

**Os desafios das políticas de DDR:
O caso de El Salvador e perspectivas futuras**

Catarina Pimenta
Bolsista de doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia
2009

Parte I - O conflito e o DDR em El Salvador

1. O conflito

Entre 1980 e 1992 desencadeou-se em El Salvador uma violenta guerra civil, opondo as Forças Armadas de El Salvador (FAES), afectas ao governo de direita, à guerrilha comunista *Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional* (FFMLN).¹ O final de 1989 constituiu um momento de viragem fundamental: a maior ofensiva de sempre levada a cabo pelos rebeldes conduziu o conflito a um impasse e à percepção clara de que nem a guerrilha conseguiria derrubar o governo de Cristiani, nem este seria capaz de aniquilar as operações da *Farabundo Martí*. Assumiu-se como imperativo o cessar-fogo e o início de negociações de paz.

2. A negociação da paz

Se factores internos, como a percepção da inutilidade da continuação da guerra, potenciaram o início das conversações de paz, as alterações na correlação de forças do sistema internacional e de objectivos geopolíticos e geoestratégicos de alguns actores fundamentais, desempenharam um papel ainda mais significativo. No período final da Guerra Fria, tornou-se irrelevante a manutenção desta *proxy war* e os Estados Unidos que, durante a Presidência Reagan tinham armado as FAES, exerceram uma enorme pressão para que as hostilidades terminassem, quer pela ameaça

de corte no fornecimento de armas, quer pelas diligências diplomáticas de apoio à intervenção das Nações Unidas.

De facto, com o final da Guerra Fria, a ONU assumiu-se como um actor privilegiado na resolução de conflitos, tendo sido a mediadora do processo de negociação de paz salvadorenha, num momento em que se registavam também importantes evoluções doutrinárias: a *Agenda para a Paz* e a introdução do conceito de *post-conflict peace-building* têm El Salvador em mente.

O Acordo de Genebra (Abril de 1990) estabeleceu os parâmetros de negociação, com a identificação, pelas partes, de quatro objectivos fundamentais: término do conflito armado por meios políticos, tão rapidamente quanto possível; promoção do processo de democratização; garantia de total respeito pelos direitos humanos e reunificação da sociedade salvadorenha.

A paz definitiva viria a ser consagrada nos Acordos de Paz de Chapultepec (Janeiro de 1992) e, do ponto de vista político-militar, consignou-se o cessar-fogo, a desmobilização das forças militares governamentais e da guerrilha, o estabelecimento da FFMLN como partido político e a reintegração dos seus combatentes na sociedade. Registe-se, no entanto, que não existiu, neste acordo, qualquer referência formal à implementação

de um programa de DDR. Ela esteve igualmente ausente do mandato da missão da ONU.

3. A missão legítima das Nações Unidas

De facto, o mandato da missão em El Salvador não contemplou, formalmente, a inclusão de qualquer política de DDR, de forma explícita. O estabelecimento da ONUSAL, em Maio de 1991,² previa apenas uma missão integrada de *peacekeeping* com o objectivo de, numa 1ª fase, garantir a implementação do Acordo de S. José sobre Direitos Humanos.³ Os dois alargamentos subsequentes do mandato⁴ referiram-se a outras matérias (supervisão do cessar-fogo e observação do processo eleitoral, respectivamente).⁵

A legitimidade da ONUSAL para supervisionar e implementar políticas de DDR não emanou, portanto, das resoluções do Conselho de Segurança (CS), mas decorreu dos princípios estabelecidos nos próprios Acordos de Paz, num momento em que o DDR dava os primeiros passos enquanto elemento das operações de paz da ONU. O capítulo VII (“cessação do conflito armado”) compreende quatro elementos essenciais: o cessar-fogo; a separação das forças; o fim da estrutura militar da FFMLN e a reintegração plena e legal dos seus elementos na vida política, civil e institucional do país e a *verificação por parte das Nações Unidas de todas as actividades descritas acima*.

4. O processo de DD(R?)

O processo de DDR da guerrilha e das FAES começou em Junho de 1992, sob a monitorização da ONUSAL. Cerca de 11.000 guerrilheiros desmobilizaram e entregaram outras tantas armas para destruição, enquanto o arsenal das FAES foi recolhido e guardado (Faltas *et al.*, 2001).

No final da desmobilização do último contingente da antiga guerrilha, a ONUSAL não ficou convencida de que todas as armas tinham sido entregues e decidiu investigar vestígios da sua permanência nos territórios da Nicarágua e das Honduras, onde acabou por identificar armamento escondido (que destruiu *in loco*).

A FFMLN garantiu, então, que não restava nenhum arsenal, mas uma explosão, em Maio de 1993, na Nicarágua, pôs a descoberto uma grande quantidade de armas da antiga guerrilha. Depois deste episódio, a FFMLN desmantelou ainda 109 paióis escondidos em El Salvador e em países limítrofes.

Algumas medidas de cariz político-constitucional colaboraram igualmente para a rapidez e efectivação do processo de DD: aprovação da Lei de Amnistia; redefinição constitucional da missão das Forças Armadas (delimitando-a à defesa da soberania e da integridade nacionais e

reduzindo o seu poder de decisão, campo de acção e autonomia, colocando-as sob a alçada do poder executivo); tentativa de purga dos militares mais directamente envolvidos em violações graves de direitos humano durante a guerra (no seguimento dos trabalhos da Comissão da Verdade⁶ e, sobretudo, da Comissão Ad-hoc⁷) e redução do número de efectivos.

Parte II - Balanço e perspectivas futuras para o DDR

1. Balanço do DDR em El Salvador

O processo de paz de El Salvador, em geral, e as acções que cabem no âmbito de DDR, em particular, são considerados exemplos bem sucedidos das missões de *peacebuilding* da ONU. E, se considerarmos os resultados imediatos, decorrentes dos Acordos de Paz, no que diz respeito à reconciliação de elites político-militares, bem como às operações de desarmamento e desmobilização das facções em confronto, a acção da ONUSAL foi, de facto, positiva.⁸

Convém lembrar, nesse sentido, a diminuição do peso relativo do poder militar no seio da sociedade salvadorenha (pela redução dos efectivos e pela redefinição da sua missão), a destruição de quantidades consideráveis de armas e o registo, em parte consequência das mudanças anteriores, de menos casos de violações de direitos humanos (Hampson, 2001).

O facto de as conversações de paz terem sido levadas a cabo somente por duas facções, sob os auspícios da ONU, trouxe, por um lado, algumas vantagens a curto prazo, nomeadamente no que se refere à rapidez e facilidade do processo de (re)conciliação de elites políticas e militares. Mas, por outro lado, levantou alguns problemas, pela não contemplação dos interesses de inúmeros grupos representativos de parcelas importantes da sociedade civil do país.

Várias iniciativas emblemáticas do processo de paz salvadorenho impediram, de facto, a reconciliação social profunda, que deveria ocorrer paralelamente à paz militar (nomeadamente a Lei de Amnistia, que deixou milhares de famílias sem resposta ao desaparecimento de muitos dos seus elementos e sem qualquer tipo de justiça ou compensação pelo sucedido).

Além disso, o desarmamento foi incompleto (TRESA, 2005), negligenciando as armas em poder civil (à época, a ONUSAL estimou que cerca de 360.000 armas de tipo militar continuavam em circulação, após o final do processo de desarmamento e desmobilização).

Mas particularmente graves foram as insuficiências dos programas de reintegração: a pouca atenção prestada pelos acordos de 1992 à dimensão socioeconómica da construção da paz, transformou-se posteriormente na

inoperacionalidade e na incapacidade das autoridades competentes para fazer frente à situação social e económica precária vivida pelos ex-combatentes (muitos desempregados), das suas famílias e das comunidades para as quais voltaram.

Os níveis de insegurança e de violência mantiveram-se em registos muito elevados, fazendo crer que a linha que separa a situação de conflito da de pós-conflito é muito ténue, em termos de ameaças para as populações (Muggah, 2005). A acção da criminalidade organizada, da qual a formação de *gangs* juvenis (os *maras*) é a expressão mais problemática (Hume, 2004) tem vindo a aumentar muito rapidamente, perante as dificuldades do governo de El Salvador em resolver o problema, particularmente por insistir em políticas de tipo repressivo. Uma estimativa de 2007 (Stevenson, 2008) aponta para a existência de meio milhão de armas a circular num país que regista 56,2 homicídios por cada 100.000 habitantes, quando a média da América Latina se situará nos 30 (Buvinic *et al.*, 1999 *apud* Godnick *et al.*, 2002).

2. O futuro do DDR

O que o caso de El Salvador coloca em evidência é a necessidade de se considerar, de facto, os programas de DDR como parte integrante de uma operação mais vasta de construção de paz, entendida como uma realidade multidimensional e multinível. Além disso, o recolher de determinado

número de armas e a desmobilização de combatentes devem ser entendidos como um meio e não como um fim em si mesmos. O apaziguamento das elites político-militares, na sequência das duas primeiras vertentes do DDR, não significou, só por si, a reconciliação da sociedade salvadorenha. A política de enterrar o passado, sem se lhe fazer justiça, potenciou o fracasso da terceira dimensão do DDR, parcialmente responsável pela actual situação de insegurança que se vive no país.

Todavia, pese embora pareça que ainda não foram devidamente retiradas as lições das acções de DDR em El Salvador, passados que estão mais de 15 anos, o certo é que começa a emergir uma nova visão deste tipo de políticas. A dimensão holística que lhe subjaz inclui o DDR num programa de desenvolvimento mais abrangente (Macías, 2001), em que o desarmamento perde a sua centralidade, passando a considerar-se conceitos e práticas de engenharia social mais latos (Ljunggren e Molloy, 2004 *apud* Swarbrick, 2007).

No entanto, como lembram Muggah e Duffield, por exemplo, o planeamento a curto prazo tem minado toda a cooperação para o desenvolvimento, um eixo no qual se insere a problemática do desarmamento, desmobilização e reintegração. Sobretudo no que se refere às políticas de reintegração, o seu fracasso tem sido comum ao tempo e ao

espaço, o que significa que as agências promotoras de DDR ainda não entenderam que este deve ser um processo de espectro social global.

Acresce que vários autores (entre eles Muggah e Richmond) têm apontado uma crítica que se nos afigura pertinente: o facto de o processo de paz, em geral, e a implementação de políticas de DDR, em particular, constituírem uma exportação de um modelo de paz de tipo liberal, de direcção *top-down* e de carácter hegemónico. É algo que tem potenciado alguma animosidade junto das populações receptoras relativamente à intervenção das Nações Unidas, traduzida, em última análise, nos insuficientes resultados registados a nível socioeconómico e reflectida na ausência de justiça e paz social.

Parte III - Conclusão

A principal deficiência dos programas de DDR promovidos e implementados pela ONU tem residido no facto de representarem meras intervenções técnicas, previstas e estipuladas pelos manuais da Organização. O DDR não tem sido assumido como mais uma das ferramentas ao serviço da promoção da reconciliação e da promoção da paz social. Em vez disso, tem sido definido e implementado como um fim em si mesmo, considerado um sucesso sempre que se registam dados animadores relativos à desmobilização e à deposição de armas. A reintegração efectiva, por ser um objectivo de mais demorada prossecução e de mais difícil medição,

apresenta-se como a dimensão deste processo que tem registado menos sinais positivos. Paradoxalmente, na sua ausência, quer a desmobilização, quer o desarmamento são claramente insuficientes e ineficazes a médio-longo prazo, o que mina o programa de DDR e, mais grave, todo o processo de transformação do conflito.

Os programas de DDR não são, de facto, soluções mágicas para a problemática da conflitualidade (Muggah, 2005), mas a sua inserção num modelo de operações de paz que reconheça e acolha a existência de contínuos de pazes e de guerras (umas e outras de níveis, tipos e formas distintos), em vez de distinções artificiais simplistas entre estados *ante* e *post*e conflito, poderá ajudar a juntar à paz militar, a paz social, fim último dos construtores da paz e um desafio ainda não atendido na sequência deste tipo de intervenção.

1 O nome das forças rebeldes ficou a dever-se a Augustín Farabundo Martí, revolucionário comunista que, no início do século XX, lutou contra a exploração da maioria da população salvadorenha pelas poderosas elites do café. Fundou uma guerrilha formada pelo campesinato, em 1932, que foi totalmente aniquilada em poucos meses e na sequência da qual o próprio Farabundo Martí foi morto.

2 Resolução 693 do Conselho de Segurança (CS).

3 Alcançado em Julho de 1990, tentava por fim a violações graves de Direitos Humanos (assassinatos em série, desaparecimentos).

4 Pelas resoluções 729 de 1992 e 832 de 1993, do CS. Esta última menciona a necessidade de reintegração dos antigos combatentes, apelando às partes para que transformem essa intenção em realidade, fazendo cumprir os Acordos de Paz. Mas não dá a entender que a ONUSAL terá qualquer tipo de intervenção nesse sentido.

5 A ONUCA (United Nations Observer Group in Central America - 1989-1992), a primeira operação de *peacekeeping* a incluir DDR, também interveio em El Salvador, mas a sua acção nesse âmbito realizou-se somente na Nicarágua.

6 O relatório que apresentou, em Março de 1993, apontava para graves violações praticadas por ambas as partes, mas foi praticamente ignorado por todos, incluindo as Nações Unidas (Popkin, 2001). Apenas cinco dias depois da apresentação pública do relatório, a Assembleia Legislativa aprova a Lei da Amnistia, que se aplicará a todos os culpados de crimes extrajudiciais cometidos durante a guerra.

7 No relatório que apresentou, propôs a eliminação de todo o Alto Comando das FAES, recomendação que o governo não seguiu.

8 O Acordo de Paz é assinado em Janeiro de 1992 e, em Junho do mesmo ano, arrancaram as iniciativas de DDR. A média de tempo decorrido entre a assinatura dos acordos de paz e o início do processo de DDR, para o ano de 2005, por exemplo, foi de 12 meses (Caramés *et al.*, 2006).

Referências bibliográficas

- Caramés, Albert *et al.* (2006) *Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) programmes existing in the world during 2005*. Escola de Cultura de Pau.
- Duffield, Mark (2001) *Global Governance and the New Wars: The Merger of Development and Security*. London: Zed Books.
- Faltas, Sami *et al.* (2001) *Removing Small Arms from Society: a Review of Weapons Collection and Destruction Programmes*. Occasional Papers n.º 2. Genebra: Small Arms Survey.
- Godnick, William *et al.* (2002) *Stray Bullets: the Impact of Small Arms Misuse in Central America*. Occasional Paper n.º 5. Genebra: Small Arms Survey.
- Hampson, Fen Osler (2001) “Assessing the results of the peace process” in Margarita S. Studemeister (org.) *El Salvador - Implementation of the Peace Accords*. Peaceworks n.º38. Washington: United States Institute for Peace, 47-58.
- Hume, Mo (2004) *Armed violence and poverty in El Salvador: a mini case study for the Armed Violence and Poverty Initiative*. Centre for International Cooperation and Security, Universidade de Bradford. http://www.brad.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/poverty/AVPI_EL_Salvador.pdf [5 de Novembro de 2008].
- Laurance, Edward; Godnick, William H. (2000) *Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala*. http://sand.miis.edu/research/2000/jan2000/bicc_elsgua.pdf [7 de Novembro de 2008].
- Mácias, Ricardo Córdova (2001) “Demilitarizing and Democratizing Salvadoran Politics” in Margarita S. Studemeister (org.) *El Salvador - Implementation of the Peace Accords*. Peaceworks n.º38. Washington: United States Institute for Peace, 27-32.
- Muggah, Robert (2005) “No magic bullet: a critical perspective on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) and Weapons Reduction in Post-conflict Contexts”, *The Round Table*. 94 (379), 239-252.
- ONU (2000) *Disarmament, Demobilization and Reintegration of ex-combatants in a peacekeeping environment: Principles and Guidelines*. United Nations Department of Peacekeeping Operations. <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/DD&R.pdf> [8 de Novembro de 2008].
- ONU, ONUSAL. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm [9 de Novembro de 2008].
- ONU, Report of the Secretary-General (2000) *The role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration*. http://hei.unige.ch/sas/files/portal/issueareas/measures/Measur_pdf

- [/i_measur_pdf/UN_doc/s_council/S_2000_101.pdf](#) [6 de Novembro de 2008].
- Pouligny, Béatrice (2005) “Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building ‘New’ Societies” *Security Dialogue*. 36(4), 495-510.
- Richmond, Oliver P. (2008) *Peace in International Relations*. Routledge Studies in Peace and Conflict Resolution.
- Stevenson, Chris (2008) “Small Arms and Society: SALW Control, DDR and Peace-building: El Salvador”, COST Meeting on Armed Violence. [http://www.prio.no/projects/a25cost/COST0308_Brussels/Stevenson%20COST%20Brussels%20meetings%20\(17%20March%202008\)%20-%20Final.ppt](http://www.prio.no/projects/a25cost/COST0308_Brussels/Stevenson%20COST%20Brussels%20meetings%20(17%20March%202008)%20-%20Final.ppt) [3 de Novembro de 2008].
- Studemeister, Margarita S. (org.) (2001) *El Salvador - Implementation of the Peace Accords*. Peaceworks n.º38. Washington: United States Institute for Peace.
- Swarbrick, Peter (2007) *Avoiding Disarmament failure: the critical link in DDR: an Operational Manual for Donors, Managers, and Practitioners*. Geneva: Small Arms Survey.
- TRESA *Case Study El Salvador: Goods for Guns: an Assessment of a Voluntary Weapons Collection Program*. <http://www.iansa.org/issues/documents/ElSalvador-civil-society-case-study-BICC.pdf> [11 de Novembro de 2008].