do continente. O poder das forças armadas do tempo do *apartheid* – a Força de Defesa da África do Sul – penetrava profundamente na vida dos sul-africanos e influenciava directamente as decisões.

O desmantelamento do *apartheid* e a transição para a democracia, entre 1990 e 1994, coincidiram com esforços para reestruturar as forças armadas. Entre 1989 e 1998, o orçamento militar caiu mais de metade (em termos reais) e o Departamento de Defesa reformou, ou transferiu, milhares de militares, no âmbito de programas de desmobilização e racionalização. Além disso, a política de defesa põe agora ênfase na cooperação regional e não na desestabilização. Outras mudanças incluíram o desmantelamento da indústria de armas nucleares, encerramento de bases militares em todo o país, destruição de enormes quantidades de armas excedentes, abolição do serviço militar obrigatório para os brancos e uma redução global para desenvolver uma “força nuclear” sustentável e profissional. O actual programa do departamento de defesa visa reduzir os

níveis da força de 86.000 para 65.000 homens. O progresso da reforma do sector da segurança da África do Sul deve-se, em grande medida, a um empenhamento político de alto nível e a esforços para colocar os militares sob firme controlo civil. Um processo de análise, em 1996, envolvendo representantes do governo, especialistas civis e organizações não governamentais reorientou a missão, os papéis e as tarefas das forças armadas do pós-*apartheid* – a Força de Defesa Nacional da África do Sul (SANDF) – tornando-as defensivas em vez de ofensivas. As forças armadas estão agora subordinadas e totalmente responsáveis perante o parlamento e o executivo, e têm que respeitar os direitos humanos e o processo político democrático.

Mesmo assim, a herança de 30 anos de militarização foi difícil de erradicar e as forças armadas ainda têm considerável poder político, económico e ideológico. Por vezes empregada para combater o crime violento, a Força de Defesa Nacional também começou a reemergir como instrumento de política externa. Estes papéis alargados podem pôr em perigo a neutralidade política e o profissionalismo dos militares, impedindo a sua capacidade de desempenhar o seu principal papel de salvaguarda dos cidadãos contra ameaças externas.

Fonte: Batchelor, Cock e McKenzie 2000; Nathan 2000.

tares.<sup>14</sup> A qualidade da liderança no ramo executivo é fundamental para determinar a medida em que as normas legais e culturais da governação democrática encontram aceitação. Os esforços para criar uma força de segurança que siga os princípios democráticos e uma despesa pública saudável, só serão bem sucedidos se a liderança política e administrativa do país estiver empenhada em criar instituições eficientes e responsáveis e em assegurar que funcionem bem. (caixa 4.4).

As democracias maduras sugerem que uma vasta gama de organismos oficiais de supervisão pode reforçar e impor o controlo civil democrático do sector da segurança, em particular, proporcionando transparência fiscal. Esses organismos incluem comissões parlamentares especializadas de supervisão e conselhos independentes de auditoria. Mas, estes só são eficazes na medida em que tiverem informação e competência necessárias para desempenharem as

*Os cidadãos podem ajudar a moldar a política de segurança, mesmo nos países mais pobres*

suas funções. Muitos parlamentos não estão equipados para desempenhar sequer um papel limitado de supervisão, em parte por causa de décadas – e por vezes séculos – de supremacia executiva e em parte por causa da cultura de secretismo. A confidencialidade não deve ser a regra – mas, uma exceção bem justificada. Uma cultura de secretismo e de autoridade não responsável pode minar a supervisão civil desde o primeiro dia.

A lição para a reforma da governação é de que mesmo modestas injeções de transparência podem produzir benefícios. Quando a planificação orçamental da segurança e outros aspectos da política de segurança se aproximam mais dos ideais da transparência (ver caixa 4.3), há a possibilidade de que também se aproximem do verdadeiro controlo civil democrático. Maior transparência reforça a influência de instituições democráticas formais, como o parlamento e o poder judicial. Também liberta o potencial da sociedade civil e dos meios de comunicação para reforçar a responsabilização e o controlo civis, examinando orçamentos da segurança, fornecendo contribuição técnica e abrindo a política de segurança ao debate público.

Os cidadãos podem ajudar a moldar a política de segurança, mesmo nos países mais pobres. Na Serra Leoa, em 1998, pouco depois da recondução do governo eleito, que tinha sido derrubado pelo exército e pelos rebeldes da Frente Unida Revolucionária, o ramo executivo começou a desenvolver planos para reconstituir as forças armadas. Em resposta, as organizações da sociedade civil realizaram consultas multilaterais com as partes interessadas e apresentaram ao governo um leque de propostas de reforma – incluindo fotografias de todos os recrutas, que circularam amplamente para que os civis pudessem vetá-los por abusos dos direitos humanos. O governo respondeu favoravelmente a muitas dessas sugestões.

A Europa Central e do Leste também mostra que são possíveis soluções em que todos ganham, quando as instituições democráticas se combinam com novas formas de democracia participativa. A participação popular promove a confiança pública e aumenta o moral das forças de segurança, ajudando mesmo a manter responsáveis os actores da segurança. Estes esforços estão a levar a uma nova ideia de democracia e segurança.

Desde o princípio dos anos de 1990, muitos países da Europa Central e do Leste – República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia,

Eslovénia e, em menor extensão, Bulgária e Roménia – têm vindo a democratizar as relações entre civis e militares.<sup>15</sup> Com poucas excepções, há poucas ameaças de intervenção militar directa na política interna. Novos mecanismos legais e institucionais de supervisão civil dos assuntos militares criaram oportunidades para maior transparência e para participação dos parlamentos, meios de comunicação, académicos e organizações da sociedade civil na política de segurança. Forjando uma abordagem mais holística das relações entre civis e militares, estas reformas democráticas apoiaram passos em muitos países para criar mecanismos civis de elaboração da política de defesa e de gestão do sector da segurança.

Mas, quando os soldados do ministério do interior, a polícia paramilitar e os serviços secretos são arrastados para as lutas internas, muitas vezes os esforços para melhorar o controlo civil democrático são prejudicados. Na Federação Russa e na Ucrânia, os ministérios do interior têm 100.000 soldados e equipamento pesado para gerir a dissidência política interna.<sup>16</sup> Portanto, é tentador para os eleitos (especialmente políticos extremistas) manipular forças de segurança para fins partidários – ou pior, para criar grupos armados não oficiais, como a milícia Ogoni, na Nigéria. Lidar com esta e outras questões da capacidade de construção do estado é essencial para consolidar o efectivo controlo democrático.

*CONSTRUIR O PROFISIONALISMO  
E A NEUTRALIDADE POLÍTICA*

Os esforços para transformar as instituições de segurança também têm que obrigar à mudança a partir de dentro. Isto exige uma mudança da cultura interna e novos incentivos para os membros respeitarem a autoridade civil democrática e promoverem o interesse público. Os oficiais superiores precisam de tomar uma posição firme contra a corrupção. Também precisam de tornar claro que não toleram o desvio de recursos do estado doutras maneiras – como usar veículos militares e da polícia para fins particulares.

Atingir estes objectivos pode ser uma questão de formação profissional. Na verdade, a longo prazo não há, provavelmente, nenhum substituto para a formação militar e a educação de base alargada, que ensine os soldados a respeitar os direitos humanos e a submeter-se aos princípios da governação democrática. As academias militares nacionais fazem-no, mas

precisam de estar presas a elevados padrões profissionais de recrutamento, instrução e promoção que sejam menos propensos à interferência política e à corrupção. Talvez, até mais urgente seja a formação profissional dos agentes da polícia, que pode fazer muito pela responsabilidade e pela confiança pública. Os programas de admissão de agentes da polícia deviam concentrar-se naquilo que significa ser agente da polícia numa sociedade democrática, com especial ênfase no policiamento por consentimento.<sup>17</sup>

Atingir estes objectivos também exige rendimentos públicos suficientes. Sem equipamento adequado e salários decentes, as forças de segurança sofrerão de pouca disciplina e de corrupção. Quanto à polícia, os recursos públicos podem, por vezes, ser completados com parcerias inovadoras público-privado. Desde 1990, a Comissão de Ligação dos Cidadãos com a Polícia, de Carachi, Paquistão, tem proporcionado cuidados de saúde gratuitos a agentes da polícia feridos no cumprimento do dever. Financiada pelas empresas, a comissão também forneceu, recentemente, a ligação de gás a apartamentos ocupados por agentes da polícia e respectivas famílias, bem como linhas de água, mobiliário, iluminação e um parque infantil. Iniciativas público-privado como estas aumentam o moral dos agentes da polícia – outro elemento da construção de uma força de polícia mais eficaz e livre de corrupção.

Além de prosseguir estes objectivos cruciais de longo prazo, os líderes democráticos têm que trabalhar, hoje em dia, para alterar o comportamento das forças de segurança – especialmente punindo violações dos direitos humanos e conduta não profissional. Códigos profissionais de conduta da polícia, forças armadas e serviços de informação e tribunais de inspecção dentro dos serviços de segurança podem ajudar nesta matéria. Comissões civis que investiguem possíveis excessos também podem ajudar. As investigações de violações dos direitos humanos durante as guerras civis de El Salvador, Guatemala e Serra Leoa, lançadas no pós-guerra pelos governos e por organizações da sociedade civil, são medidas importantes para uma maior responsabilização no sector da segurança. Ajudaram a denunciar violações dos direitos humanos cometidas ocultamente – ou mesmo abertamente – por forças de segurança.

A médio e longo prazo, a reforma judicial também é fundamental para impor a responsabilidade nas forças de segurança. A acção policial contra o crime não pode promover a segurança pessoal se os juízes

puderem ser facilmente subornados ou se não houver prisões para criminosos condenados. Quando os sistemas judiciais são controlados por indivíduos privilegiados, cujas nomeações são meramente recompensas políticas, é provável que a aplicação da lei seja parcial – e é mais provável que as regras sejam *por lei* (o que pode permitir a manipulação dos tribunais) em vez de serem *da lei*.<sup>18</sup> Quando os sistemas judiciais não desempenham as tarefas básicas, incluindo a emissão de mandatos e outras ordens legais, os agentes da polícia têm muitas vezes que recorrer a acções ilegais para desempenhar funções regulares.<sup>19</sup> Sistemas judiciais e penitenciários corruptos também minam o profissionalismo e a credibilidade do sector da segurança se permitirem que crimes dos soldados ou dos agentes da polícia fiquem sem punição.

#### SEPARAR A POLÍCIA DAS FORÇAS ARMADAS E PROMOVER O OBJECTIVO DA COMUNIDADE

Em muitos países, a responsabilidade e o comportamento das forças de segurança são prejudicados porque se falha na demarcação clara entre as forças armadas (como guardiãs da segurança externa) e a polícia (como guardiã da lei e da ordem internas). Misturando as funções e a capacidade de fogo da polícia com as dos militares corre-se o risco de exageros e de violência desnecessária, como no Haiti e nalgumas partes da América Central. Transformar a polícia num instrumento de poder arbitrário, também aumenta a perspectiva dos políticos – como no Zimbábwe, em 2000-02.

No Botswana, Gana, Maurícias, Senegal e África do Sul, uma clara divisão de trabalho entre as forças armadas e a polícia estimulou o profissionalismo de ambas.<sup>20</sup> Outros governos latino-americanos, com longas histórias de controlo militar, incluindo El Salvador e Guatemala, também têm estado a separar as forças armadas da polícia.<sup>21</sup>

Essas reformas precisam de ser conjugadas com esforços para melhorar o estatuto e a capacidade da polícia. Mesmo em comunidades onde o abuso físico e a corrupção da polícia foram norma, os esforços para criar confiança podem fomentar uma nova relação entre a polícia e o povo. Uma maneira, é a polícia envolver-se na vida dos jovens, das minorias étnicas e dos grupos de rendimento baixo. Outra, é apoiar o policiamento da comunidade (caixa 4.5).

As forças policiais com agentes de diferentes origens tendem a responder melhor aos desafios de

*Em muitos países, a responsabilidade e o comportamento das forças de segurança são prejudicados porque se falha na demarcação clara entre as forças armadas e a polícia*

comunidades diversas. A nomeação e formação de agentes femininas da polícia no estado do Pará, Brasil, aumentou as participações à polícia e hospitais da violência contra mulheres e raparigas. Na Bósnia e Herzegovina e na Macedónia, forças policiais etnicamente mais equilibradas estão a fomentar a confiança e o respeito pela polícia. Além disso, as forças policiais não deviam dar tratamento especial a certas unidades, como a investigação criminal e os narcóticos. Fazê-lo cria graves tensões internas.

Essas reformas levam tempo e exigem um profundo empenhamento político. Para que a mudança seja sustentada, os líderes democráticos têm que garantir que as instituições de segurança se sentem parte do processo. Essas reformas colocam desafios únicos, mas também produzem benefícios únicos – para a segurança dos cidadãos e para a credibilidade da democratização. As reformas da polícia da África do Sul são um exemplo notável. Após as eleições de 1994, os membros do governo e do parlamento adquiriram conhecimentos em supervisão e liderança através de auto-formação e de colaboração com sindicatos, igrejas e instituições de investigação. A despeito dos muitos desafios, uma forte liderança política e parcerias com a sociedade civil estão a conduzir a uma força policial menos militarizada e mais profissional.

#### CONDIÇÕES PARA A MUDANÇA NO SECTOR DA SEGURANÇA

Uma reforma substancial do sector da segurança envolve tantos aspectos profundamente enraizados da

governança local e nacional, que pode parecer uma tarefa desesperada. Tem uma dimensão política (controlo civil das forças de segurança), uma dimensão económica (consumo de recursos pelas forças de segurança), uma dimensão social (garantir a segurança dos cidadãos) e uma forte dimensão institucional (profissionalização do sector da segurança e separação institucional dos vários intervenientes).<sup>22</sup> Mas alguns desenvolvimentos podem ajudar a desencadear grandes reformas no sector da segurança.

- *Limitações económicas*: as reformas resultam de pressões financeiras para reduzir as forças armadas – como no Uganda e noutros países africanos.
- *Controlo civil*: ocorre uma mudança de poder e as forças armadas são apeadas por opção ou pela força – como na Indonésia e em muitos países da América Latina.
- *Tendência ocidental*: as forças armadas são modernizadas no âmbito de esforços para aderir à União Europeia ou à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – como em muitos países da Europa Central e do Leste.
- *Novos exércitos*: financiadas e inicialmente formadas, muitas vezes, por doadores estrangeiros e influenciadas pela sociedade civil para respeitar os direitos humanos – como na Bósnia e Herzegovina, Timor Leste, El Salvador, Estónia, Letónia e Lituânia.
- *Escândalos*: conduzidos, muitas vezes, pelos meios de comunicação e influentes na reforma da polícia, agências de informação e das relações entre civis e militares – como em muitos países industrializados.

Quando esses desenvolvimentos se conjugam com uma liderança empenhada e uma sociedade civil envolvida, há condições para reformas democráticas significativas que possam reforçar uma mudança política mais ampla – especialmente em países que estão a recuperar de conflito armado violento.

#### CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DA PAZ EM SOCIEDADES DILACERADAS PELA GUERRA

Em sociedades dilaceradas pela guerra, criar um controlo efectivo do uso da força armada é a base de todos os outros progressos. Sem ele, os construtores da paz enfrentam o risco constante de reversão na construção de um estado funcional. No extremo, como no Afeganistão e Somália, o resultado será a ilegalidade desmedida e um ambiente fértil para o extremismo violento.

#### CAIXA 4.5

##### **Maior consideração pela polícia através do policiamento da comunidade**

As reformas da polícia, especialmente as que criam novas forças, têm que fomentar novas relações com as comunidades locais. O policiamento da comunidade pode vencer a desconfiança e fazer avançar a colaboração entre as comunidades e a polícia, dando às pessoas um papel substancial na definição e orientação do desempenho do policiamento.

Em 1997, uma experiência piloto de policiamento da comunidade em Hatillo, Costa Rica, um bairro da capital, envolveu a comunidade na luta contra o crime, através de quatro esquadras de polícia locais e de uma comissão consultiva dos cidadãos junto do comandante do distrito policial. As esquadras de polícia faziam patrulhas regulares,

enquanto a comissão identificava problemas de segurança e possíveis soluções. Um ano depois do projecto ter começado, o crime na área tinha diminuído 10%, a percepção de insegurança, 17%, e o medo de ser assaltado em casa, 32%. Embora 71% da população inquirida em Hatillo acreditasse que o crime tinha aumentado no país, apenas 38% pensavam que o mesmo era verdadeiro em relação a Hatillo. Além disso, apenas 8% dos inquiridos afirmaram nunca ter visto um polícia no bairro, contra 35% antes do projecto. O projecto ajudou a melhorar a imagem da força policial em Hatillo e o êxito levou à sua expansão para outras comunidades.

Fonte: Neild 1998.

A intervenção internacional oportuna pode mitigar a tensão entre a construção da paz civil e a criação do controlo democrático. Como? Criando um ambiente de paz civil para as instituições democráticas nacionais se desenvolverem. Só no princípio dos anos de 1990 foram empreendidas mais missões de manutenção da paz do que durante as primeiras quatro décadas e meia. Mas, se esta nova geração de operações de paz pode ajudar a pôr termo à violência, só por si, elas não podem promover uma paz democrática duradoura. As tensões internas nunca serão facilmente eliminadas quando o conflito e a má governação tiverem fracturado as fundações do estado. Isso reforça a defesa da manutenção de paz democrática preventiva, para promover a resolução pacífica dos conflitos em fermentação, antes que se tornem guerras. Onde a ordem básica foi quebrada, as pressões de tempo e recursos limitados produzem tensão entre a restauração da paz civil e o estabelecimento do controlo democrático. O Camboja, no princípio dos anos de 1990, sugere que a realização de eleições nacionais e locais numa atmosfera de violência e desconfiança generalizadas pode resolver o processo de paz, ou legitimar as partes beligerantes, como aconteceu na Bósnia e Herzegovina depois dos Acordos de Paz de Dayton. Mas as experiências em Timor Leste, El Salvador, Moçambique e outros cenários pós-conflito sugerem que é possível um progresso acentuado em três áreas-chave:

- Reforma ou criação de forças armadas e polícia profissionais.
- Gestão da desmobilização e reintegração de combatentes.
- Criação de espaço político para uma reconciliação de base alargada.

#### REFORMAR OU CRIAR FORÇAS ARMADAS E POLÍCIA PROFISSIONAIS

Como foi assinalado, as forças armadas e a polícia têm papéis difíceis de distinguir em muitos países em desenvolvimento. Durante as guerras, a distinção desaparece completamente, com as forças armadas a assumirem a responsabilidade pela segurança do estado, tanto externa, como interna. Isto sugere uma necessidade de identificar as principais ameaças à segurança nas sociedades dilaceradas pela guerra e de arranjar políticas adequadas para as forças armadas, polícia, serviços de informação e outras forças de segurança. Entre as principais tarefas inclui-se a ne-

cessidade de tornar as forças armadas mais administráveis, sustentáveis e profissionais e claramente separadas da polícia.

Depois de conflitos armados, muitos países da África Ocidental e Austral e da América Central viram a composição e o papel das suas forças armadas. A Serra Leoa e a África do Sul absorveram antigos combatentes nas suas forças armadas, ao mesmo tempo que reformavam as missões e orientações dos respectivos militares. No Afeganistão, espera-se que um exército multi-étnico resolva a luta de facções entre as etnias Tajiques, Pastunes, Hazaras e outros. Uma experiência similar na Bósnia e Herzegovina fornece lições para outros países dilacerados pela guerra (caixa 4.6).

Desenvolver uma força de polícia civil (apolítica) – é normalmente uma prioridade nos acordos de paz. É especialmente importante para promover a paz civil depois da guerra, quando o crime organizado, o contrabando de armas e a violência são implacáveis – e têm probabilidade de aumentar bruscamente quando as comunidades se enchem de combatentes desempregados. De El Salvador e Gaza à Bósnia e Herzegovina, a Moçam-

#### CAIXA 4.6

### Construir forças de segurança sustentáveis e etnicamente equilibradas na Bósnia e Herzegovina

Com a assinatura dos Acordos de Paz de Dayton, em 1995, a comunidade internacional procurou lidar com os três exércitos beligerantes do tempo da guerra, que tinham causado tantos prejuízos na Bósnia e Herzegovina – as Forças Muçulmanas Bósniás, o Conselho de Defesa Croata da Bósnia-Croácia e o Exército Bósnio-Sérvio. Mas, a assistência rapidamente se alargou, para estabelecer padrões de governação democrática para todo o espectro de agências de segurança, ou não, do país (forças armadas, polícia, serviços de alfândegas e fronteiras, judiciais, penais e de informação). A comunidade internacional não empenhava tantos recursos para reformar o sector de segurança dum país, desde o fim da II Guerra Mundial.

Várias iniciativas procuraram criar confiança entre os antigos exércitos e criar condições para uma segurança adequada, comum, duradoura e com custos mais eficientes. As elevadas despesas militares, consumindo 40% do orçamento público, continuam a ser uma preocupação importante. Mas, com a lenta desmo-

bilização de 370.000 dos 400.000 soldados que se calculava existirem em 1995, o orçamento militar tornou-se mais administrável. Mesmo assim, são necessários recursos substanciais para criar empregos, educação e aconselhamento para antigos soldados.

Mais estimulante do que criar forças de segurança sustentáveis é reduzir a desconfiança entre antigos combatentes. E até o problema dos três exércitos num estado estar resolvido, tudo o que se conseguiu em termos de aplicação do controlo civil democrático e de profissionalização das forças armadas continuará a ser frágil e incerto. Os programadores internacionais esperam que as políticas de defesa convirjam até 2005, permitindo uma abordagem comum a nível do estado. Tem-se criado consenso entre os exércitos bósnios, com exercícios conjuntos, rigorosos critérios de selecção de novos agentes da polícia e a criação, em Janeiro de 2001, do primeiro contingente multi-étnico bósnio para servir como observadores militares da ONU no estrangeiro – um bom exemplo de construção da paz em acção.

Fonte: King, Dorn e Hodes (a publicar).

*Desmobilizar combatentes e reintegrá-los na vida normal é uma das prioridades mais estimulantes das situações pós-conflito*

bique e ao Ruanda, a transição da guerra civil para a sociedade civil está ligada a forças de polícia de base ampla, que são democraticamente responsáveis, imparciais, despolitizadas e compostas por diferentes contingentes políticos e grupos étnicos.<sup>23</sup> Essas forças só podem aparecer através de formação eficaz – particularmente nas competências de policiamento da comunidade e outras formações especializadas – e através de melhor equilíbrio étnico e sexual. Pode ser tentador converter soldados em agentes da polícia, mas isso deve ser tratado com cuidado. Os soldados, especialmente os que cometeram violações dos direitos humanos, podem ter métodos e experiências pouco adequadas à polícia.

A comunidade internacional pode ajudar a construir forças de polícia responsáveis e eficientes em ambientes de pós-conflito. Até 1989, só três operações de manutenção da paz incluíram unidades de Polícia Civil da ONU. Com o fim da guerra-fria, abriu-se espaço para a assistência internacional dar mais ajuda policial. Para além da assistência regional e bilateral, a Polícia Civil da ONU é agora uma presença vulgar numa nova geração de manutenção da paz, embora muitos argumentem que o seu papel exige mais desenvolvimento.

No Camboja, a Polícia Civil da ONU provia segurança pública e prendia suspeitos. Em El Salvador e Haiti, ela ajudou a projectar e formar uma nova força de polícia civil – experiências recentemente reproduzidas em Timor Leste e Kosovo. À medida que as Nações Unidas assumem missões de manutenção da paz mais complicadas, envolvendo segurança pública, a sua Polícia Civil e a comunidade de desenvolvimento mais alargada exigem agentes de polícia muito sólidos, que não sejam apenas bons polícias, mas também peritos na construção de instituições – polícias com experiência na criação de academias de polícia, na organização e reestruturação de organizações policiais e no fomento de policiamento comunitário, que sirva os cidadãos em vez de fortalecer o poder dos regimes estabelecidos (ver caixa 4.5).<sup>24</sup> Para terem êxito, essas intervenções exigem apoio dos eleitores nacionais à reforma da polícia. Também exigem a recolha de dados precisos e credíveis sobre a criminalidade interna – e que se convençam os líderes de países dilacerados pela guerra de que o policiamento repressivo é parte do problema e não parte da solução.

*GERIR A DESMOBILIZAÇÃO E A REINTEGRAÇÃO DE COMBATENTES*

Desmobilizar combatentes e reintegrá-los na vida normal é uma das prioridades mais estimulantes das situações pós-conflito. Desde 1990, ocorreram importantes desmobilizações de pós-guerra num grande número de países: Bósnia e Herzegovina, El Salvador, Eritreia, Etiópia, Guatemala, Haiti, Moçambique, Nicarágua, Serra Leoa e Uganda. Além disso, desmobilizações em menor escala tiveram lugar no Chade, Líbano, Mali, Panamá, Ruanda e África do Sul. Esses esforços exigem a máxima participação possível, de modo que os grupos afectados sintam a reforma como sua.

Muitos intervenientes têm interesse nos resultados. Nestes, incluem-se os combatentes desmobilizados – antigas crianças soldados de ambos os sexos, soldados governamentais e guerrilheiros. Também se incluem famílias de antigos combatentes, comunidades onde os antigos combatentes se reinstalam e outros grupos que tentam reintegrar-se – como refugiados regressados e pessoas deslocadas internamente. Incluem-se, ainda, forças locais de segurança, agências governamentais, organizações não governamentais locais e internacionais, as Nações Unidas e suas agências e outros doadores oficiais. Mas, por causa das pressões de tempo e do enorme número de pessoas e grupos envolvidos, muitos desses intervenientes tiveram pouca voz activa no desenho dos programas de desmobilização e reintegração. Na verdade, o processo é muitas vezes liderado por agências externas, emudecendo a voz das pessoas locais.

A participação limitada pode ser inevitável imediatamente após o conflito. Mas, os programas de desmobilização e reintegração deviam ser estruturados de maneira que pudessem ser ajustados ao longo do tempo, através do diálogo inclusivo com antigos combatentes, suas famílias, comunidades afectadas e outros. No Uganda, para testar a viabilidade da sua reintegração, alguns soldados foram autorizados a visitar as suas zonas de residência antes da desmobilização. E as interacções entre antigos soldados e oficiais superiores veteranos ajudaram à desmobilização no Ruanda, no fim dos anos de 1990.

Não surpreende que a assistência dirigida aos antigos combatentes tenha gerado aceso debate, levantando questões de justiça e responsabilidade. Há argumentos humanitários para dar aos antigos com-

batentes apoio especial: depois da desmobilização, estão desempregados e longe de casa. Nalguns casos, deram anos das suas vidas para combater por aquilo que consideravam ser o bem do país. Mas, também podem ter sido recrutados à força para as forças armadas (como no caso do exército Derg, na Etiópia e da Renamo, a Resistência Nacional Moçambicana). E podem ter grande dificuldade em se reinstalar na vida civil, talvez ameaçando o processo de paz com o seu envolvendo em actividade criminosa, ou em oposição política violenta.

O apoio a antigos combatentes também pode reduzir o comércio ilícito de pequenas armas e de armas ligeiras. Esse comércio – avaliado em 4 a 6 mil milhões de dólares por ano – é uma fonte de rendimentos atraente para antigos combatentes em sociedades pobres afectadas pelo conflito (caixa 4.7). Na Serra leoa, estas questões foram tidas em conta aquando do desarmamento e desmobilização de mais de 75.000 combatentes, desde 1998, incluindo cerca de 7.000 crianças combatentes.<sup>25</sup>

Na maioria dos casos, o número de antigos combatentes é ultrapassado de longe pelo número de refugiados e outras pessoas deslocadas pela guerra, que regressam e precisam de ser prontamente equipadas para uma grande quantidade de desafios pós-conflito, como as minas terrestres (caixa 4.8). Dados os escassos recursos, os programas de apoio à desmobilização têm, assim, que alcançar um equilíbrio entre ajudar demasiado e de menos os antigos combatentes. Parece ter-se desenvolvido o consenso de que esforços especiais para os antigos combatentes são, geralmente, necessários e justificados durante a desmobilização e a reinstalação – mas, esse apoio na fase de reintegração devia ser, na medida do possível, de base comunitária, ou da área, e fazer parte de programas de desenvolvimento mais alargados. Na verdade, o apoio das comunidades é muitas vezes crucial para a reintegração dos antigos combatentes. Estas conclusões sublinham a necessidade de processos inclusivos que promovam a reconciliação e a construção da paz, promovendo a cooperação quotidiana no terreno.

#### *CRIAR ESPAÇO POLÍTICO PARA UMA RECONCILIAÇÃO DE BASE ALARGADA*

O conflito armado não conduz à abertura e participação política. De facto, muitas vezes acaba com elas. O conflito armado também é o pior inimigo dos

#### CAIXA 4.7

### **Reduzir as pequenas armas através da construção democrática da paz**

Em todo o mundo, a proliferação descontrolada de um número estimado em 550 milhões de pequenas armas – incluindo 100 milhões de carabinas de ataque – contribui para cerca de 500.000 mortes por ano relacionadas com armas de fogo. A sua disponibilidade e sua utilização não se limitam apenas aos conflitos, mas também alimentam o crime violento, a exploração económica e o tráfico ilícito de bens e pessoas. Um esforço notável de recolha e controlo do fluxo de pequenas armas é o que está a ser feito na Albânia, onde centenas de milhares de armas e explosivos militares continuam a circular. Aproximadamente um terço das armas roubadas de arsenais governamentais, em 1997, foram recuperadas e mais de 100.000 armas foram destruídas.

O êxito do programa pode atribuir-se, por um lado, à grande consciência pública e à campanha realçando o impacte sócio-económico das pequenas armas e, por outro lado, aos dados completos sobre pequenas armas para um sistema regional de aviso precoce. Para além do aumento da transparência, a participação directa da comunidade foi inestimável na troca de armas

roubadas por apoio a obras públicas, tais como construção de estradas, reabilitação de escolas e instalação de iluminação telefones públicos.

Criar capacidades de governação – no seio de um esforço mais alargado de reforma da segurança – é fundamental para aplicar uma estratégia global de redução das pequenas armas, incluindo o desenvolvimento legislativo e de regulação, imposição da lei, detecção e marcação, gestão e segurança das reservas, e destruição das pequenas armas e das armas ligeiras recuperadas. A cooperação entre as alfândegas, a polícia, os serviços de informação e funcionários do controlo de armas, a nível nacional e internacional, é outro aspecto importante do programa de acção da ONU para combater a disseminação de pequenas armas e armas ligeiras. Um Código Internacional de Conduta sobre Transferências de Armas, recentemente proposto pelo laureado com o Prémio Nobel da Paz e antigo Presidente da Costa Rica, Dr. Óscar Árias, poderia restringir ainda mais o fluxo de armas mortíferas – tanto as grandes como as pequenas são usadas para matar ou ferir milhares de civis todos os anos.

*Fonte:* Árias Foundation, BASIC e Saferworld 1997; Muggah e Berman 2001; UN 2001b; UNDP 2001a, 2002a.

#### CAIXA 4.8

### **Limpar as minas terrestres exige capacitação de civis e comunidades**

Dezanove países estão afectados por minas terrestres e engenhos por explodir, com estimativas grosseiras de 15.000 a 20.000 vítimas de minas todos os anos. Para destruir as minas terrestres, os programas humanitários contra as minas dão poder às autoridades civis, e não apenas às militares, para fixar prioridades e assumir a liderança de programas de desminagem de longo prazo. Se fossem deixadas apenas aos militares, as actividades de desminagem apenas serviriam limitados interesses estratégicos, ignorando áreas onde a limpeza de minas poderia beneficiar civis. Na Tailândia, as forças armadas têm cooperado com grupos da sociedade civil na limpeza, com base em resultados do Inquérito sobre o Impacte de Minas Terrestres. No Afeganistão, através de um leque de parcerias, foram limpos, em 2000, 24 milhões de metros quadrados de terrenos minados ou suspeitos. Outras histórias recentes de êxito vêm do Azerbaijão, Moçambique e Tajiquistão.

Durante 2000 e o princípio de 2001, as operações de limpeza de minas foram realizadas em

76 países e regiões. Programas bem sucedidos contra minas – que incluem consciência das minas, criação de capacidade, assistência às vítimas, assistência e defesa socio-económica, além de remoção e destruição das minas – encorajam o regresso das pessoas refugiadas e deslocadas internamente. Também ajudam à reabilitação social e económica de comunidades, particularmente na segurança alimentar.

Um amplo compromisso político de alto nível sustenta estes programas multifacetados que, segundo se calcula, custam 200 milhões de dólares por ano. Limpar um pequeno campo que pode conter apenas uma mina, custa milhares de dólares e desfazer a contaminação mundial de minas terrestres custará milhares de milhões. Em países fortemente minados, os programas de acção contra minas são uma prioridade da construção da paz, essenciais para ajudar as organizações humanitárias e de desenvolvimento a funcionar eficientemente e para reduzir a ameaça de novo conflito violento.

*Fonte:* ICBL 2001; Canada, Department of Foreign Affairs and International trade 2001, United Nations 2001a.

direitos humanos, dos pobres, dos direitos das minorias e da liberdade de informação. O período antes de um cessar-fogo (por vezes de uma vitória militar) e imediatamente após uma guerra é, assim, decisivo para criar uma política mais aberta e inclusiva. Terminar uma guerra pode ser tão desestabilizadora como a própria guerra e é impossível democratizar imediatamente a tomada de decisão política. Mas, precisa de haver tanta abertura e participação, quanto possível, para que a paz e uma verdadeira reconciliação se enraízem – e para reforçar a sociedade civil e as partes da população com mentalidade democrática.

Para ser específico, se o termo da guerra se basear num acordo de paz, as principais vozes na concepção do futuro do país serão as partes negociadoras e as suas equipas. Os civis, particularmente as mulheres, estão normalmente muito subrepresentados nas conversações de paz (caixa 4.). O domínio esmagador de combatentes nas negociações pode constranger, gravemente, o desenvolvimento democrático dessas sociedades e reduzir a estabilidade da paz, a longo prazo. Mas o diálogo inter-congolês e o maior envolvimento de mulheres na

construção da paz noutros países sugerem que este problema está, lentamente, a conquistar mais amplo reconhecimento.

Os construtores da paz também têm que reconhecer que os longos e mortíferos conflitos transformam completamente as sociedades – seja através da deslocação de populações locais, seja da destruição das infra-estruturas, ou da perturbação da família e das redes sociais tradicionais. Nas sociedades dilaceradas pela guerra, como o Sri Lanka, os combatentes são recrutados nas comunidades pobres. Para a sua sobrevivência, as mulheres dessas comunidades têm, muitas vezes, transcendido o papel tradicional do seu sexo em termos de família, trabalho e comunidade. As negociações de paz e os líderes locais têm que ter em conta estas realidades radicalmente alteradas, ao desenharem programas de recuperação e reconciliação. Dar mais voz a grupos anteriormente marginalizados não só é moralmente correcto, mas também é prático.

Um número cada vez maior de processos de paz trata a necessidade de reforçar as instituições democráticas e de proteger os direitos humanos, incluindo medidas para criar ou fortalecer as instituições de direitos humanos. Em 1992, um acordo de paz patrocinado pela ONU, em El Salvador, criou o Procurador para a defesa dos Direitos Humanos para evitar violações dos direitos humanos em áreas como as da conduta policial, condições prisionais, direitos das crianças e violência contra mulheres.<sup>26</sup> O Provedor dos Direitos Humanos da Bósnia e Herzegovina, criado pelos Acordos de Paz de Dayton de 1995, tem extensos poderes para investigar, relatar, desencadear e intervir em processos judiciais.<sup>27</sup> Dados os graves problemas de direitos humanos e as pressões que o ramo judicial enfrenta na maioria das sociedades dilaceradas pela guerra, as instituições dos direitos humanos são muitas vezes essenciais na transição para a democracia, promovendo compromissos internacionais de direitos humanos e fornecendo uma vigilância administrativa fundamental – especialmente no sector da segurança. Outros exemplos recentes, em Timor Leste, Guatemala e Kosovo, sublinham a sua importância para a construção democrática da paz em estados que emergem de conflitos complexos, civis ou de outra natureza.

Para construir um futuro mais estável e inclusivo, os estados em situações de pós-conflito precisam de lidar com o passado. Muitos países a

#### CAIXA 4.9

### Trazer as mulheres para a mesa das negociações

Na maioria das circunstâncias de pós-guerra não é fácil alargar a participação no processo formal de paz. As negociações de paz e o desenho e aplicação dos esforços de construção da paz e de reconstrução – incluindo a reforma do sector da segurança – envolvem, normalmente, apenas um pequeno grupo de pessoas. Em muitos casos são homens, especialmente os que pegaram em armas. Recompensados com um lugar na mesa de negociações, obtêm uma forte importância na política e nas instituições do pós-guerra, incluindo as forças armadas e a polícia.

Na maioria dos casos, as mulheres são quase completamente excluídas da tomada de decisão do pós-guerra. Só recentemente foi reconhecido internacionalmente o seu papel nos vários aspectos e fases da negociação e da construção da paz. As mulheres trazem para as negociações de paz uma compreensão prática das preocupações de segurança da vida real. E o seu empenhamento na paz é, muitas vezes, decisivo para garantir a sustentabilidade dos acordos de paz. Do Burundi à Guatemala e à Irlanda do Norte, o seu envolvimento nos processos de paz

tem mostrado benefícios reais para os grupos vulneráveis. Na Somália, 100 mulheres, representando seis clãs, participaram na Conferência Nacional Somali de Paz em Maio de 2000. Como resultado, foram atribuídos a mulheres 25 assentos na Assembleia Nacional Transitória de 245 membros.

Entre as iniciativas para corrigir viesamentos correntes, o Conselho de Segurança da ONU aprovou uma resolução, em Outubro de 2000, para incitar os estados membros a aumentar a representação de mulheres a todos os níveis da tomada de decisão, em instituições e mecanismos para prevenir, gerir e resolver conflitos. Apela a todos os intervenientes na negociação e aplicação de acordos de paz para que adoptem uma perspectiva de género e incluam mulheres nos mecanismos de aplicação dos acordos. A decisão de incluir quatro mulheres nas conversações de Bona, Alemanha, sobre o futuro do Afeganistão, em Dezembro de 2001, e duas mulheres para servirem a níveis superiores do governo provisório do Afeganistão mostra que é possível o progresso nesta área.

Fonte: UN Information Centre Bonn 2001; Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano; Anderlini 2000; Ball e outros 2002.

recuperar de guerras estão a explorar novas vias para a justiça, como julgamentos comunitários em Timor Leste e o processo de gacaca no Ruanda, que podem ajudar a criar apoio público.<sup>28</sup> Além disso, os tribunais de crimes de guerra – e, no futuro, um Tribunal Penal Internacional permanente – estão a reparar injustiças do passado (ver capítulo 5). Comissões da verdade também têm proporcionado um caminho para as pessoas manifestarem motivos de queixa por atrocidades do passado – e dar-lhes uma sensação de que foi feita justiça (caixa 4.10). Desde 1974, mais de 20 dessas comissões procuraram rectificar a memória histórica dos países, com diferentes objectivos, estruturas e resultados. Esses processos enfrentam o desafio de gerir a tensão entre a justiça (castigo) e a reconciliação (perdão). Nem sempre conseguem o melhor equilíbrio. Mas, em muitas sociedades que emergem dum conflito, esses mecanismos podem ser a melhor e a única opção disponível.

#### DEMOCRATIZAR A SEGURANÇA NUM MUNDO FRAGMENTADO

O conflito faz parte de todas as sociedades. A questão é: como podem as sociedades dar expressão ao conflito e dar espaço político aberto para todos os grupos sem gerar violência e guerra? Pressupõe-se que as democracias dêem uma resposta, com debate político aberto e concorrência aberta pelo poder. Mas, muitas democracias bem estabelecidas não eliminaram os conflitos violentos – como mostram a recente violência em Guzarate, Índia, e velhos conflitos na Irlanda do Norte e Sri Lanka. Noutros países, processos democráticos foram impiedosamente minados por regimes autoritários, muitas vezes militares, que esmagam o espaço para a sociedade civil e a política democrática. A paz e a segurança pessoal perdem, especialmente quando a responsabilidade e a eficácia das forças de segurança se deterioram.

O número alarmante de países propensos ao conflito sublinha a necessidade de uma abordagem mais ampla da prevenção do conflito – uma abordagem que evite a segmentação artificial entre o pré-conflito, a crise e o pós-conflito. Também indica a necessidade de uma mistura adequada de respostas políticas, de segurança, humanitárias e desenvolvimentistas. Garantir uma paz justa e sustentável em situações propensas ao conflito, significa construir estados fortes e transparentes, com polícia e forças

#### CAIXA 4.10

#### Construir a paz através de comissões da verdade

Graves violações dos direitos humanos pelas forças de segurança eram muito vulgares sob os regimes militares, em vários países latino-americanos, nas décadas de 1980 e 1990. Quando os regimes civis eram restabelecidos, muitas vezes, era difícil processar os perpetradores. Na Argentina, em 1982 e no Chile, em 1991, as forças de segurança só tinham deixado o poder sob condição de amnistia legal. Em El Salvador, em 1992 e na Guatemala, em 1994, um tratado de paz excluía o procedimento judicial. Também era difícil processar, por causa do elevado número de violações e dos problemas para estabelecer a prova.

Por toda a América Latina, nasceram comissões para registar acusações, estabelecer a prova e publicar factos, como a Comissão Nacional dos Desaparecidos, criada na Argentina, em 1983. A comissão, criada pelo então Presidente Raul Alfonsín e presidida pelo escritor Ernesto Sabato, relatou 9.000 desaparecimentos no seu relatório

final *Nunca Mas*. Outras comissões foram criadas mais tarde no Chade (1992), no Haiti (1994) e em Timor Leste (1999), dando voz à dor das vítimas e permitindo que os novos regimes democráticos desfizessem as mentiras ditas pelos anteriores regimes para encobrir abusos.

Talvez a mais conhecida comissão da verdade e reconciliação seja a da África do Sul, que funcionou entre 1996 e 1998. Presidida pelo Arcebispo Desmond Tutu, tinha um orçamento anual de cerca de 18 milhões de dólares, com 300 empregados em quatro gabinetes nacionais. O mais importante é que tinha o poder de conceder amnistias – o principal instrumento para encorajar os perpetradores a confessar. No fim, 21.297 vítimas, ou membros das respectivas famílias, fizeram depoimentos e mais de 8.000 pessoas pediram amnistia, embora poucas fossem funcionárias de nível superior. A comissão tem sido reconhecida como fundamental na cura da África do Sul do pós-*apartheid*.

Fonte: Hayner 2001; Ball e outros 2002; U.S. Institute of Peace 2002; Tepperman 2002.

armadas profissionais sob liderança civil. Significa desenvolver um quadro democrático que tolere a diversidade. Significa construir uma sociedade civil aberta que promova a governação democrática e a segurança pessoal. E significa instilar em todas as instituições do estado – mas, especialmente nas forças de segurança, uma cultura de democracia enraizada no respeito pelas regras legais e pelos direitos e dignidade individuais. É esta a essência da construção democrática da paz.

Em países que estão a recuperar de conflitos armados violentos – como o Afeganistão (caixa 4.11) e a Serra Leoa – os custos humanos de falhar na realização da governação democrática das forças de segurança são claros. Mas, estes são apenas exemplos extremos dos dilemas da segurança por que passam todos os países ao decidirem como enfrentar ameaças à segurança interna e externa, como o crime violento generalizado, ou o terrorismo interno e internacional.

Nos Estados Unidos e noutros países, preocupações acrescidas com o terrorismo desencadearam debates sobre os perigos de comprometer os direitos humanos por razões de segurança nacional. Medidas antiterroristas tomadas em resposta a esta e a outras ameaças à segurança correm, muitas vezes, o risco de violar os direitos humanos ou, pelo

### Lições para a construção da paz a longo prazo no Afeganistão

Devastado por duas décadas de guerra civil, misturada com três anos de seca e com minas terrestres e kalashnikovs (carabinas de ataque) omnipresentes, o Afeganistão enfrenta desafios sem precedentes para dar paz e esperança aos seus 23 milhões de habitantes. Ao tratar os potenciais “disparadores de conflitos” na actual fase de recuperação, organizações da ONU reconhecem a necessidade de ligar respostas humanitárias de curto prazo à recuperação a longo prazo. Também reconhecem que a chave para garantir uma paz justa e duradoura no Afeganistão dependerá da liderança e do empenhamento dos afegãos.

Os êxitos e fracassos das operações de paz da ONU, no valor de muitos milhares de milhões de dólares, nos anos 90, oferecem as seguintes lições para uma estratégia de construção da paz a longo prazo no Afeganistão:

- Sequenciar habilmente as fases de reconstrução, de modo que os imperativos de segurança sejam equilibrados com a necessidade de abrir lentamente os processos de governação e de ajudar os mais vulneráveis.
- Financiar e dotar de pessoal os programas de reintegração dos 4,8 milhões de refugiados e deslocados internamente no Afeganistão (80% são mulheres e crianças), bem como os antigos combatentes.

Fonte: Ottaway e Lieven 2002; UNDP 2001d, 2002b.

- Construir uma forte governação local para tratar do conflito interétnico e intertribal, da discriminação contra as minorias e dos pontos fracos do governo central.
- Projectar instituições de segurança etnicamente equilibradas e profissionalizadas, sob claro controlo civil e orientadas por princípios democráticos, para proteger a segurança física de todos os cidadãos (como na Bósnia e Herzegovina e na África do Sul, nos anos 1990).
- Fortalecer instituições populares para a resolução e gestão de conflitos: polícia, justiça e mecanismos alternativos de disputa de povoamentos, como as *shuras*.
- Capacitar os líderes civis para supervisionarem programas compreensivos de acção contra as minas e reforçar a capacidade das comunidades para fornecer incentivos à destruição de armas.
- Criar respeito pelas regras legais e compromisso com a reconciliação nacional.
- Promover líderes locais dinâmicos, incluindo mulheres e jovens.
- Garantir um empenhamento político e financeiro sustentado da comunidade internacional – sempre um problema nos segundo e terceiro anos dos programas, quando a publicidade mundial se orientou para outro lado.

menos, facilitar que sejam violados – incluindo a proibição da tortura e outros tratamentos desumanos, ausência de prisão arbitrária, a presunção de inocência, o direito a um julgamento justo e os direitos à liberdade de opinião, expressão e reunião.<sup>29</sup> No Dia dos Direitos Humanos de 2001, 17 peritos independentes da Comissão de Direitos Humanos da ONU emitiram uma declaração denunciando violações dos direitos humanos e medidas que visaram grupos-alvo, como migrantes, meios de comunicação, activistas políticos, defensores dos direitos humanos, refugiados e pessoas à procura de asilo, e

minorias étnicas e religiosas.<sup>30</sup>

As democracias enfrentam desafios difíceis para encontrar maneiras legítimas de evitar ataques terroristas e levar os perpetradores à justiça. Há poucas soluções simples. Mas, o respeito pelos direitos humanos está no cerne do que é uma democracia e no cerne do controlo civil democrático do sector da segurança. Ao tratar de preocupações legítimas com a segurança pública, as sociedades livres não podem dar-se ao luxo de perder de vista a protecção das liberdades humanas fundamentais.