

CHAPTER 5

Recomendações (in Portuguese)

Neuma Grobbelaar

Como já foi mencionado neste livro, não é sensato impor métodos de desminagem sem ter em conta a singularidade dos desafios que cada país afectado pelas minas enfrenta. Todavia, a grande diversidade de intervenções e inovações de desminagem na região oferece algumas lições valiosas aos países afectados pelas minas, tanto na África Austral como noutras regiões.

O seguinte conjunto de recomendações aos países afectados por minas e doadores na região tem como finalidade assegurar um compromisso permanente dos doadores, apoiar os programas nacionais e promover acções de desminagem mais eficientes.

Comunicação aberta e contínua com todos os parceiros na acção de desminagem: Um programa de desminagem nacional com sucesso requer discussões abertas e constantes, colecta de informações e comparticipação de dados entre os doadores, agências de desminagem, outros departamentos do governo e comunidades afectadas. Para assegurar um apoio contínuo dos doadores, os países da região afectados por minas deveriam expor com clareza objectivos razoáveis, fazer decisões de uma maneira transparente e assegurar abertura e responsabilidade financeiras. Isto é especialmente relevante num cenário onde a acção de desminagem é, numa forma geral, direcionada pelos doadores e a rotação periódica do pessoal diplomático e especialistas técnicos estrangeiros faz com que, muitas vezes, se espere dos nacionais que ‘reinventem a roda’. O estabelecimento de um quadro formal que inclua debates regulares entre governos, doadores e todas as partes interessadas na desminagem (de preferência trimestrais ou, se necessário, mais frequentes), é o requisito mínimo para garantir um diálogo construtivo. Ao mesmo tempo, deve ser perfeitamente claro o procedimento sobre a circulação de informações/relatórios e o estabelecimento de responsabilidades no seio do governo. Por exemplo, a posição do Centro de Desminagem (*Mine Action Centre – MAC*) dentro do governo e as suas responsabilidades perante outros departamentos afins, perante os doadores e partes interessadas na desminagem deveriam ser claramente compreendidas para evitar confusões e assegurar que as decisões sejam tomadas e implementadas eficientemente.

Compromisso político do governo nacional na desminagem: O apoio do governo nacional é considerado um elemento chave no sucesso do programa de desminagem. Infelizmente, alguns países consideram os programas de desminagem como intervenções orientadas pelo exterior. Consequentemente, o governo beneficiário demonstra muito pouco interesse em garantir o sucesso dessas intervenções. Mostrar o empenho político para com a desminagem vai muito além da homologação da Convenção de Otava (*Ottawa Convention*). (Neste aspecto, a SADC tem demonstrado um empenho mais que suficiente.) Todavia, ser membro da Convenção também implica, tanto a nível nacional como internacional, um maior comprometimento de recursos e atenção à desminagem. Os países afectados pelas minas na região e o Continente Africano deveriam ter um papel mais activo nas reuniões entre sessões e nas dos Estados Parte da Convenção de Otava. O Zimbabwe, Moçambique a África do Sul e também o Quénia têm estado envolvidos como copresidentes das comissões permanentes. Mesmo assim, os estados africanos e os membros da SADC têm que ser mais pró-activos se quiserem assegurar que os doadores dêem mais atenção aos países da região afectados pelas minas.

Capacitação nacional em teoria e na prática: A capacitação nacional não é apenas uma questão de formação ou de empregar um x número de cidadãos nos programas de remoção de minas ou equipas de inspecção. Também implica dar poder às pessoas para que se tornem participantes activas e para que possam tomar decisões no desenvolvimento de uma resposta sensata para a natureza de longo prazo da problemática das minas. Isto implica o desenvolvimento da capacitação para tratar razoavelmente e de forma económica do problema das minas, tanto a nível de governo como da sociedade; o estabelecimento de parcerias com as comunidades afectadas; e uma reavaliação minuciosa da distribuição de recursos. Por exemplo, um país numa situação relativamente estável (onde há pouca migração e o desejo de possuir terras não é crítico) poderá fazer a seguinte pergunta: deveríamos gastar os nossos recursos na desminagem ou na educação sobre os riscos e sinalização de minas?

Gestão efectiva e estabelecimento de boas relações com os doadores: Os doadores têm preferências específicas em relação à desminagem. Alguns estabeleceram relações há muito tempo com certas ONGs e preferem custear a sua actividade directamente. Outros têm reservas em relação ao uso de empresas para desminagem de cariz humanitário, enquanto um terceiro grupo de doadores acredita que as empresas são mais eficazes, mais orientadas e com os conhecimentos adequados – especialmente na

reabilitação de infra-estruturas, como estradas e caminhos-de-ferro. Há doadores que usam a desminagem como um meio de fortalecer a sua relação com os militares e, outros que não têm mandato para trabalhar com qualquer instituição que esteja ligada ao exército ou à polícia. Mesmo assim, independentemente das preferências do doador, os governos beneficiários deveriam cultivar boas relações com os doadores como uma parte importante da coordenação da desminagem. Isto envolve o estabelecimento da confiança, o conhecimento das susceptibilidades e objectivos do doador e, sempre que necessário, uma acção construtiva e positiva.

Avaliação e reavaliação constantes das metas e objectivos: É essencial que os países afectados pelas minas usem avaliações de impacto socio-económico como medida para uma acção de desminagem com sucesso. O estabelecimento de prioridades para o impacto socio-económico da remoção de minas é descrito por Ananda Millard, anteriormente do Instituto de Pesquisa para a Paz em Oslo (*Peace Research Institute Oslo – PRIO*), como '*optimizing impact*' (optimizar o impacto), especialmente depois da acção de desminagem ter já ultrapassado a fase crítica da desminagem de emergência. Isto implica uma avaliação constante de estratégias; actualizar os programas sempre que necessário; e manter a desminagem dentro de um custo sustentável, eficiente e dirigido pelas melhores decisões operacionais dentro das circunstâncias. Implica fechar a lacuna existente entre as decisões tomadas a nível político e operacional e as de nível prático da comunidade. A integração da desminagem com outras actividades de desenvolvimento é também uma maneira de valorizar os seus efeitos positivos. Infelizmente ainda existem países beneficiários, agências doadoras e agências de desminagem que encaram esta actividade como uma actividade independente ou não conseguem ver o potencial de desenvolvimento inerente à desminagem.

Desenvolver parcerias entre doadores, governos e agências de desminagem: A educação sobre os perigos das minas e assistência às vítimas são duas áreas que requerem a colaboração entre vários organismos governamentais, os baseados na comunidade e os de ajuda humanitária internacional. A desminagem nas áreas comunitárias tem que ser um processo integrado e inclusivo, em termos de avaliação do impacto das Minas Anti-Pessoais (MAP) nas vilas e na vida comunitária e de ganhar a confiança das comunidades nas áreas desminadas. Isto implica envolver os líderes tradicionais e suas comunidades, os governos municipais de distrito e provinciais e instituições governamentais a nível nacional. Todavia, a nível nacional, há oportunidades muito maiores para parcerias do que as

meramente essenciais. Os Estados de região afectados por minas deveriam estabelecer parcerias com outros países que tenham possibilidades de ajudar ou que possam oferecer lições úteis, tanto na gestão do problema como na ajuda para a implementação prática da desminagem. Em iniciativas de desminagem, o caso de Moçambique oferece lições valiosas para o resto da região, tanto em termos de sucesso como insucesso. É uma vantagem o facto do país mais afectado da região, Angola, ser também de língua portuguesa e partilhar da mesma herança colonial que Moçambique. Das lições tiradas da realização da investigação do impacto nacional em Moçambique e dos os conhecimentos específicos que foram adquiridos pelo Instituto Nacional de Desminagem (IND) e pelo Programa de Desminagem Acelerada (*Accelerated Demining Program* – ADP) poderiam ser adaptados e transferidos para a situação angolana.

Melhor integração da desminagem em iniciativas de desenvolvimento global: Os doadores deveriam integrar os fundos para desminagem nos orçamentos mais importantes do auxílio para o desenvolvimento estrangeiro (*overseas development aid* – ODA), para garantir uma melhor fiscalização e, a um prazo maior, uma abordagem mais centrada no envolvimento das suas agências de desminagem. Todavia, presentemente um dos aspectos mais surpreendentes dos financiamentos para desminagem é que a maioria das decisões são tomadas a nível governamental, no país doador. (Isto foi tratado em pormenor no capítulo anterior). As agências de desenvolvimento dos países doadores estabelecidas nos países afectados por minas contribuem muito pouco para as decisões sobre os fundos para a desminagem, mesmo quando têm funcionários específicos destacados para a desminagem. (Tais funcionários também têm que lidar com várias outras tarefas para além das actividades de desminagem. Isto só é uma desvantagem quando não há uma correlação clara entre a função de fiscalização da desminagem e as outras áreas de responsabilidade que um funcionário de uma agência de desminagem tem que cumprir). Mesmo assim, muito raramente os doadores consideram a desminagem como parte integrante de outras actividades de desenvolvimento. Muito poucas agências integram deliberadamente a desminagem nas suas actividades de desenvolvimento apesar dos fundos para desminagem representarem uma parte substancial do auxílio total para desenvolvimento.

A maior parte dos países doadores desenvolveu certas actividades e programas fundamentais que são implementados, durante alguns anos, num país recipiente. Todavia, a desminagem é considerada como uma iniciativa ou categoria especial e não especificamente uma actividade de desenvolvimento. Segundo um funcionário da ODA, a desminagem e os

fundos que lhe são atribuídos pertencem à categoria de ‘iniciativas especiais’ nos orçamentos da ODA e geralmente não é considerada uma actividade principal. Num orçamento geral da ODA uma pequena quantia é reservada todos os anos para as chamadas ‘iniciativas especiais’ que geralmente provêm da agenda para desenvolvimento da ONU, (por exemplo, o ano da criança, o ano da mulher, etc.).¹ Se as agências doadoras atribuíssem os seus fundos para ‘iniciativas especiais’ de tempos a tempos e só quando elas surgissem, as suas actividades e programas teriam muito pouco impacto e interesse. Portanto, defende-se o argumento que a desminagem deveria ser considerada uma ‘actividade principal’ em vez de ‘iniciativa especial’ – fundamentalmente nos países onde se sabe que as minas representam, a longo prazo, um impedimento ao desenvolvimento.

Os doadores deveriam introduzir flexibilidade nos financiamentos a vários anos: Muitos doadores adoptaram financiamentos em ciclos de vários anos o que é um desenvolvimento positivo na desminagem, pois permite um melhor planeamento de programas de desminagem a longo prazo. Todavia, algumas ONGs e operadores no terreno queixam-se que raras vezes têm o benefício de uma abordagem idêntica em relação aos financiamentos que necessitam, o que faz com que seja difícil poderem fazer um planeamento antecipado.² Esta falta de consistência, pode, indirectamente, encorajar as agências de desminagem a seguir um caminho mais fácil ou prejudicarem-se umas às outras, num esforço para assegurar fundos. Todavia, também há um aspecto negativo nos compromissos a vários anos, nomeadamente a falta de flexibilidade. O empenho de fundos para uma determinada organização poderá enfraquecer a capacidade do doador em ajustar a atribuição dos seus fundos de acordo com situações em mudança. Por exemplo, nos casos em que o governo nacional desenvolveu uma maior capacidade de gestão a nível nacional, para responder à situação das minas, tal progresso deveria ser reconhecido com um apoio activo em conjunto com formas de controlo apropriadas por parte dos doadores.

Doadores deveriam afastar-se da tendência para encarar a desminagem apenas como uma actividade técnica: Muitos doadores consideram a desminagem uma actividade técnica e confessam que não têm conhecimentos necessários para julgar a eficácia da desminagem. Geralmente confiam nas informações fornecidas pelos especialistas no campo, conhecimentos que são fornecidos a nível da sede ou pelas agências de desminagem que eles usam. Embora algumas agências de remoção prefiram este sistema, os doadores ficariam mais bem servidos se tivessem um interesse maior no impacto do trabalho das suas agências no

desenvolvimento. Todas as intervenções de desminagem, desde a remoção ao conhecimento do risco das minas, têm consequências a nível comunitário. As actividades deveriam ser avaliadas a este nível. Concentrar-se apenas nos aspectos técnicos da desminagem tem um valor limitado para este tipo de abordagem.

Uso de competência e capacidade locais: O continente africano apresenta inúmeros exemplos de intervenções humanitárias estrangeiras fracassadas. As razões para estes fracassos variam. Todavia, uma das principais causas é o uso de técnicas inadequadas.

Há várias referências anedóticas sobre máquinas totalmente novas que permanecem obsoletas em toda a região, simplesmente por se concluir ser muito dispendioso ou difícil obter peças de alta tecnologia, geralmente importadas. Uma outra razão para o fracasso de intervenções externas é que parceiros externos, muitas vezes são incapazes de reconhecer a capacidade e competência locais. A região SADC é um líder em veículos resistentes a minas e outras tecnologias e várias organizações internacionais de desminagem melhoraram a sua tecnologia aqui. É importante que os doadores reconheçam as capacidades locais ou regionais quando escolhem parceiros para desminagem. Isto também garante o desenvolvimento de uma capacidade de resposta para a natureza de longo prazo do problema das minas. Contudo, os conhecimentos locais não se limitam a equipamento mecânico e tecnologias. O treino formação de gestores de nível médio de desminagem prestado pelo Instituto de Engenheiros Militares da África Austral (*Institute of Military Engineers of Southern Africa – IMEESA*) é um bom exemplo de aproveitamento de competência local. Numa região que muitas vezes sofre de ‘fadiga de investigação’ e onde a população local pode perguntar, em alguns casos com inteira razão, quando serão tomadas medidas para rever os seus problemas, (em vez de serem analisados até à exaustão nas teses de doutoramento ou mestrado de cada estudante estrangeiro que passa pela região), os governos nacionais deveriam insistir para que esse tipo de estudos seja usado para completar a capacidade e competência locais. Os governos deveriam ser mais pró-activos e deveriam identificar áreas onde possam entrar em parceria com organizações internacionais de pesquisa para encontrar respostas apropriadas ao problema das minas.

Doadores e governos deveriam organizar estratégias correctas de retirada: A retirada dos doadores de um projecto afecta a capacidade de planeamento a longo prazo tanto para os governos locais como para as agências de desminagem. Como já foi mencionado neste livro, muitos programas

louváveis de desminagem simplesmente desapareceram quando os fundos dos doadores acabaram. Apesar de ser viável que países afectados por minas, tais como Moçambique e Angola possam ter a capacidade para enfrentar os problemas das áreas de alto ou médio impacto nos seus países no quadro de dez anos especificado pela Convenção, parece pouco provável que o problema global das minas seja resolvido nesse período. Isto significa que os países afectados por minas e os seus parceiros precisam concentrar-se nas formas de resolver o problema a longo prazo. Muitas ONGs queixam-se de muitas incertezas no que respeita ao empenho de continuidade de doadores para o financiamento da desminagem. As razões para isso variam e em parte são o resultado da concorrência entre as prioridades internas (conforme explicado no capítulo 3).

A incerteza de fundos de doadores é também o resultado do aumento global da procura de assistência. Os doadores mudarão o seu apoio para os países que eles considerem mais necessitados. Também têm menos vontade de financiar um país cujo governo parece pouco interessado, pouco disponível ou irresponsável.

Foi útil a PNUD ter estabelecido um fideicomisso para desminagem como forma de assegurar que os governos de países afectados por minas possam responder ao problema, de acordo com as necessidades locais. Contudo, muitos doadores têm relutância em doar fundos por este meio devido à percepção de falta de fiscalização e responsabilidade a nível governamental, bem como ao seu desejo de manter relações estabelecidas há muito tempo com parceiros da sua preferência. Portanto, é no interesse de todos os governos dos países afectados por minas desenvolver estratégias, planos de acção e padrões de responsabilidade apropriados para assegurar um compromisso dos doadores para além do âmbito de parceiros preferidos. Tanto os doadores como os governos precisam de avaliar como os especialistas e mais pessoal ligado à desminagem, todos treinados localmente, podem ser absorvidos pela economia quando os doadores se mudarem ou o trabalho seja completado. Os conhecimentos adquiridos pelos trabalhadores de desminagem (como o inquérito social) são valiosos para as economias em desenvolvimento. Os governos deveriam ter interesse em aproveitar esses conhecimentos de uma maneira mais ampla. Esta é outra razão importante pela qual a desminagem não deveria ser considerada como uma acção independente, mas antes integrada em intervenções de desenvolvimento mais alargadas.

Os governos da SADC deveriam encontrar plataformas regionais apropriadas: África é o continente mais afectado por minas, UXOs (dispositivos não activados) e minas anti-pessoais. A própria região da SADC

tem dois dos países do mundo mais afectados por minas. É do maior interesse para os membros da SADC que todos os estados da região sejam agora Estados Participantes da Convenção de Otava. Contudo, os países da SADC afectados deveriam ser muito claros acerca do papel que esta organização pode e deve ter na desminagem regional. Há lugar para iniciativas nacionais e regionais, embora o lado operacional da desminagem seja, a nível nacional, a maior preocupação.

Outras regiões como as da Organização dos Estados Americanos (*Organisation of American States – OAS*) demonstraram quão efectiva pode ser uma estratégia regional. De facto é verdade que a SADC não tem a vantagem da proximidade geográfica que os EU e Canadá oferecem à OAS. (Ambos os estados são parceiros proeminentes no campo da desminagem na OAS). Contudo, tanto a UE como os EU e outros estados doadores têm demonstrado um interesse significativo na desminagem na região da SADC.

Há muitas formas de acção regional. O desenvolvimento de padrões, capacidades técnicas e mecanismos para a troca de informações para toda a região, são exemplos óbvios. Contudo, o papel mais importante para SADC é a nível de orientação política. SADC, como organização, deveria apresentar o problema de minas regionais de uma forma mais proeminente nos fóruns internacionais. A sua participação nas reuniões normais e dos Estados Participantes da Convenção de Otava não tem sido suficientemente frequente ou proeminente. A sua contribuição ao impulso político para persuadir os estados membros a seguir a Convenção tem sido muito positiva, mas necessita de ser alargada a assuntos mais amplos do que o cumprimento por parte do governo. Isto inclui olhar para o papel dos participantes não estatais na região e o seu uso de minas anti-pessoais, considerar problemas de desarmamento e decidir sobre o posicionamento da região nestas matérias. Mais concretamente, o papel da SADC implica a concertação da atenção e esforço políticos para assegurar que a região destrua as minas que restam nesta parte do mundo.

Conclusão

Talvez seja mais apropriado concluir esta secção com as palavras de um representante de um dos estados da África Austral afectados por minas. Em 29 de Maio de 2002, o senhor Artur Veríssimo, então director do Instituto Nacional de Desminagem (IND) de Moçambique, referindo-se às lições globais aprendidas no seu país, fez a seguinte apresentação ao Comité Permanente da Reunião de Peritos da Convenção de Otava no Centro Internacional de Genebra para Desminagem Humanitária (*Geneva International Centre for Humanitarian De-mining*):

Aprenderam-se muitas lições nos últimos 10 anos... Do ponto de vista do Governo de Moçambique as cinco mais importantes foram:

- Primeira, criar um Centro de Desminagem (CD) tão cedo quanto possível, dentro do processo global de construção da paz/assistência humanitária para ajudar a criar uma abordagem coordenada nacional em relação ao problema, o que, na maior parte dos casos, levará décadas a realizar.
- Segunda, realizar um estudo de impacto logo que o CD esteja estabelecido para que a informação esteja centralizada e harmonizada entre o governo, os operadores e os doadores. Isto melhorará a coordenação, planeamento e resultará na atribuição dos limitados recursos às necessidades mais urgentes.
- Terceira, na sequência do estudo de impacto, realizar o mais depressa possível um estudo Técnico II, de modo a que todos os parceiros e partes envolvidas (comunidades afectadas, governos, doadores, operadores, ONU, etc.) compreendam claramente a extensão, custos e duração para a redução ou erradicação do problema.
- Quarta, [desenvolver] um plano nacional centrado no desenvolvimento integrado com objectivos claramente definidos para reduzir a pobreza e sofrimento, se a questão das minas for identificada como um problema a médio prazo para o país. Se, como [no] caso do Kosovo, houver recursos suficientes para resolver o problema mais rapidamente, será suficiente um plano de resposta à emergência humanitária.
- Por último, permanecer envolvido com a comunidade internacional de desminagem. Na realidade há apenas um pequeno número de participantes neste sector o que torna mais fácil comunicar e coordenar actividades; sempre que possível assistir a reuniões como a de hoje para adquirir conhecimentos e, sim, para conhecer os doadores. Finalmente, compartilhar as lições adquiridas com outros países afectados por minas de modo a que a luta para erradicar e reduzir os problemas associados com minas e UXO possa acontecer em anos em vez de décadas.

Comentários

- 1 Conversações com agências doadoras, em Moçambique, Outubro de 2002.
- 2 Comentários feitos por uma ONG na terceira conferência regional da SAIIA, *Desenvolvimento e Desminagem: O elo perdido? Definindo soluções para a desminagem integrada, sustentável e não dispendiosa para a África Austral*, 10 – 11 de Outubro de 2002.