

3

Respondendo ao Problema da Criança Soldado: As Iniciativas Internacionais

3.1.

Introdução

Este capítulo defende o argumento de que o desenvolvimento de um programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) adequado às necessidades destes jovens é uma ferramenta essencial ao processo de transição destas ex-crianças soldado à vida civil no contexto de pós-conflito armado. Tal instrumento, aliado a outros programas inseridos no processo de reconstrução da sociedade no pós-conflito armado, permite que as crianças - uma vez desmobilizadas - desenvolvam as capacidades fundamentais para o rompimento com a vida militar e à construção da identidade civil.

O texto está dividido em três seções. No subcapítulo 3.2, abordamos a evolução na própria formulação e atuação das operações de paz, que frente às novas guerras - analisadas no capítulo anterior - , passam, a partir da década de 90, a abarcar cada vez mais novas funções civis e sociais. Tais tarefas vão desde o monitoramento de direitos humanos, organização de eleições, implantação de programas de DDR, repatriação de refugiados, instalação de programas de destruição de minas à reforma dos setores judiciário e policial (Bellamy et al., 2004; Doyle e Sambanis, 2006). Uma vez que o foco desta dissertação é o processo de reintegração das ex-crianças soldado à vida civil, analisamos, nesta seção, de forma mais aprofundada o processo de *peace-building* e, mais especificamente, o DDR, buscando destacar as limitações e os determinantes de sucesso do programa.

Na seção seguinte, apresentamos o histórico da relação entre o tema da criança e a agenda internacional: desde as noções mais superficiais de proteção da infância, presentes na Convenção de Genebra, adotada em 1949, às resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU, nas quais há recomendações específicas sobre o tratamento relativo às crianças soldado. Em especial,

exploramos o relatório “Os Impactos dos Conflitos Armados nas Crianças” (Relatório A/51/306), elaborado por Graça Machel, em 1996, a pedido do então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali. Este documento é considerado o marco da entrada do fenômeno da criança soldado na agenda de segurança das Nações Unidas. A partir deste momento, aumentaram as pressões sob a comunidade internacional pela elaboração imediata de respostas à questão da criança soldado.

Por fim, no último subcapítulo, discutimos o programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração direcionado exclusivamente às ex-crianças soldado. O objetivo é, a partir da análise das peculiaridades deste grupo em relação aos combatentes adultos, identificar as necessidades específicas das ex-crianças soldado no processo de reintegração à vida civil e analisar como o DDR de criança responde – ou pode responder - a estas questões.

3.2. Operações de Paz Complexas

O programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes – foco de nossa atenção neste trabalho - é uma das muitas novidades no cenário internacional diretamente ligadas ao aumento do escopo das operações de paz ditas “de segunda geração” (Bellamy et al, 2004), “multidimensionais” (Doyle e Sambanis, 2006; Fetherston, 1994) ou “complexas” (Durch, 2007). A mudança na própria formulação e atuação das operações de paz, por sua vez, está associada ao fim da Guerra Fria e às inúmeras mudanças que o término da rivalidade bipolar traz ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O fim da Guerra Fria, como vimos no capítulo anterior, traz a tona ao cenário internacional as chamadas novas guerras (Kaldor, 2001), isto é, conflitos de características distintas daqueles encontrados anteriormente pelos Estados. Diferente da guerra compreendida dentro do cenário europeu posterior à paz de Vestfália, em 1648, e que se reproduziu e se adaptou até a Guerra Fria, a maioria dos conflitos armados contemporâneos é caracterizada pelo: (i) caráter intra-estatal (ainda que com grande potencial de se manifestar através das fronteiras estatais e de provocar desestabilização regional); (ii) pela multiplicidade de causas e de atores, com constante presença de *spoilers* – indivíduos que utilizam a

violência para debilitar os esforços de paz (Stedman, 1997); e (iii) especialmente pelo elevado grau de violência contra as populações civis e de violações aos direitos humanos. Em tais conflitos, a morte e o sofrimento de civis não são mais um efeito colateral, mas o próprio alvo dos grupos armados (Fetherston, 1994; Kaldor, 2001; Schnabel e Thakur, 2001).

Ao mesmo tempo em que as novas guerras ganharam maior visibilidade no cenário internacional, a possibilidade de se colocar em prática o sistema de segurança coletiva previsto na Carta da ONU foi reinstituída com o fim da Guerra Fria. O processo decisório no Conselho de Segurança foi ativado a partir do momento em que os EUA e a URSS (depois a Rússia) deixaram de usar o poder de veto sistematicamente e uma tendência à “cooperação” entre os Estados foi vislumbrada, como exemplificado na *Agenda para Paz*, de 1992:

Even as the issues between States north and south grow more acute (...) the improvement in relations between States east and west affords new possibilities, some already realized, to meet successfully threats to common security (*Agenda para Paz*, 1992, Art.8).

Assim, o fim do conflito Leste-Oeste permite as Nações Unidas, e mais especificamente o Conselho de Segurança, se comprometer com um maior papel na segurança global, acarretando um período fértil para as missões de paz, que aumentam em complexidade funcional e em números (Schnabel e Thakur, 2001). Segundo Fetherston (1994, p.22), “In the absence of other options *peacekeeping* was singled out to play a significant role in bringing about resolution in some of the most acute problems (...)”. Para este autor, o período de 1988 a 1993, chamado de “período de expansão”, é, de longe, o mais ativo na história das operações de paz.

A fim de entender as mudanças na formulação e na própria atuação das operações de paz no período posterior à Guerra Fria, é importante analisarmos, primeiro, os objetivos e princípios que guiaram as missões de paz até a década de 1990, isto é, as chamadas operações de paz tradicionais ou clássicas. As raízes desta noção de *peacekeeping* se encontram na Guerra Fria e na tentativa das Nações Unidas de conquistar um espaço de atuação na busca da segurança e da paz internacionais (Gareis e Varwick, 2005). A considerada primeira missão de paz ocorreu no fim da Crise do Suez, em novembro de 1956, quando a *United Nations Emergency Force* (UNEF) foi estabelecida entre os exércitos de Israel e do Egito na Península do Sinai (Ryan, 1998), coincidindo com o mesmo período

de estabelecimento do campo teórico de Resolução de Conflitos. Esta missão, assim como as seguintes, ocorreu depois de estabelecido o cessar-fogo e tinha como finalidade criar e cultivar as condições necessárias à efetivação do processo de diálogo político entre as partes beligerantes, que, geralmente, contavam com a ajuda de mediadores internacionais (Bellamy et al, 2004, p.95).

O *peacekeeping* clássico está fundamentado em três premissas, que nos remetem à concepção de guerra definida, no capítulo anterior, como tradicional. Primeiro, as partes beligerantes são Estados. Segundo, as unidades de combate são hierarquicamente organizadas, ou seja, são exércitos de acordo com a caracterização clausewitziana. E, por fim, os protagonistas do conflito desejam o fim da guerra e buscam uma resolução política (Ibid.). Dentro desta idéia, são estabelecidos os três princípios fundamentais, ou “Trindade Santa”²³, que guiarão as missões de paz: o consenso entre as partes envolvidas no conflito armado, a imparcialidade das Nações Unidas e o uso mínimo da força por parte das tropas da ONU.

Dessa forma, as atividades das operações de paz tradicionais estariam limitadas a simples observação e missões de *fact-finding*, à verificação do cumprimento das condições estabelecidas no acordo de cessar-fogo e à interposição de força entre as partes beligerantes. Em resumo, ao invés de a missão de paz buscar lidar com as causas do conflito, seu principal objetivo era o de criar o espaço necessário para as partes beligerantes agirem nesse sentido e, assim, não ferir a premissa básica do sistema internacional vestfaliano, ou seja, a soberania dos Estados membros. Isto é sublinhado na afirmação de Bellamy et al (2004, p.101): “Traditional *peacekeeping* is founded on the assumption that the belligerents have the political will to resolve the conflict, an assumption rarely supported in practice”.

Embora os arquitetos da Carta da ONU tenham vislumbrado uma instituição poderosa e capaz de regular a segurança internacional, as severas limitações à atuação das Nações Unidas, durante a Guerra Fria, impediram a instituição de cumprir seu papel originalmente previsto. No entanto, no final da década de 80, o

²³ As três premissas que orientam as operações de paz tradicionais são apelidadas de “Trindade Santa”, uma vez que qualquer missão só seria efetivada na prática, caso estes três princípios fossem respeitados. Assim, uma série de publicações acadêmicas (Bellamy et al, 2004, Doyle e Sambanis, 2006 e Fetherston, 1994) utiliza a expressão “Trindade Santa” para se referir aos princípios fundamentais do *peacekeeping* tradicional.

enternecimento das relações entre os Estados Unidos e a URSS contribuiu para projetar as Nações Unidas de volta ao centro da política internacional. O Conselho de Segurança, cujos membros permanentes impossibilitaram a implementação de iniciativas simples por meio do uso freqüente do poder de veto, alcançou uma capacidade inédita de tomar decisões e agir efetivamente (McQueen, 2006).

Somado ao vigor renovado da ONU, o aumento dos conflitos intraestatais – em detrimento de entre os Estados – impulsionou a expansão gradual das competências do Conselho de Segurança a fim de incluir ações que, alguns anos antes, teriam sido rejeitadas internacionalmente por contrariarem o princípio de não-intervenção previsto na Carta (Gareis e Warwick, 2005). Nesse sentido, estes autores afirmam: “Suddenly, blue helmets were no longer an exotic peripheral phenomenon of international peace and security politics, but rather one of its most important pillars” (p.103). Dessa forma, a operação de paz se tornou o principal instrumento para uma nova era de cooperação internacional em defesa dos direitos humanos e de uma renovada segurança global. Somente entre 1988 e 1992, 14 novas missões foram iniciadas, o que equivale a aproximadamente o total de operações de paz durante os 40 anos anteriores (Ibid., p.104).

Na ausência de instrumentos alternativos para lidar com os desafios apresentados pelas novas guerras, o *peacekeeping* passa a desempenhar, então, um papel fundamental na busca da resolução de problemas substancialmente distintos daqueles enfrentados até o início da década de 90. No entanto, uma vez que tais mudanças no cenário pós-Guerra Fria não haviam sido previstas pelos arquitetos da Carta, as Nações Unidas encontravam-se despreparadas para lidar com a complexidade das novas guerras (Fetherston, 1994):

This type of conflict, particularly when it is confined within borders of one state, does not fall easily within the compass of the Charter's Articles. In addition (...), the Cold War made the Security Council incapable of dealing with most conflicts in any truly effective manner (p.20).

Neste contexto, torna-se imperativo o desenvolvimento de estratégias alternativas capazes de lidar com os conflitos armados contemporâneos. Este processo resulta nas chamadas operações de paz complexas (Durch, 2007). Neste contexto, a publicação da *Agenda para Paz*, em 1992, pelo então Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, desempenhou um papel importante na tentativa de expansão do *peacekeeping* tradicional com o objetivo de incluir novas formas de

manutenção da paz – desde a diplomacia preventiva a tarefas, como monitoramento de eleições e imposição da paz por meio do uso da força (Schanbel e Thakur, 2001):

It [*Agenda for Peace*] called for a new and comprehensive way of thinking about global peacekeeping responsibilities. It envisioned peacekeeping as and institutionalized instrument for global security patterns and structures which serve two primary purposes: to enhance the political and military position of the UN system, and to promote the political and legal status of individuals and subnational groups governed by states that could or would not fulfill their basic responsibility to provide for their citizens' security (p.241).

As operações de paz no pós-Guerra Fria, ou operações de paz complexas, são distintas das missões de paz tradicionais porque, primeiramente, tendem a ser internas aos Estados – em oposição às anteriores que eram entre Estados – e acontecem em um ambiente no qual a interposição de força pelas tropas da ONU entre as partes beligerantes é impossível ou ineficaz (Gareis e Varwick, 2005). Neste contexto, o círculo de atividades desempenhado por “capacetes azuis” é expandido e o uso de força pelas tropas da ONU é revisto, tornando a fronteira entre *peacekeeping* e imposição da paz cada vez mais nebulosa (Fetherston, 1994). Conseqüentemente, as operações de paz complexas também foram chamadas de “*Peacekeeping* Capítulo 6 ½” (Bellamy et al, 2004; Gareis e Varwick, 2005). Este termo foi utilizado justamente para sublinhar a natureza ambígua das operações de paz complexas que transitam entre a provisão consensual e pacífica delineadas no Capítulo VI da Carta da ONU e as medidas de coação previstas no Capítulo VII.

Em resumo, podemos identificar cinco características principais das operações de paz complexas (Bellamy et al, 2004, p.129): (i) ocorrem em contexto de violência - diferentemente do *peacekeeping* tradicional que acontece após a assinatura do acordo de cessar-fogo pelas partes beligerantes; (ii) são implementadas durante as novas guerras em detrimento dos conflitos interestatais; (iii) os “capacetes azuis” são incumbidos de missões mais amplas, como desarmamento de combatentes, organização e supervisão de eleições e ajuda humanitária; (iv) coordenação do componente militar com o civil, que está cada vez mais presente nas missões de paz; (v) e, por fim, há um distanciamento entre os objetivos das missões e os recursos disponíveis - isto é, a expansão do papel da ONU nas operações de paz complexas não coincide com a disponibilidade dos meios necessários para o cumprimento das novas funções.

Se, por um lado, as operações de paz tradicionais tinham como objetivo principal a supressão da violência direta por meio da manutenção do acordo de cessar-fogo – como a Resolução de Conflito clássica defende –, as missões de paz no pós-Guerra Fria, ou “complexas”, buscaram lidar com as causas estruturais dos conflitos em diversas frentes, não se limitando mais apenas à questão militar (Jakobsen, 2002). O objetivo maior, nesse sentido, é construir assim uma paz positiva e duradoura (Jakobsen, 2002; Herz e Hoffmann, 2004), através da formação de um novo ambiente político. Esta idéia nos remete ao argumento de Galtung (1996) e dos teóricos da Resolução de Conflito a partir da década de 90 (Miall et al, 2006), analisado no capítulo anterior. Para estes autores, não basta enfatizar somente a resolução dos problemas imediatos, pois a volta ao estágio anterior à eclosão do conflito não é suficiente à manutenção da paz. É fundamental analisar o conflito armado como uma oportunidade de mudança construtiva a partir da transformação das contradições socioeconômicas, políticas e culturais ali existentes.

O sucesso das operações de paz, no pós-Guerra Fria, passou a ser definido em termos da reconstrução das sociedades impactadas pelas guerras no pós-conflito armado, isto é, da criação das condições para a existência de uma paz duradoura (Jakobsen, 2002, p.275). Este processo resultou num aumento progressivo de funções além das militares:

While classical operations relied primarily on soldiers, the ‘second generation’ missions [operações de paz complexas] increasingly required the integration of civilian experts – for example, in the areas of civil policing, the administration of justice, humanitarian aid, public administration, and the organization and supervision of elections (Gareis e Varwick, 2005, p.104).

Ao assumir tais características, a operação de paz complexa se encontra onde as concepções vestfaliana e pós-vestfalianas de *peacekeeping* colidem (Bellamy et al, 2004, p.130). Por um lado, a incorporação de novas tarefas pelos “capacetes azuis” com base em adaptações ad hoc aponta para uma concepção pós-vestfaliana, uma vez que tais ações estão ligadas a questões internas aos Estados. Por outro lado, embora as missões de paz no pós-Guerra Fria aconteçam durante as novas guerras, estas ainda são guiadas pelos mesmos princípios da chamada “Trindade Santa”. Ou seja, as Nações Unidas de fato reconhecem a necessidade de ampliar o escopo das missões de paz para lidar com os novos desafios no pós-Guerra Fria, no entanto mantém as ferramentas conceituais do

peacekeeping tradicional. O choque de concepções, então, é ilustrado com questões, como: a exigência do consenso entre as partes beligerantes para aprovação da missão de paz é inviabilizada devido à diversidade de atores envolvidos – estatais e internos aos Estados – envolvidos nas novas guerras que, em muitos casos, não são legítimos internacionalmente nem estão dispostos a dialogar.

Nesse sentido, percebemos que a comunidade internacional não repensou o papel da operação de paz na política global, mas somente *adaptou* as ferramentas vestafalianas ao novo cenário (Bellamy et al 2004, p.132). Dentro desta idéia, podemos destacar a autorização do uso da força para além da autodefesa nas operações de paz legitimadas pelo Capítulo VII da Carta e a conseqüente redefinição do sentido de imparcialidade das Nações Unidas. Estas duas adaptações da “Trindade Santa” são justificadas pela busca estrita do cumprimento do mandato no contexto das novas guerras (Schnabel e Thakur, 2001). Isto é ressaltado na declaração do ex-Secretário-Geral, Kofi Annan: “Impartiality does not – and must not – mean neutrality in the face of evil. It means strict and unbiased adherence to the principles of the Charter – nothing more, nothing less” (1999, p.4) ²⁴.

Os primeiros exemplos de operações de paz complexas são aquelas estabelecidas, em 1989, em Angola, a UNAVEM, e na Namíbia, a UNTAG. Em ambas as missões, a ONU exerce um papel relevante na transição democrática, através, especialmente, do monitoramento de eleições. As missões na América Central, a partir de 1990, têm pela primeira vez, além do monitoramento de eleições, a função de desmilitarização – através da coleta e destruição de armamentos - e a participação ativa de ONGs e de organizações regionais, como a OEA (Forsythe et al, 2004). Um exemplo de operação de paz complexa, que reúne a maioria das características aqui apresentadas, é a UNTAC, no Camboja, estabelecida em 1992/1993. A missão contou com a repatriação de refugiados, a retirada de minas terrestres, o monitoramento de direitos humanos, assim como de eleições e da retirada das forças estrangeiras, além do estabelecimento de

²⁴ Kofi Annan, ‘Secretary-General Reflects on Promise, Realities of his Role in World Affairs’, address to the Council on Foreign Relations, 19 jan. 1999, UN Press Release SG/SM/6865, p.4. accessed at www0.un.org/News/Press/docs/1999/19990119.sgsm6865.html.

programas de DDR, administração pública, atividades educacionais e de informação (ONU, 1996). Desde então, as operações de paz complexas se tornaram predominantes no cenário internacional, como as recentes missões em Serra Leoa, na Costa do Marfim e a MONUC, na República Democrática do Congo (RDC), que chega a contar com 18.515 membros, dentre militares, observadores militares e policiais civis somente no mês de outubro de 2008²⁵. Além dessas, vale destacar as operações no Kosovo e no Timor Leste, que marcaram o novo investimento em processos de “administração transitória”. Em todos estes casos, o objetivo não era mais a interposição de forças entre dois Estados ou dois exércitos, mas contribuir para implementação das fundações necessárias à restauração da Lei e da Ordem em determinada sociedade (Pouligny, 2006).

Enfim, uma vez analisada a evolução na formulação e na atuação das operações de paz, abordamos, no próximo ponto, o processo de *peace-building* em si – componente essencial das missões de paz complexas - a fim de identificar suas dinâmicas e finalidades. Em seguida, avançamos em direção à análise do DDR, que desde a década de 90, está presente em praticamente todas as missões de paz multidimensionais²⁶, sendo considerado um dos elementos chave da reconstrução das sociedades no pós-conflito armado.

3.2.1. O Peace-building

De acordo com a *Agenda para Paz*, apresentada, em 1992, pelo então Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, o conceito de *postconflict peace-building* engloba todas as questões relativas à transição de uma situação de conflito armado para um contexto de paz: “action to identify and support

²⁵ “Size of Individual *Peacekeeping* Operations 2008”. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pkoms08.htm>. Acesso em 2 de dezembro de 2008.

²⁶ As últimas sete operações de *peacekeeping* estabelecidas pelo Conselho de Segurança incluíram programas de DDR em seus mandatos: a United Nations Assistance Mission in Sierra Leone (UNAMSIL, 1999), na República Democrática do Congo (MONUC, 1999), a United Nations Mission in Liberia (UNMIL, 2003), a United Nations Mission in Côte d’Ivoire (UNOCI, 2004), a United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH, 2004), a United Nations Operation in Burundi (UNOB, 2004), e a United Nations Mission in the Sudan (UNMIS, 2005). Além destas operações, a ONU ainda apóia programas de DDR em países, onde não há operações

structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid relapse into conflict” (1992, p.11). Desde este momento, *policy makers*, acadêmicos, Estados e organizações internacionais buscam identificar os ingredientes e passos fundamentais para garantir a paz na situação de pós-conflito armado.

Esta idéia está intimamente relacionada à busca – teórica e prática – de uma abordagem holística da manutenção da paz no pós-conflito armado adotada, como vimos no capítulo anterior, pelo campo teórico da Resolução de Conflitos no período pós-Guerra Fria. Ou seja, o processo de construção da paz duradoura deveria ir além das prioridades militares e de segurança para lidar também com questões políticas, sociais e econômicas a fim de transformar as contradições ali existentes que contribuíram para a eclosão do conflito armado (Miall et al, 2006). Para a ONU – finalmente livre das amarras políticas provocadas pela tensão entre EUA e URSS durante a Guerra Fria - os desafios são operacionais: como garantir os meios necessários para a reconstrução das sociedades impactadas pelas guerras e como expandir os mandatos das missões de paz a fim de garantir uma presença mais longa dos *peacekeepers* nas áreas afetadas pelos conflitos armados (Cousens, 2001, p.2).

Nos termos da Agenda para Paz, o objetivo do *peace-building* é complexo e inclui a prevenção do ressurgimento do conflito, o desenvolvimento de estruturas capazes de consolidar a paz e de aumentar a sensação de confiança e de bem-estar da população, a remoção dos problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários subjacentes, e, por fim, a transformação das estruturas nacionais deficientes (1992, parágrafos 55, 59 e 57). Nesse sentido, podemos resumir os esforços do *peace-building* como aqueles cujo foco é contribuir para o surgimento e o desenvolvimento de processos políticos estáveis.

The objective of peacebuilding thus retains a focus on violent conflict (the central concern when peace is defined as the absence of war) but with an interest in the tools a society can develop to manage such conflict authoritatively and legitimately, which will involve some elements of positive peace (Cousens, 2001, p.13).

Para isso, os *peacebuilders* concentram os esforços na identificação e na tentativa de solução das causas primárias dos conflitos armados. Com base na idéia do conflito como um triângulo (analisada no capítulo anterior), Galtung (1996, p.112) afirma que o objetivo principal do *peace-building* é a superação das contradições, isto é, da incompatibilidade de interesses entre as partes beligerantes, que constitui a situação subjacente ao conflito. Já os outros dois vértices do triângulo – comportamento e atitudes – seriam responsabilidades dos processos de *peacekeeping* e *peacemaking*, respectivamente.

Na prática, a fim de superar tais contradições e, conseqüentemente, alcançar a estabilidade política e evitar o rompimento do acordo de paz, as atividades previstas para o processo de *peace-building* podem ser agrupadas segundo três dimensões distintas, mas interligadas (Barnett et al, 2007; Miall et al, 2006): 1. A criação de estabilidade; 2. Restauração das instituições estatais; e 3. Dimensões socioeconômicas do conflito. A primeira dimensão, cujos objetivos são reforçar a estabilidade no período de pós-conflito armado e evitar que os combatentes retornem à guerra, inclui atividades como programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes (DDR), reforma do setor de segurança e controle de armas. O segundo grupo trata, por exemplo, do restabelecimento do funcionamento do sistema político, restauração das redes de comunicação e de transporte e da infra-estrutura educacional e de saúde. Por fim, a dimensão socioeconômica do processo de *peace-building* envolve o fortalecimento da sociedade civil, a promoção dos direitos humanos, o repatriamento dos refugiados e os programas de reconciliação e apoio ao desenvolvimento econômico.

No entanto, é importante destacar que, devido à diversidade dos sistemas políticos e sociais entre as sociedades impactadas pela guerra, o caminho adotado por cada Estado para alcançar a paz duradoura diverge em importantes aspectos. Dentre as características que definem os ambientes no pós-conflito armado e que, conseqüentemente, orientam a transição para uma situação de paz, podemos destacar: os efeitos do isolamento causado pela guerra²⁷, a influência dos acordos

²⁷ As novas guerras provocam isolamento em diferentes níveis da sociedade: o primeiro é a sensação de isolamento do combatente, que está mal preparado para retornar à vida civil; o segundo nível diz respeito à separação entre as áreas, onde os combates ocorreram, e o resto do Estado. Isto pode prejudicar a formulação dos programas relativos à construção da paz, já que muitos dos tomadores de decisão, por viverem fora das zonas de conflito, desconhecem as

de paz no processo de transição para uma situação política sustentável e a magnitude e urgência dos problemas que os Estados no pós-conflito armado enfrentam (Ball, 2001). Diante destes cenários, uma coisa é certa: o processo de *peace-building* sempre esbarrará em múltiplos desafios, que necessariamente variarão entre as sociedades.

War-torn societies need highly context-sensitive approaches to political stabilization, reform and reconstruction, and international efforts that are informed enough to adapt themselves to changing circumstances in real time (Cousens, 2001, p.15).

De forma geral, independentemente das particularidades de cada sociedade impactada pela guerra, as funções do *peace-building* enfatizam dois objetivos principais: prevenir o ressurgimento do conflito armado e construir um contexto de paz que não dependa do apoio externo (Bellamy et al, 2004, p.237). A próxima seção promove uma abordagem sobre como os objetivos e as assunções acerca do *peace-building* influenciaram o desenvolvimento do programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes (DDR). Esta análise é fundamental para o entendimento posterior acerca deste instrumento quando direcionado exclusivamente às ex-crianças soldado.

3.2.2.

O Programa Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Ex-Combatentes

É comum a percepção entre *policy makers* de que o momento seguinte ao estabelecimento do cessar-fogo equivale ao retorno imediato da segurança e da proteção da população civil (Pouligny, 2004; Muggah, 2006). Parece intuitivo que mortes declinarão logo depois da interrupção do bombardeio. O senso comum, no entanto, não reflete a realidade. Embora as consideradas mortes diretas de fato cresçam rapidamente antes da assinatura do cessar-fogo e reduzam igualmente no pós-conflito armado, é certo também que as taxas de mortalidade continuam altas, às vezes, em níveis mais elevados do que antes do início da guerra (Muggah, 2005). Em muitos casos, os efeitos do “pós-conflito armado” podem, inclusive, cruzar fronteiras: gangues criminosas e milícias podem forjar parcerias

condições e demandas das áreas afetadas pela guerra; e, por fim, o isolamento do próprio Estado em relação à comunidade internacional, dificultando a arrecadação de doações e de assistência internacional (Ball, 2001, p.720).

interestaduais que, na realidade, contribuem para o tráfico de drogas, de armas e contrabando.

Diante de tais situações de pós-conflito armado, o programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes se torna uma das atividades essenciais do processo mais amplo de *peace-building*. Embora em número menor quando comparado à quantidade de deslocados internos e de refugiados, os ex-combatentes constituem um grupo crítico nos esforços de *peace-building*, devido ao seu alto potencial de romper a estabilidade doméstica e até a regional. Muggah (2005) destaca, nesse sentido, a violência armada cometida, em especial, por ex-soldados e milícias que pode alcançar altas proporções à sombra do acordo de paz.

Dentro desta idéia, o DDR, desde o final da década de 80, se tornou um elemento integrante dos processos de paz (Muggah, 2005): em cerca de 10 anos, as Nações Unidas apoiaram a implementação (com diferentes níveis de sucesso) deste programa em situações diversas como na Namíbia, Camboja, Angola, Somália, Moçambique, Guatemala, Libéria, Serra Leoa, entre outros. Somente em 2007, o DDR fez parte de várias operações de paz, incluindo aquelas no Burundi, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Haiti, Libéria e Sudão (DPKO, 2008). Ao longo de quase duas décadas, o crescimento das operações de DDR não se deu apenas em termos numéricos ou de duração, mas também em complexidade. Por exemplo, intervenções passaram a enfatizar componentes especializados em repatriação de ex-combatentes e em atividades voltadas a crianças e mulheres soldado (DPKO, 2006).

No entanto a proliferação no número de programas de DDR e a experiência ganha com sua implementação não condizem com o grau de entendimento adquirido acerca da ferramenta, que ainda é relativamente baixo (Alden et al., 2007; Muggah, 2006). Recentemente, diversas iniciativas foram colocadas em prática como forma de aprofundar a compreensão da comunidade internacional acerca do programa. Por exemplo, a publicação, em 2006, do “Integrated Demobilization, Disarmament and Reintegration Standards” (IDDRS) pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (UNDPKO), cuja finalidade é criar, através da codificação das experiências acumuladas pela ONU nos últimos anos, uma base substantiva a partir da qual os Estados-Membros possam participar e apoiar os programas de DDR (UNDPKO, 2006). Neste

mesmo documento, a ONU – através do prefácio do então Secretário-Geral, Kofi Annan - deixa clara sua posição sobre a centralidade do DDR no processo de resolução de conflito e de *peace-building*: “the disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) of former combatents and these associated with armed groups is a *prerequisite* for post-conflict stability and recovery” (UNDPKO, 2006, prefácio; ênfase minha).

Apesar destas iniciativas e de o DDR ser considerado uma ferramenta essencial no que diz respeito à segurança e ao processo de desenvolvimento no contexto de pós-conflito armado, ainda não há uma doutrina clara e acordada entre os Estados-Membros da ONU acerca do programa. Devido à diversidade e à heterogeneidade dos atores envolvidos e de suas perspectivas ideológicas, do consenso limitado acerca dos resultados, dos financiamentos e dos planos do DDR, o desacordo em relação aos objetivos e métodos de avaliação deste instrumento não é surpreendente (Pouligny, 2004). É certo que a ONU estabelece que o programa de DDR visa, principalmente, a promoção da segurança e da estabilidade no período de pós-conflito armado, no entanto, esta finalidade ainda é muito vaga. O que é “estabilidade”? O que é “segurança”? O que é “pós-conflito armado”? Isto explica, em parte, a tendência de associar expectativas e objetivos inapropriados ao rótulo “DDR”, além, claro, de dificultar a implementação do programa (Idem).

Neste trabalho, adotamos a definição do programa de DDR estabelecida pelas Nações Unidas, que indica o cumprimento de uma série de atividades desde a coleta e destruição das armas, estabelecimento de campos para receber os ex-combatentes até o apoio imediato e a longo prazo à inclusão social e econômica destes ex-soldados às comunidades de origem ou não. Da mesma forma, é fundamental destacar que o DDR é apenas um componente de um processo complexo de reconstrução da sociedade no período após o cessar-fogo. Ou seja, o DDR não é uma “Magic bullet” (Muggah, 2005) capaz de influenciar qualquer aspecto relativo ao processo de *peace-building*:

(...) any ‘successful’ DDR (...) depends equally on the management of ostensibly ‘political’ issues associated with reconciliation, peace-building and the meaningful reform of judicial, government and economic structures. Development actors often forget that DDR and weapons reduction *follow*, rather than lead, the political process (Ibid., p.248. Ênfase minha)

Mesmo sendo apenas um dos componentes da complexa operação de *peace-building*, é fundamental analisar os impactos do DDR no processo de reconstrução das sociedades no pós-conflito armado. Nesse sentido, o DDR não pode ser simplesmente tratado como uma ferramenta técnica: “DDR is about social engineering; it is also about politics” (Pouligny, 2004, p.6).

Para fins didáticos, nesta seção, o DDR é dividido em etapas - Desarmamento, Desmobilização, Reinserção e Reintegração - que são analisadas separadamente. No entanto, na prática, estas quatro fases não são processos independentes e sujeitos à implementação seqüencial, embora, muitas vezes, assim apresentadas. Nesse sentido, independentemente da análise do DDR segundo estas etapas, é válido ressaltar que entendemos tal ferramenta como um *processo*, não como um programa: “DDR processes will consist of a series of programs aimed at addressing the various needs facing ex-combatants, their dependents, and the communities where they settle” (Ball e van de Goor, 2006, iv, p.7). Ou seja, é importante reconhecer que o DDR não consiste de atividades lineares e distintas. São, na realidade, programas paralelos embebidos num processo amplo, dinâmico e integrado. Uma vez esclarecido tal ponto, passamos, então, ao primeiro bloco de atividades do DDR a ser analisado, o Desarmamento.

3.2.2.1. Desarmamento

O Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (UNDPKO) (1999) define desarmamento como a coleta, controle e descarte de armas leves e pequenas e o desenvolvimento de programas de gerenciamento de armas responsáveis no contexto de pós-conflito armado. Nesse sentido, o Relatório Brahimi (2000) ²⁸ afirma que os programas de desarmamento devem constituir a primeira fase de uma operação de DDR, pois facilitam a rápida desestruturação dos grupos armados, reduzindo as chances do ressurgimento do conflito. No entanto, o desarmamento, raramente, assegura a coleta total das armas em situações de transição de guerra para paz. Por exemplo, uma avaliação sobre o desarmamento da Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG), em

²⁸ O Relatório Brahimi, publicado em 2000, teve como objetivo apresentar propostas concretas em resposta aos principais desafios à condução de missões de paz pelas Nações Unidas.

1997, destacou que seria ingênuo acreditar que as 1824 armas de fogo entregues pelo representante da URNG equivalem a uma porção significativa das armas militares em circulação na Guatemala (Laurance e Godnick, 2001, *apud*, Knight e Özerdem, 2004). Entretanto, mais relevante do que a quantidade de armas recolhida é o comprometimento com o acordo de paz que o processo de desarmamento representa. Em apoio a esta visão, o Conselho de Segurança da ONU (2000, p.1) ressaltou a importância do desarmamento no nível simbólico:

Even if full disarmament and demilitarization prove unachievable, a credible programme of disarmament, demobilization and reintegration may nonetheless make a key contribution to strengthening of confidence between former factions and enhancing the momentum toward stability.

É importante deixar claro que o argumento acima não pretende questionar a importância do desarmamento em si, mas enfatizar sua real relevância no nível simbólico. Dentro desta idéia, é possível vislumbrar, em algumas circunstâncias, o início da fase de desmobilização sem o processo de desarmamento ser finalizado, desafiando as estratégias convencionais. Isto é, a afirmação do Relatório Brahimi quanto ao desarmamento ser a *primeira* fase do programa de DDR não é uma verdade incontestável.

O comprometimento com o acordo de paz, representado pelo desarmamento, contribui para o fortalecimento da confiança entre as partes, que somado à coleta das armas, é fundamental à criação de um ambiente estável. Sem instituições políticas legítimas capazes de fazer cumprir o acordo de paz, a construção de uma relação sem suspeitas entre as partes e com menos armas disponíveis é essencial para evitar a renovação dos dilemas de segurança que intensificaram o conflito no início (Spear, 2002). Nesse sentido, vale destacar a relevância do monitoramento eficaz do desarmamento e das sanções às violações do processo.

Neste trabalho, ampliamos a visão do desarmamento estritamente associado à desmobilização - isto é, referente à dissolução e ao desarmamento dos grupos armados - a fim de incluir os impactos econômicos e sociais do desarmamento na vida dos ex-combatentes e de seus dependentes (Alden et al, 2007; Knight e Özerdem, 2004). Ao invés do enfoque puramente militar, entendemos o desarmamento como um *contrato social* firmado entre os combatentes e o governo e a comunidade internacional, que age como mediador neutro:

The combatants surrender the security and economic surety that their weapons provide, in exchange for opportunities and assistance in finding new peaceful livelihoods (Knight e Özerdem, 2004, p.506).

A fim de estabelecer um contrato social sustentável entre ex-combatente e governo – isto é, a implementação de um processo de desarmamento eficaz – é preciso compreender, primeiramente, o papel que a arma desempenha em determinada sociedade. Estas podem ser símbolos de superioridade e de prestígio ou de transição bem-sucedida à adultez masculina, uma forma de moeda de circulação ou um meio para assegurar a sobrevivência (Spear, 2002). Estas funções socioeconômicas e culturais das armas demandam uma atenção especial na elaboração do processo de desarmamento. Por exemplo, é impossível pedir para os combatentes desistirem de suas armas sem apresentar oportunidades econômicas futuras que tornem a vida civil mais vantajosa que a militar. O caso da Somália é emblemático, uma vez que a falha no entendimento do contexto sociocultural local foi identificada como uma das razões chave para o desarmamento mal sucedido (Ibid., p.143). Ou seja, assim como em um contrato, ambos os lados se comprometem a fazer algo; no caso do desarmamento, os combatentes entregam as armas, enquanto que o governo e a comunidade internacional garantem oportunidades e assistência adequadas a cada sociedade e que, portanto, substituem o então papel da arma.

Há dois tipos de desarmamento, o cooperativo e o coercitivo (Ibid.). O desarmamento cooperativo, que é o foco deste trabalho, é mais comumente associado aos contextos onde acordos de paz foram estabelecidos e não houve um vencedor claro. Já o processo coercitivo é praticado, geralmente, pelas partes vitoriosas em guerras civis ou por forças de intervenção, por exemplo, as forças norte-americanas na Somália.

No caso do desarmamento cooperativo, as missões de paz das Nações Unidas utilizam diferentes métodos a fim de persuadir os combatentes a desistirem de suas armas, principalmente, quando o governo do país é instável e sua autoridade sob a população é questionável. Segundo Swarbrick (2007), a seleção dos incentivos para entrega das armas depende de uma série de fatores: a situação da segurança do país como um todo, o nível de autoridade e controle do governo sobre a população, a quantidade de recursos financeiros disponível ao programa de desarmamento e a capacidade de absorção dos ex-combatentes pela

sociedade. Somados a estes, ainda destacamos a análise do papel da arma em cada sociedade, como vimos acima.

Um dos meios de convencimento mais óbvios é o programa “arma por dinheiro”, em especial, porque os combatentes, dificilmente, aceitarão retornar à vida civil sem recursos financeiros próprios. O dinheiro como incentivo ao desarmamento foi utilizado, por exemplo, em operações de DDR em El Salvador, Haiti, Libéria, Moçambique e Nicarágua (Willibald, 2006). Nestes casos, é necessário verificar o valor de mercado de cada tipo de arma, pois o preço pago pelas missões de paz aos ex-combatentes deve ser menor. Assim o incentivo continua existindo, mas não contribui para criação de uma indústria de importação de armas (Swarbrick, 2007, p.35).

No entanto há riscos inerentes ao uso de dinheiro como meio de incentivo aos programas de desarmamento que devem ser ressaltados. Swarbrick (2007) destaca quatro aspectos principais. Primeiro, sem um controle apropriado, as armas entregues são de baixa qualidade e o exercício não resulta em um desarmamento verdadeiro, mas em algo próximo a um inventário (com as armas em boas condições guardadas pelos combatentes para o uso futuro). Outro desafio é transportar grandes quantidades de dinheiro para áreas pobres, onde vivem combatentes armados cujas intenções são incertas. Isto pode tornar a operação vulnerável e gerar choques entre os próprios combatentes. Um terceiro risco é um simples mal entendido capaz de criar a impressão de que alguns combatentes estão recebendo mais dinheiro do que outros, tornando a situação de segurança ainda mais precária. Finalmente, o pagamento aos ex-combatentes pode ser entendido pela comunidade como um “prêmio” pela violência cometida²⁹.

A compra das armas não é o único incentivo ao desarmamento. Em El Salvador, por exemplo, na segunda fase do desarmamento, as armas foram trocadas por *vouchers*, que poderiam ser utilizados em supermercados, farmácias e em lojas de sapato (Knight e Özerdem, 2004, p.505). Há também uma série de métodos inseridos na lógica da “arma por desenvolvimento”, na qual a arma pode ser trocada por um emprego, por bicicletas ou por outras formas de assistência ao retorno à vida civil (Spear, 2006, p.174).

²⁹ Este aspecto será melhor analisado quando abordarmos as fases de desmobilização e reintegração.

Independentemente do meio de convencimento utilizado para efetivar o desarmamento, é muito difícil, diante da permissividade do mercado de armas pequenas e leves, garantir que ex-combatentes não possuirão armas no futuro. Portanto, o sucesso do desarmamento deve ser medido em termos do fortalecimento de normas contra o uso de armas (Faltas e Di Chiaro, 2001, *apud*, Knight e Özerdem, 2004, p.505) e, principalmente, do incentivo à mudança de atitudes da própria sociedade em relação à arma e ao papel que esta desempenha (Pouligny, 2004; Spear, 2006). Isto ressalta a importância do aspecto psicológico – ou simbólico – do processo de desarmamento.

Assim, se o desarmamento nunca será completo (apesar de sua importância simbólica), muitos autores defendem a ênfase em outros elementos do programa de DDR e, especificamente, na reintegração econômica de ex-combatentes para que estes não retornem às armas como meio de sobrevivência (Pouligny, 2004; Spear, 2006). Nesse sentido, a ordem sequencial das fases do DDR, defendida pela UNDPKO (1999), perde sentido e as fases de desmobilização e de reintegração devem correr em paralelo ao desarmamento. Dada, então, a relevância do desligamento dos combatentes com a vida militar, passamos à análise da desmobilização – lembrando que esta apresentação sequencial das fases do DDR é apenas para fins didáticos.

3.2.2.2. Desmobilização e Reinserção

Desmobilização é definida como destituição formal e controlada dos combatentes das forças armadas e de outros grupos militares. Nos termos do UNDPKO (2006, p.2):

Demobilization is the formal and controlled discharge of active combatants from armed forces or other armed groups. The first stage of demobilization may extend from the processing of individual combatants in temporary centers to the massing of troops in camps designated for this purpose (cantonment sites, encampments, assembly areas or barracks). The second stage of demobilization encompasses the support package provided to the demobilized, which is called reinsertion.

A forma e as funções do programa de desmobilização variam de acordo com o contexto político onde este ocorre. No entanto, de modo geral, as atividades, nesta fase do processo, incluem o registro dos ex-combatentes, uma pesquisa acerca de suas necessidades e aspirações, exames médicos, aconselhamento

psicológico, pacotes iniciais de reintegração e transporte dos participantes às comunidades de escolha (Knight e Özerdem, 2004, p.507).

Nesse sentido, o estabelecimento de campos – ou acantonamento –, onde os ex-combatentes entregam as armas e recebem, por exemplo, treinamento profissional, atendimento psicológico e assistência econômica, é tido como um fator fundamental da desmobilização, principalmente, quando os participantes não têm uma comunidade para onde retornar (Pouligny, 2004; UNDPKO, 1999). Além disso, o fato de os ex-combatentes estarem reunidos nestas zonas permite uma coleta detalhada de informações acerca de suas necessidades e capacidades. Com estes dados é possível garantir um melhor planejamento dos programas de reintegração.

No entanto, embora teoricamente o acantonamento seja uma ferramenta fundamental do programa de desmobilização, falhas em sua implementação podem gerar retrocessos. Primeiramente, o atraso no estabelecimento dos campos em função, por exemplo, da falta de planejamento e de recursos, gera sérios problemas a médio e longo prazo. Em virtude desta demora, muitos combatentes optam pela “desmobilização espontânea”, na qual eles simplesmente abandonam os grupos armados e desaparecem (Spear, 2006). A auto-desmobilização resulta em uma quantidade significativa de pessoas deslocadas, constrangendo a capacidade de atendimento dos serviços de apoio. Somado a isso, os auto-desmobilizados continuam armados, provocando um aumento da violência criminal. Por fim, no longo prazo, estes ex-combatentes, por não terem passado pelo processo formal de DDR, não têm acesso aos benefícios econômicos, logo tendem a voltar à vida militar como meio de sobrevivência.

Outro problema é ressaltado por Kingma (1997, p.161), que reitera a necessidade de uma operação logística ampla para garantir o aquartelamento dos ex-combatentes. O autor ressalta que se facilidades adequadas não forem oferecidas, “violent activities and rebellion could undermine the demobilization and reintegration process, as well as the total process”. Somado a isso, o custo para tais operações logísticas podem se tornar desproporcionais em relação aos recursos disponíveis às atividades de reintegração subsequentes (Knight e Özerdem, 2004).

Em consequência da insuficiência de recursos e da falta de logística adequada ao estabelecimento dos campos, muitas vezes a duração do

acantonamento extrapola o tempo previsto, que deve ser o mais breve possível. Em Moçambique, por exemplo, a desmobilização, que deveria durar seis meses, levou, na realidade, 16 meses, gerando insegurança nos campos e nos arredores. (Berdal, 1996, *apud*, Knight e Özerdem, 2004, p.508). Estes atrasos suscitam frustrações nos ex-combatentes, provocando tumultos e revoltas, que podem culminar em ataques contra as tropas da ONU e em roubo de comida e de outros suplementos (UNDPKO, 1999).

Analisados os principais desafios do programa de desmobilização, percebemos que o sucesso desta fase depende, fundamentalmente, de um bom planejamento tendo em vista a situação política e econômica local. Os campos do acantonamento permitem, se bem implementados, o rompimento dos ex-combatentes com a vida militar e o início do retorno à vida civil.

Segundo a abordagem sequencial do DDR, o último componente da fase de desmobilização é chamado de reinserção e é definido da seguinte forma:

Reinsertion is the assistance offered to ex-combatants during demobilization but *prior to the longer-term process of reintegration*. Reinsertion is a form of *transitional assistance* to help cover the basic needs of ex-combatants and their families and can include transitional safety allowances, food, clothes, shelter, medical services, short-term education, training, employment and tools. While reintegration is a long-term, continuous social and economic process of development, reinsertion is a short-term material and/or financial assistance to meet immediate needs, and can last up to one year (UNDPKO, 2006, p.2; Ênfases minhas).

A reinserção tem sido um componente crucial nos programas de DDR, desde a fase de desmobilização em Uganda, do exército de Derg na Etiópia até o processo em Moçambique entre 1992 e 1994 e os programas atuais no Burundi e no RDC. Alden et al (2007, p.18) sublinham, nesse sentido: “The transitional nature and rationale of the process (...) places “reinsertion” firmly in the immediate, post-conflict stabilization phase”.

As necessidades básicas dos ex-combatentes e de seus dependentes podem ser divididas em dois grupos: (i) consumo familiar, que inclui alimentação, vestimenta, cuidados médicos e educação das crianças; e (ii) investimento familiar, como abrigo, utensílios domésticos e ferramentas profissionais (Kostner, 2001). O subsídio, oferecido em dinheiro e/ou em bens na fase de reinserção, é, geralmente, planejado para durar cerca de seis meses a um ano depois da desmobilização (Knight e Özerdem, 2004, p.510). Vale destacar que o valor oferecido, como regra geral, deve corresponder, em termos genéricos, ao nível de

renda doméstica da população em geral a fim de não causar ressentimento na comunidade para onde os ex-combatentes retornarão (Kostner, 2001). Somado a isso, uma vez que ex-combatentes podem ter pouca ou nenhuma experiência no gerenciamento do dinheiro, o pagamento deve estar aliado à provisão de sessões de educação financeira como parte do processo de reinserção.

No entanto, o subsídio em dinheiro não deve ser considerado exclusivo. Em Angola, por exemplo, além do dinheiro, os ex-combatentes receberam um kit contendo roupas, instrumentos domésticos, alimentos e ferramentas próprias à agricultura (Alden et al, 2007). Serviços médicos gratuitos também devem ser incluídos no pacote de assistência durante a fase de reinserção.

É importante destacar que a provisão dos benefícios na fase de reinserção, ou assistência transitória, não deve prejudicar o acesso dos participantes do DDR ao processo de reintegração a longo prazo. Ou seja, a reinserção deve atender as necessidades imediatas dos ex-combatentes nos primeiros meses após o rompimento com os grupos militares, enquanto que os projetos de reintegração não foram estabelecidos. Assim, uma vez analisadas as fases de desmobilização e de reinserção, passamos à etapa final do continuum do DDR, que é a reintegração dos ex-combatentes à sociedade civil.

3.2.2.3. Reintegração

As Nações Unidas estabelecem que enquanto a fase de reinserção equivale a uma assistência material e/ou material de curta duração com a finalidade de responder às necessidades imediatas dos ex-combatentes, a reintegração é “(...) a long term, continuous social and economic process of development” (UNDPKO, 2006). Dessa forma, este último passo do programa de DDR é um elemento essencial na construção da paz *duradoura*.

Kingma (2002) justifica o apoio à reintegração de ex-combatentes com base em três argumentos: primeiro, os ex-soldados podem contribuir para o desenvolvimento de suas comunidades através da participação em atividades econômicas; outra razão é buscar incentivar os ex-combatentes a se engajarem em processos de paz, removendo os incentivos dos *spoilers* de manterem suas estruturas organizacionais; e, finalmente, atender as necessidades dos soldados

desmobilizados que ou sacrificaram as próprias vidas durante muitos anos para libertar o próprio país (por exemplo, EPLF na Eritreia e o PLAN na Namíbia) ou foram obrigados a se alistar, como em Moçambique, Serra Leoa e na Libéria. Vale destacar que o apoio oferecido aos ex-combatentes deve ser direcionado à satisfação de necessidades específicas a fim de evitar qualquer ressentimento entre os membros de comunidades em sua maioria empobrecidas pela própria guerra.

Um processo de reintegração eficaz deve envolver um esforço coordenado com o objetivo de promover apoio social, educacional e vocacional aos ex-combatentes e seus dependentes à medida que estes retornem às novas comunidades ou às de origem (Spear, 2006). Os ex-combatentes devem ser convencidos de que há melhores opções do que o retorno à vida militar – em outras palavras, existem oportunidades mais vantajosas no fim do processo de DDR.

Esta idéia de retorno à comunidade nos leva a refletir sobre o “terreno” ao qual os ex-combatentes são *reintegrados*. Na maioria dos casos onde os programas de DDR foram implementados, devastação das estruturas política, econômica e social é o que resta depois da guerra. De fato, em muitos países que vivenciaram as novas guerras, o enfraquecimento e decadência do Estado, a pobreza e as instituições políticas discriminatórias são as causas da violência em primeiro lugar. Nesse sentido, vale questionar o próprio uso do prefixo (re) de reintegração, quando o processo equivale, na realidade, à “integração” (Alden et al, 2007, p.23) a uma situação completamente nova.

Além disso, a idéia de *reintegração* – em detrimento de “*integração*” - vai de encontro com a abordagem adotada pelo processo *peace-building* de que é preciso ir além da volta ao estágio anterior à eclosão do conflito e transformar as contradições existentes na sociedade em questão para construir uma paz duradoura (Galtung, 1996). Isto é, dentro desta idéia, os ex-combatentes não podem simplesmente retornar aos papéis sociais desempenhados antes de a guerra acontecer, já que as condições e a situação social características do período anterior ao conflito não existem mais ou, principalmente, são indesejáveis.

Nesse sentido, o programa de reintegração está intrinsecamente relacionado ao contexto no qual o processo de DDR será implementado. Inclusive, é fundamental transmitir aos participantes do programa informações detalhadas sobre as condições estruturais às quais eles serão (re)integrados. Este

conhecimento delineará os limites acerca do que os ex-combatentes podem esperar receber do programa em termos de educação, treinamento vocacional, acesso a emprego, entre outros.

Da mesma forma que os ex-soldados devem estar cientes da situação socioeconômica da comunidade à qual eles serão reintegrados, a população civil, também afetada pela guerra, precisa ser preparada para recebê-los e deve ser incluída no processo de reintegração (Ball e van de Goor, 2006). Diferente das fases de desarmamento e desmobilização, em que os esforços são direcionados especialmente aos ex-combatentes, as atividades da reintegração devem ser baseadas na própria comunidade e compor os esforços gerais de reabilitação e de reconstrução no pós-conflito armado. Esta mudança de abordagem do indivíduo para a comunidade é justificada na medida em que o conjunto de beneficiários dos programas de reintegração é mais amplo do que o grupo alvo de ex-combatentes, pois inclui as famílias e a própria comunidade.

(...) reintegration in war to peace transitions involves many more people than simply the ex-combatant. It is not only the successful integration of ex-combatants into civilian society (that) lays the foundation for sustainable peace and demilitarization but the development of that very civilian society, one that is inclusive of the former combatant (Alden et al, 2007, p.32).

No entanto, embora os desafios sejam muitos e as iniciativas da fase de reintegração sejam planejadas para durar longos anos, o programa é, geralmente, restringido a um espaço curto de tempo (Pouligny, 2004). Isto ocorre, especialmente, porque a fase de reintegração desfruta, geralmente, do menor orçamento no processo de DDR: “The fact that it is not strictly a ‘military’ activity *per se* accounts for its relative neglect; it is not included in *peacekeeping* mandates so is not funded through *peacekeeping* operations” (Spear, 2006, p.176).

Em função da limitação do tempo, da vontade política e dos recursos financeiros disponíveis, os termos reinserção e reintegração se fundem. Esta última fase é reduzida a um processo limitado associado aos aspectos da paz negativa e da prevenção da violência direta em detrimento de um programa a longo prazo focado no desenvolvimento da sociedade, isto é, na minimização da violência estrutural (Alden et al, 2007). Tal incompatibilidade entre o discurso dos *policy makers* e das agências internacionais, que enfatiza a natureza duradoura e holística da fase de reintegração, e a prática dos processos de DDR, cujo foco é nas prioridades imediatas, ameaça o resultado final do programa como um todo:

(...) by setting unrealistic aims and objectives for DDR programs, crating expectation that DDR programs can, in practice, go beyond laying the groundwork for security to actually safeguarding and sustaining communities in post-conflict situations, policy makers and implementation agencies may inadvertently contribute to the failure of DDR (Alden et al, 2007, p.20).

Estas limitações impostas pelas condições no nível internacional são, a curto e médio prazo, inescapáveis, determinantes e, como exposto acima, prejudicam os esforços implementados durante o processo de DDR. É justamente neste contexto que uma abordagem da reintegração multifacetada, entendida no longo prazo e com fins desenvolvimentistas deve ser adotada. A partir deste entendimento, é possível continuar investindo em direções políticas que assegurem o retorno eficaz dos ex-combatentes às comunidades em situação de pós-conflito armado.

Enfim, uma vez abordada a fase de reintegração, concluímos a análise do processo de DDR, que desde as primeiras missões de paz no pós-Guerra Fria – Namíbia e Camboja, por exemplo – tem se mantido como elemento fundamental no contexto de reconstrução das sociedades no pós-conflito armado. No século XXI, os processos de DDR devem ser flexíveis, adaptáveis e fundamentados no ambiente sociocultural no qual serão implementados. Já é universalmente aceito que não há uma fórmula única para o DDR (Muggah, 2006). No entanto, independentemente das estratégias adotadas ao longo de cada DDR, é importante reconhecer que este programa é apenas um componente de um processo complexo de reconstrução da sociedade no período após o cessar-fogo. Portanto o sucesso do DDR depende do gerenciamento eficaz de questões políticas associadas à reconciliação, ao *peace-building* e à reforma significativa das estruturas jurídicas, governamentais e econômicas.

Assim, finalizamos o subcapítulo sobre as operações de paz características do período posterior à Guerra Fria, que aumentam em complexidade funcional e em números se comparadas às missões tradicionais. A idéia, a partir dos anos 90, como vimos, é lidar com as causas estruturais dos conflitos em diversas frentes, não se limitando mais apenas à questão militar. O objetivo, nesse sentido, é criar uma paz positiva e duradoura (Herz e Hoffmann, 2004) através da formação de um novo ambiente político. Destarte, destacamos, nesta seção, as tarefas relativas ao processo de *peace-building* e, mais especificamente, o programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de ex-combatentes. Com isso, avançamos à próxima seção, na qual abordamos a inserção do tema da infância na

agenda internacional. A partir desta análise, é possível compreender o contexto, no qual o processo de DDR direcionado exclusivamente às crianças soldado foi desenvolvido e considerado, desde então, a principal ferramenta capaz de tornar estes soldados mirins em crianças novamente.

3.3.

O Tema da Infância na Agenda Internacional

Nesta seção, o objetivo é analisar a evolução do tema da infância na agenda internacional. Nesse sentido, traçamos um panorama desde a Convenção de Genebra, que apresenta as primeiras menções à proteção da criança em tempos de guerra, até as recentes resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que lidam especificamente com a questão da criança soldado. Com esta abordagem, é possível perceber o processo que desvendou as dimensões de segurança do tema da criança soldado que, primeiramente, foi compreendido apenas como uma questão de cunho humanitário. Esta mudança de percepção acarretou um maior envolvimento do Conselho de Segurança com a questão da infância. Na prática, isto se reflete na inclusão de respostas ao problema de crianças soldado na própria elaboração dos mandatos das operações de paz.

No entanto, independentemente de quão extensa seja a lista de recomendações internacionais em prol da proibição do uso de crianças soldado, o crescimento e a magnitude desta prática em todo o mundo apenas ilustra o quanto ainda é preciso avançar para que as inovações normativas sejam traduzidas à prática. É inegável que desde a adoção da Convenção dos Direitos da Criança (1989), a qual estabeleceu a idade mínima de 15 anos para o recrutamento e participação em conflitos armados, progressos foram alcançados – especialmente, o tema entrou na agenda da Segurança Internacional. Entretanto, diante do cenário internacional, corroborado por depoimentos de ex-crianças soldados e relatórios internacionais³⁰, sabemos que ainda há um longo caminho a ser trilhado. Isto fica claro na declaração de Radhika Coomaraswamy, atual Representante Especial do Secretário-Geral para Infância e Conflito Armado, no release de lançamento do Relatório Machel + 10, em 2007:

The international community has been very active in developing a solid legal protection framework, but much more must be done to ensure compliance, to fight impunity and to address all violations against children.

A partir desta breve introdução, organizamos esta seção sobre a evolução do tema da criança na agenda internacional de forma cronológica, sendo o Relatório Machel, que alertou o mundo sobre as realidades brutais vivenciadas pelas crianças recrutadas por grupos armados, o principal marco. Logo, primeiro apresentamos os documentos pré-Relatório Machel, que inserem o tema da infância na Agenda Humanitária Internacional; em seguida, analisamos o relatório em si, tratando das conclusões e recomendações ali apresentadas; e, por fim, abordamos a relação entre este último documento e às respostas internacionais à questão da criança como ator efetivo da guerra.

3.3.1.

As Recomendações e Instrumentos Internacionais: a Criança na Agenda Humanitária Internacional

A lógica da estratégia de desenvolvimento de instrumentos legais é construir normas internacionais contra o recrutamento de crianças, utilizando tais padrões como meios de tornar aqueles que violam as regras responsáveis pelos próprios atos (Wessels, 2006). Até hoje, no entanto, a comunidade internacional foi mais bem-sucedida na elaboração destes padrões do que na sua implementação.

Segundo uma ordem cronológica, a inserção do tema da infância na agenda internacional de cunho humanitário é marcada pela Convenção de Genebra, adotada em 1949³¹. Especificamente, a quarta Convenção – sobre a proteção da população civil em tempos de guerra – explicita a proteção especial de meninos, meninas e jovens civis, isto é, não participantes efetivos das guerras. Ainda que o recrutamento e a participação de jovens menores de 18 anos em guerras não sejam proibidos expressamente – nem autorizados -, é preciso lembrar que, no momento da adoção da Convenção, o uso de crianças soldado não era uma prática disseminada. Mesmo assim, vale ressaltar que as normas contidas na Convenção

³⁰ Neste caso, podemos exemplificar com o relatório, publicado em Maio de 2008, pela ONG Coalition sobre o fenômeno da criança soldado, no qual são apresentados números e dados sobre a situação destas crianças em todo o mundo.

de Genebra não conferem às crianças a proteção necessária e, além disso, desconhecem muitas das circunstâncias que podem impactar os direitos das crianças durante o conflito armado (Coalition, 2002).

Em resposta à diversidade nas formas de condução das guerras e às consequências humanitárias características das guerras civis e de liberação nacional, os Protocolos Adicionais à Convenção de Genebra, aprovados em 1977, introduziram novas normas protetoras. Acerca da questão das crianças, as normas garantiram uma proteção muito mais incisiva a favor de meninos e meninas e, pela primeira vez, regulamentaram a participação de crianças em conflitos armados. Os Artigos 70, 77 e 78 do Protocolo I estabeleceram uma proteção tanto das crianças vítimas do conflito armado quanto daquelas que participam como atores. No caso dos perpetradores da violência, o Artigo 77, intitulado “Proteção das Crianças”, aponta para necessidade da implementação de uma regulamentação que limite o alistamento ou o recrutamento de crianças:

As Partes no conflito tomarão todas as medidas possíveis na prática para que as crianças de menos de 15 anos não participem diretamente nas hostilidades, abstando-se nomeadamente de os recrutar para as suas forças armadas. Quando incorporarem pessoas de mais de 15 anos mas de menos de 18 anos, as Partes no conflito esforçar-se-ão por dar a prioridade aos mais velhos (Parágrafo 2).

Quanto aos conflitos armados intraestatais, o Protocolo II faz clara referência à idade mínima para participação nas hostilidades: “As crianças com menos de 15 anos não serão recrutados pelas Forças Armadas nem por grupos armados e não é permitido que estas participem das hostilidades” (Art.4 núm.3). Se comparada com Artigo 77 do Protocolo I, esta é uma proibição absoluta que impõe uma obrigação mais estrita do que nos conflitos internacionais.

Dentro do sistema de proteção e direitos da criança, vale destacar também a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada em 1959 pelas Nações Unidas. Este documento constitui uma das bases sobre a qual são elaborados os instrumentos direcionados à assistência das crianças. Embora a questão da presença de crianças em situação de conflito armado não seja abordada explicitamente, o Princípio VI estabelece que a criança deve crescer num

³¹ Além da Convenção de Genebra, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1948, trata especialmente dos cuidados e do direito à proteção social da infância no Artigo 25.

ambiente de afeto e de segurança moral e material para desenvolver a sua personalidade.

Estes instrumentos legais internacionais contribuíram para a inserção do tema da infância na agenda internacional. No entanto a proibição legal do recrutamento de crianças soldado mais compreensiva e explícita é estabelecida somente na Convenção dos Direitos da Criança (CDC), adotada pelas Nações Unidas em 1989. Tal documento define os direitos mínimos de cada criança e foi amplamente endossado pelos Estados-membros. Até hoje somente dois países não ratificaram este documento: Somália, por não apresentar um governo oficialmente reconhecido, e os Estados Unidos, que apenas apresentaram a intenção de ratificá-lo. O artigo 38 do CDC remete à aplicação da Convenção de Genebra ao estabelecer a idade mínima de 15 anos para participação em combate e recrutamento por grupos armados:

Os Estados-partes adotarão todas as medidas possíveis, a fim de assegurar que todas as pessoas que ainda não tenham completado quinze anos de idade não participem diretamente de hostilidades. Os Estados-partes abster-se-ão de recrutar pessoas que não tenham completado quinze anos de idade para servir em suas Forças Armadas. Caso recrutem pessoas que tenham completado quinze anos mas que tenham menos de dezoito anos, deverão procurar dar prioridade ao de mais idade (Artigo 38, parágrafos 2 e 3).

Com esta breve análise dos principais instrumentos legais internacionais anteriores à publicação do Relatório Machel, seguimos para abordagem específica deste importante documento. O relatório marca a transição do olhar apenas humanitário acerca da problemática da criança em situação de conflito armado para percepção das dimensões de segurança do tema. Conseqüentemente, há um aumento do envolvimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas com esta questão - especificamente o uso de crianças soldado - que passa a ser analisada no contexto da segurança nacional, regional e até mesmo internacional.

3.3.2.

O Relatório Machel: "O Impacto dos Conflitos Armados nas Crianças"

Diante da situação sombria na qual se encontravam as crianças em função dos conflitos armados, a Assembléia Geral adotou, em 1993, a Resolução A/RES/48/157 que exigiu do então Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, a indicação de um especialista independente para coordenar um estudo sobre o

impacto das guerras nas crianças. A nomeada foi a Sra. Graça Machel, ex-ministra da Educação de Moçambique e atual esposa de Nelson Mandela, que contou com o apoio da UNICEF, ACNUR e do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas para elaboração do relatório “Impacto dos Conflitos Armados nas Crianças”.

O relatório, como definiu Machel no momento da publicação, em 1996, é um alerta e clama por ação: é preciso adotar uma nova moral que coloque as crianças no espaço correspondente, isto é, no centro dos programas internacionais:

The impact of armed conflict on children must be everyone's concern and is everyone's responsibility; Governments, international organizations and every element of civil society. Each one of us, each individual, each institution, each country, must initiate and support global action to protect children. Local and national strategies must strengthen and be strengthened through international mobilization (p.73).

Em resumo, o relatório conta como exércitos, forças rebeldes, grupos paramilitares e milícias, em todo o mundo, recrutam centenas de milhares de crianças soldado, que, atualmente, somam cerca de 300 mil. É preciso ressaltar que para este documento, uma criança soldado corresponde a toda pessoa menor de 18 anos que tenha sido recrutada de forma compulsória ou voluntária por grupos armados oficiais ou não. Com base em entrevistas feitas com as crianças soldado, Graça Machel identificou as diferentes formas de recrutamento e relatou as funções que estes jovens desempenhavam enquanto membros dos grupos armados. Além disso, Machel contou o quão insensível à violência estas crianças se tornaram à medida que foram expostas diariamente a cenas de terror.

Até a publicação do relatório, nenhum acordo de paz havia reconhecido formalmente a presença de crianças combatentes e, portanto, suas necessidades permaneciam invisíveis aos olhos da comunidade internacional. Nesse sentido, Graça Machel enfatizou a necessidade do reconhecimento por parte dos Estados do uso de crianças como soldados e exigiu que acordos de paz e documentos relacionados incorporassem provisões específicas para a desmobilização e reintegração de jovens menores de 18 anos. No próprio relatório, a autora recomendou uma série de ações sobre como prevenir o recrutamento de crianças e explicitou como deveria funcionar o processo de desmobilização e de reintegração econômica e social destes jovens no período de pós-conflito armado. Somado a isso, Machel recomendou a proibição de minas terrestres e do envio de armas para

zonas de conflitos armados. Por fim, o relatório também sugeriu a convocação para a capacitação dos membros das forças armadas com a finalidade de evitar as violações relativas à questão de gênero em tempos de guerra.

Sobre especificamente o programa de desmobilização das crianças soldado, Graça Machel recomendou que as crianças sejam separadas imediatamente dos soldados adultos e transportadas para áreas localizadas distantes das zonas de conflito armado a fim de impedir que estes voltem a ser recrutados:

Clearly one of the most urgent priorities is to remove everyone under 18 years of age from armed forces. No peace treaty to date has formally recognized the existence of child combatants. As a result, their special needs are unlikely to be taken into account in demobilization programmes (...) The process of reintegration must help children to establish new foundations in life based on their individual capacities (p.14).

Em resumo, a exigência principal do relatório é: “Our children have a right to peace. Peace is every child's right” (p.73). Isto é, as crianças devem ser terminantemente excluídas das guerras. Para isso, Machel fez uma série de recomendações direcionadas à proteção das crianças durante os conflitos armados. No entanto, ao concluir o documento, Machel ressaltou que é preciso ir além do que já foi proposto para proteger as crianças das conseqüências da guerra e investir na resolução dos conflitos armados. Uma das primeiras respostas ao relatório da Graça Machel foi a adoção pela Assembléia Geral da Resolução 51/77 de 12/12/1996, que recomenda a nomeação pelo Secretário-Geral de um Representante Especial para a questão das crianças em situação de conflito armado. A primeira a ocupar este cargo, em 1997, foi Olara Otunu. De acordo com a seção II da mesma Resolução, o Representante Especial deveria apresentar relatórios anuais sobre a situação das crianças impactadas pelas guerras. Durante os três anos em que ocupou o cargo de Representante Especial, Olara Otanu ressaltou a necessidade de se aumentar a idade mínima de 15 para 18 anos para o recrutamento e participação nos conflitos armados³².

³² Para mais detalhes sobre as recomendações feitas pela Olara Otanu, ver Primeiro Relatório Anual (A/53/482) e Segundo Relatório Anual (A/54/430).

3.3.3.

Os impactos do Relatório Machel: a Criança na Agenda da Segurança Internacional

O relatório acerca do impacto do conflito armado sobre as crianças, elaborado por Graça Machel, desempenha um papel fundamental na discussão sobre a questão da criança soldado no âmbito internacional. Até então, pouco se falava sobre a questão das crianças soldado – ignorava-se não somente onde, por que e como o recrutamento de crianças em guerra se tornou um fenômeno amplo, mas também como responder ao problema. Com a publicação do relatório, novos instrumentos legais foram desenvolvidos e o tema da infância, especificamente a problemática da criança soldado, finalmente recebeu a atenção devida pela comunidade internacional. O Conselho de Segurança, especialmente, passou a se envolver mais com tal questão à medida que identificou o uso de crianças em conflitos armados como possível fonte de ameaça à paz e à estabilidade internacionais.

Seguindo a ordem cronológica que estabelecemos no início desta seção, é importante destacar o estabelecimento do Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional (CPI), em 1998, que tipifica como crime de guerra o recrutamento de jovens menores de 15 anos e a utilização destes em conflitos armados (Art.8 num.2 li. B xxvi e Art.8 num.2 lit. e vii). A seriedade e o alcance global da Corte Penal Internacional se tornaram claros, em 2004, quando esta iniciou a investigação de crimes internacionais na República Democrática do Congo e no norte de Uganda, ambos locais de intenso recrutamento de crianças soldado (Wessels, 2006, p.238). Como resultado deste processo, a CPI iniciou, em janeiro de 2009, o julgamento de Thomas Lubunga, ex-líder do movimento rebelde União de Patriotas Congolese. Detido em 2006, Lubunga responde a acusação de recrutar milhares de crianças para atuar como soldados no conflito armado na região de Ituri, na RDC, entre 2002 e 2003.

A busca por padrões internacionais mais exigentes foi impulsionada pela adoção da Convenção No. 182 da Organização Internacional do Trabalho, em 1999. Ratificada por mais de 150 Estados, a Convenção 182 definiu o recrutamento compulsório ou forçado de crianças menores de 18 anos uma das piores formas de trabalho infantil (Art.3). Assim, o tratado estabelece, pela primeira vez, a idade mínima de 18 anos para o recrutamento militar. No entanto a

cláusula não proíbe que menores de 18 anos se alistem de forma voluntária ao exército e isto, com certeza, debilita a Convenção (Coalition, 2002).

Aliado a estes instrumentos globais, ONGs (por exemplo, a Coalition) e outros atores têm encorajado a construção de inúmeros acordos regionais que busquem limitar ou banir o uso de crianças como soldados. Declarações regionais importantes incluem a *Maputo Declaration on the Use of Child Soldiers*, *Montevideo Declaration on the Use of Child Soldiers*, *Berlin Declaration on the Use of Child Soldiers*, entre outros (Wessels, 2006, p.235). Estes e outros arranjos legais ajudam a definir uma série de padrões de acordo com os quais o comportamento de Estados e de grupos armados podem ser julgados. Wessels (2006, p.235) ainda acrescenta que o processo de estabelecimento de padrões normativos mais exigentes é importante porque: “(...) it has raised awareness about the damage caused to children and established a consensus that child recruitment is a fundamental violation of children’s rights”.

Em maio de 2000, a Assembléia Geral adotou um dos instrumentos legais mais influentes no debate internacional atual acerca da criança soldado: o Protocolo Opcional para a Convenção sobre Direitos da Criança. Seu principal objetivo é corrigir a contradição apresentada na Convenção dos Direitos da Criança acerca do limite etário para participação em conflitos armados. Como vimos, a Convenção define criança como qualquer pessoa menor de 18 anos. No entanto, em 1989, quando este documento foi adotado, se abriu uma exceção a esta concepção ao estabelecer 15 anos como a idade mínima para o recrutamento e participação em conflitos armados. Ou seja, permitiu-se o alistamento militar de *crianças* segundo a própria definição da Convenção.

Diante desta incoerência, o Protocolo Opcional entrou em vigor em 2002 e estabeleceu 18 anos como a idade mínima para participação direta em conflitos armados e para o recrutamento compulsório por Governos. Quando o alistamento é voluntário às forças armadas, o limite muda para 16 anos, mas é necessário o consentimento formal dos pais ou daqueles que possuem a custódia legal dos jovens. Isto não se aplica, no entanto, à participação de crianças em grupos militares irregulares. Neste caso, o instrumento proíbe terminantemente o recrutamento voluntário ou não de jovens menores de 18 anos. Embora o Protocolo Opcional tenha acarretado mudanças no comportamento dos Estados, este ainda é praticamente ignorado pelos grupos militares não oficiais:

The success of the Optional Protocol is visible in the altered practices of governments such as the United States, which no longer deploys people under 18 years in combat. An obvious problem facing the legal strategy, however, is that outlaws do not obey the law. The adoption of higher standards has not led to large reductions globally in the use of child soldiers (Wessels, 2006, p.235).

Outra mudança clara no cenário internacional impulsionada pelo relatório Machel foi o maior interesse do Conselho de Segurança sobre a questão da criança soldado, que desde 1999 se encontra envolvido de forma ativa com o tema. Com base nas informações apresentadas por Machel, somado aos relatórios anuais elaborados pela Representante Especial para Crianças e Conflito Armado, o Conselho de Segurança concluiu que, no longo prazo, ex-crianças soldado não reintegradas adequadamente à sociedade civil podem impactar os prospectos de paz e segurança futuros: “A child who has known nothing else but violence may continue to embrace a violent lifestyle and re-recruitment is highly likely” (Relatório do Conselho de Segurança, Julho/2006, p.1)³³. Neste contexto, o DDR direcionado exclusivamente às ex-crianças soldado é considerado um instrumento importante e capaz de contribuir para manutenção da estabilidade e paz futuras: “Ensuring proper demobilization of child soldiers and reintegration into normal civilian life was seen as important in order to prevent future conflicts and help maintain international stability in years to come” (Idem).

Enquanto que as primeiras resoluções apresentaram recomendações genéricas e normativas sobre como as crianças deveriam ser tratadas em situação de conflito armado, a partir de 2001, as resoluções começaram a estabelecer pedidos mais concretos com o objetivo de lidar com a realidade prática das crianças impactadas pelos conflitos armados. A Resolução 1261, adotada em 1999, foi a primeira a identificar claramente a questão da criança soldado como uma prioridade global e, portanto, deveria ser tratada pelo Conselho de Segurança em detrimento de organizações regionais ou nacionais isoladas. A resolução também apresentou três recomendações, que foram melhor desenvolvidas pelas resoluções seguintes: primeiro, proteger as crianças de abuso sexual durante os conflitos armados; segundo, reconhecer a relação entre a proliferação de armas

³³ Acesso em 16 de Dezembro de 2008: http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.1846403/k.49B3/Profile_Children_and_Armed_ConflictBR12_July_2006.htm#Working_Group

leves e pequenas e a continuação dos conflitos armados; e, finalmente, incluir o programa de DDR de crianças soldado nos processos de paz:

Urges States and the United Nations system to facilitate the disarmament, demobilization, rehabilitation and reintegration of children used as soldiers in violation of international law, and calls upon, in particular, the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, UNICEF, the UNHCR and other relevant agencies of the United Nations system to intensify their efforts in this regard (Parágrafo 15).

A Resolução seguinte, a 1314, aprovada em 2000, sublinha a necessidade de garantir a proteção aos refugiados e deslocados internos e introduz provisões para proteção das crianças nos mandatos de operações de paz. Além disso, a resolução incita os Estados-Membros a assinar e ratificar o Protocolo Opcional para a Convenção sobre Direitos da Criança.

Além de dar continuidade às ações propostas pelas resoluções anteriores, a Resolução 1379, aprovada em 2001, exige que o Secretário-Geral anexe ao seu relatório uma lista de grupos armados que recrutam ou utilizam crianças em conflitos armados e, assim, descumprem suas obrigações internacionais já estabelecidas pelo Conselho de Segurança. Esta lista, “*naming and shaming*”, foi uma importante iniciativa do Conselho, pois foi a primeira vez que o órgão teve acesso aos nomes dos responsáveis pelo recrutamento militar de crianças.

Em 2003, ao invés de adotar novos padrões e normas internacionais sobre a questão da criança soldado, o Conselho mudou a estratégia e passou a se dedicar à implementação das normas já existentes, cujos avanços práticos eram quase imperceptíveis. A Resolução 1460, aprovada em 2003, apóia a convocação do Secretário-Geral para uma “Era de Implementação” das normas internacionais e exige um relatório sobre o progresso feito pelos grupos militares, que deveriam parar o recrutamento ou uso de crianças em conflitos armados. Além disso, a resolução recomenda o Secretário-Geral a desenvolver propostas específicas sobre meios capazes de monitorar a adequação dos Estados às normas internacionais referentes às crianças em situação de conflito armado.

Ainda insatisfeito com os métodos de monitoramento dos Estados acusados de utilizar crianças soldado em conflitos armados, o Conselho de Segurança aprova a Resolução 1539 em abril de 2004. De acordo com este documento, o Secretário-Geral deve estabelecer um plano de ação para elaboração de um

mecanismo de controle dos grupos armados com o apoio das diferentes agências do sistema ONU.

Por fim, a mais recente resolução acerca da problemática da criança soldado, a 1612, aprovada em 2005, além de exigir um maior comprometimento com as resoluções passadas e com outras normas internacionais relativas a este tema, cria duas estruturas importantes: o mecanismo de monitoramento e de informação (*The Monitoring & Reporting Mechanism*) e o *Working Group of the Council on children and armed conflict*. Este mecanismo, que é uma resposta aos problemas passados relativos à falta de informação sobre grupos que recrutam e usam crianças soldados, é um procedimento formal para coleta, organização e verificação das informações que são transferidas ao *Working Group*. Este grupo, por sua vez, deve rever os relatórios emitidos por este mecanismo de informação e avaliar o progresso dos planos de ação a cada dois meses. Dessa forma, o problema da criança em situação de conflito armado passou a ser, claramente, um dos temas avaliados mais regularmente pelas Nações Unidas (Coalition, 2002).

Embora não haja dúvidas de que a questão da criança soldado está presente na agenda internacional - em especial, na pauta do Conselho de Segurança - a falta de dados empíricos compatíveis com tal avanço no âmbito normativo nos leva à conclusão de que normas e instrumentos legais isolados são incapazes de resolver tal problema global. Cinicamente, recrutadores de crianças ou ignoram os padrões internacionais enquanto desfrutam da impunidade ou apenas fingem, publicamente, apoiar os acordos (Coalition, 2004; Singer, 2006). O problema, portanto, não é a inadequação das normas, mas a falta de compromisso em relação a elas: “For the Standards to be effective, they must be supplemented by strong enforcement measures that add teeth to the Law and recruiters’ impunity” (Wessels, 2006, p.237).

Assim, uma vez analisada a trajetória evolutiva do tema da infância na agenda internacional, passamos para o próximo - e último - subcapítulo, no qual abordamos uma das principais respostas ao problema da criança soldado no âmbito *prático*: o programa de DDR voltado exclusivamente a estes jovens. Esta ferramenta, assim como o DDR para ex-combatentes adultos, busca garantir a transição das ex-crianças soldado à vida civil. Nesse sentido, nosso objetivo, na próxima seção, é verificar quais as especificidades, desafios e determinantes de sucesso quando o programa de DDR é adaptado às crianças.

3.4.

A Resposta Internacional na Prática: o Programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Ex-Crianças Soldado

A fim de buscar compreender possíveis respostas internacionais ao desafio contemporâneo apresentado no capítulo anterior, isto é, a problemática da criança soldado inserida no contexto das novas guerras, iniciamos o capítulo 3 com a análise das operações de paz complexas. A partir desta abordagem, identificamos não apenas o aumento significativo do número das missões de paz e de suas atividades, mas também mudanças quanto ao seu objetivo primordial. Com um caráter mais pró-ativo, os esforços das operações se concentram na construção da paz duradoura em detrimento da somente supressão da violência direta por meio do congelamento da situação estabelecida pelo acordo de paz. Com isso, o envolvimento das Nações Unidas no processo de reconstrução das sociedades após o cessar-fogo é intensificado. É justamente no período de pós-conflito armado que este capítulo foca, desde uma análise mais detalhada do processo de *peace-building* ao aprofundamento acerca de um de seus componentes fundamentais, o programa de DDR.

Dada esta introdução, nos voltamos ao tema desta dissertação, ou seja, analisar a possibilidade de transição das ex-crianças soldado à vida civil. Assim, focamos em duas respostas internacionais que devem caminhar juntas. Primeiro, a iniciativa normativa que, de forma geral, proíbe o recrutamento de jovens menores de 18 anos (Protocolo Opcional para a Convenção sobre Direitos da Criança, 2000) e recomenda ações para prevenir e banir tal prática. Dentro desta idéia, traçamos a evolução da questão da infância na agenda internacional, demonstrando a importância crescente que o tema vem conquistando nas pautas da Segurança Internacional. A segunda via, assunto desta última seção, trata da resposta no âmbito prático: o programa de DDR exclusivo às ex-crianças soldado. Nesse sentido, buscamos analisar o porquê de um programa distinto dos soldados adultos e quais as suas especificidades. Esta análise é a base para o próximo capítulo, no qual tratamos do objetivo primeiro da dissertação, isto é, a análise da relação entre o programa de DDR direcionado nomeadamente às crianças soldado e a reação destes jovens ao processo de reintegração às comunidades no período de pós-guerra.

Hoje, há um consenso global de que o principal desafio frente ao fenômeno da criança soldado é reverter os efeitos da participação em conflitos armados e, conseqüentemente, restabelecer o futuro destes jovens. Investir nestes meninos e meninas e assegurar o retorno à vida civil é um dos passos fundamentais do processo de *peace-building*, uma vez que estamos lidando com um grupo que funciona como um motor indispensável das novas guerras (Singer, 2006). Na Libéria, por exemplo, as crianças soldado representavam a maioria dos combatentes nos conflitos armados ocorridos entre 2000 e 2003. Já no Norte de Uganda, o recrutamento de crianças foi um dos principais meios para o LRA conseguir se manter ativo na guerra local (Wessels, 2006). Assim, o rompimento dos ciclos de violência e a então construção da paz positiva dependem certamente, entre outros elementos, do apoio à reintegração de ex-crianças soldado à vida civil.

No entanto ainda existem poucas opções de mecanismos capazes de lidar com as especificidades das crianças soldado. O DDR de crianças, hoje, é considerado a principal ferramenta para lidar com a necessidade destes jovens e garantir o retorno deles à vida civil (Coalition, 2008; Singer, 2006; Verhey, 2001; Wessels, 2006). Mesmo assim, ainda há pressões contrárias à inclusão das crianças no DDR, que dificultam sua eficácia – sem ignorar, claro, os avanços em relação à época em que o componente “criança” era praticamente ausente da maioria destes programas. Dentre os obstáculos mais comuns, podemos mencionar a insuficiência de recursos e o silêncio acerca das crianças soldado na maioria dos acordos de paz e em programas de reconstrução da sociedade no pós-conflito armado. Seja porque os grupos beligerantes não reconhecem o uso de tal prática ou devido à falta de vontade política, estes jovens são ou ignorados ou identificados com grupos gerais de ex-combatentes. Um exemplo é Moçambique, onde mais de um quarto das tropas era constituída de crianças soldado, embora nunca reconhecida; assim, os programas formais de desmobilização não incluíram as crianças e estas ou retornaram à vida civil sem qualquer tipo de apoio ou permaneceram vinculadas às forças da RENAMO por mais de dois anos depois de assinado o acordo de paz (McConnan e Uppard, 2001; Singer, 2006, p.185).

De fato, a primeira vez em que um acordo de paz reconheceu a existência de crianças soldado e fez qualquer provisão específica para reabilitação e

reintegração destes jovens à sociedade no pós-conflito armado foi nos Acordos de Lomé, assinados em 1999, em Serra Leoa:

(...) the Government shall accord particular attention to the issue of child soldiers. It shall accordingly mobilize resources, both within the country and from the international Community, and especially through the Office of the UN Special Representative for Children and Armed Conflict, UNICEF and other agencies, to address the special needs of these children in the existing disarmament, demobilization and reintegration process (Artigo 30).

O próprio rótulo de ex-combatente como pré-requisito para participação nos programas de DDR – como é no caso do programa voltado aos adultos – também limita a inclusão de várias crianças soldado, especialmente meninas, que desempenharam diversas funções não necessariamente armadas. O termo criança soldado, como vimos, engloba qualquer jovem menor de 18 anos, que pertença a algum tipo de grupo militar, seja ele formal ou não, e esteja engajado em qualquer uma das seguintes atividades: combatente, cozinheiro, portador, mensageiro ou escravo sexual. Sendo assim, teoricamente, o DDR de criança deve focar num grupo mais amplo do que somente ex-combatentes. O fato de terem sido excluídos do programa provoca nas ex-crianças soldado ressentimento e uma sensação de abandono, como sublinhado no depoimento de um ex-menino soldado de El Salvador: “We young people were not recognized in any way... This was the worst that could have happened to me and my comrades...” (Verhey, 2001, p.8). Nesta situação, algumas crianças tendem a retornar à violência como meio de aprimorarem as próprias vidas.

Somado a estes impasses, uma das grandes dificuldades do DDR de criança advém do fato de o programa ter sido desenvolvido, primeiramente, para combatentes adultos e sua adaptação nem sempre condizer com as demandas específicas dos ex-meninos e meninas soldados. Dessa forma, em muitos casos, o processo de reintegração das ex-crianças soldado à vida civil não responde às necessidades particulares destes jovens (Honwana, 2006). Isto ainda é mais recorrente porque os programas de DDR para crianças, normalmente, refletem visões universalizadas da infância, que falham em reconhecer como a classe social, a etnia, o gênero e as vulnerabilidades particulares influenciam as necessidades e as experiências das crianças no contexto de pós-conflito armado (Brett e Spetch, 2004; Jareg, 2005).

Assim como o DDR voltado aos combatentes adultos, o programa para ex-crianças soldado também é composto pelas fases de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração à família e à comunidade. Visto que a abordagem das atividades e da relevância de cada etapa já foi feita neste capítulo, focaremos nas distinções entre os dois programas e no porquê desta diferenciação. Para isso, seguiremos a mesma lógica sequencial adotada no subcapítulo 3.2.2 sobre o programa de DDR. No entanto sabemos que esta opção é simplesmente para fins didáticos, pois tais etapas são, na realidade, programas embebidos num processo amplo, dinâmico e integrado. Dentro desta proposta, nos voltamos, primeiro, à fase de desarmamento.

Como vimos anteriormente, para qualquer soldado - criança ou adulto –, a entrega da arma tem um poder simbólico muito forte, pois marca o rompimento com a vida militar e, conseqüentemente, o início da transição à vida civil. Esta ligação entre a arma e a identidade da criança soldado é muito forte, principalmente, quando estas crianças desconhecem outra identidade a não ser a militar (Beah, 2007). Assim, para as crianças soldado, o processo de desarmamento é especialmente confuso (Wessels, 2006). Somado à ansiedade relativa à troca de identidade, estes jovens são céticos em relação ao tratamento que receberão ao entregarem as armas e sobre as perspectivas de paz. Estas dúvidas estão sempre presentes, particularmente, porque estas crianças, vinculadas aos grupos armados desde novas, estão acostumadas a ouvir promessas vazias e a testemunhar o colapso de esforços de paz. Boatos, por exemplo, sobre os benefícios do programa abundam, levando muitas crianças a esperarem uma quantia de dinheiro, que não virá, em troca da entrega das armas (Idem). Estas expectativas não cumpridas impactam negativamente o resultado final do processo de DDR, logo é fundamental, desde o primeiro momento, explicar detalhadamente às crianças soldado como este processo se dá.

Em Angola e em Moçambique, por exemplo, Honwana (2006) relata que a maioria das crianças expressou uma miscelânea de sentimentos – alegrias, medos e incertezas – sobre o retorno às comunidades de origem e o recomeço da vida como civis. Em muitos casos, o medo era justificado pelo receio de serem recrutados novamente pelos grupos armados. Outros temiam serem rejeitados pela própria comunidade devido ao papel que desempenharam enquanto crianças soldado. Alguns meninos e meninas também se questionavam sobre o estado que

encontrariam suas casas e famílias. Muitos também sofriam com o sentimento de culpa por terem sobrevivido enquanto muitos de seus parentes morreram; além disso, temiam que as pessoas iriam responsabilizá-los por suas perdas. Por fim, as crianças, neste primeiro momento do processo de DDR, também demonstravam grande preocupação em relação ao que fazer depois da guerra. Como resume Honwana (2006, p.143): “Civilian life was a whole new stage in their lives, full of joy from breaking with the past but also full of fears and uncertainties about the present and the future”.

Uma vez que nem todas as crianças soldado desempenharam o papel de combatente, é importante ressaltar que a entrega da arma não deve ser um pré-requisito para participação no programa de DDR. Em Serra Leoa, por exemplo, ao invés do critério de “uma pessoa, uma arma”, as ex-crianças soldado precisaram provar sua ligação com grupos ou forças armadas; por exemplo, deveriam se mostrar capazes de carregar a arma ou de atirar. Dessa forma, foi possível distinguir as crianças soldado daquelas que foram separadas de suas famílias ou que queriam tirar proveito dos benefícios do DDR. Já as meninas que foram sexualmente abusadas foram aceitas pelo programa de DDR independentemente de saber usar uma arma (Gislesen, 2006).

Após o desarmamento, as crianças soldado, geralmente, são encaminhadas aos centros de desmobilização, onde elas rompem oficialmente o vínculo com o grupo armado e recebem um cartão de identidade, validando o desligamento (Verhey, 2001; Wessels, 2006). Este cartão é importante tanto simbolicamente, porque marca a conquista da identidade civil, quanto em termos práticos, pois protegem as ex-crianças soldado contra a recorrência do recrutamento militar, comprovam que estas não são desertoras, além de garantirem o recebimento dos kits desmobilização e o acesso aos benefícios na fase de reintegração (McConnan e Uppard, 2001).

Enquanto as famílias não são localizadas, as ex-crianças soldado são hospedadas nestes centros de desmobilização ou em Interim Care Centers (ICC) por um período de duas semanas a seis meses (Verhey, 2001). Nos próprios ICCs, estes jovens têm acesso à assistência médica, o que ajuda na diminuição do estigma associado a uma aparência doente ou desleixada, e psicológica. Para acomodar as necessidades especiais das meninas, as agências, geralmente, estabelecem ICCs separados para elas. Tudo isso para tornar este processo de

transição mais confortável às crianças, como ressalta Wessels (2006, p.159): “These children need to learn to let go their soldier identities and envision their future life as civilians”.

Depois de algumas experiências mal-sucedidas, há três lições importantes acerca dos centros de desmobilização: qualquer campo para desmobilizados deve estar localizado longe o suficiente das áreas de conflito armado e ser exclusivo aos jovens menores de 18 anos para impedir um novo recrutamento e assegurar a segurança destas crianças; segundo, é preciso dismantelar as estruturas de comando e controle dentro das próprias unidades de crianças soldado; e, por fim, a presença de qualquer arma no campo deve ser proibida com o objetivo de romper definitivamente a ligação entre a criança e sua vida militar e de prevenir os riscos de ex-crianças soldado agirem como *spoilers* (Singer, 2006; Verhey, 2001).

Quanto ao kit desmobilização – geralmente composto por uma quantia de dinheiro, materiais de trabalho e gêneros alimentícios - entregue aos participantes do DDR, é preciso atentar para as necessidades das crianças e para situação da comunidade à qual estas serão reintegradas. Nesse sentido, é fundamental que o planejamento do programa reflita a análise das circunstâncias locais sob as quais ocorreu o recrutamento das crianças e das condições da comunidade de retorno (Verhey, 2001):

While ensuring benefits equity between child and adult demobilizing soldiers, there should be a recognition too of the special needs of child soldiers and supports appropriate to their community situation (...) Although most child soldiers want to be treated in the same way as adult soldiers, they often lack civilian life experience in gaining the social, cultural, and livelihood skills necessary to their future (p.8).

Em um momento inicial, a desmobilização está associada a um sentimento de incerteza das ex-crianças soldado, seja em relação à reunificação com as famílias, às perspectivas de segurança ou quanto ao processo de transição à vida civil (Wessels, 2006). Dessa forma, a promoção de segurança, de confiança entre as crianças e o *staff* do DDR e de sentimento de familiaridade é fundamental para o sucesso do programa. Para isso, é preciso oferecer uma estrutura, em que as crianças pratiquem atividades rotineiras que remetem ao dia-a-dia típico da vida civil. Nesse sentido, a equipe envolvida no programa de DDR deve permanecer a mais estável possível para reforçar a idéia de família. Mas este é um grande desafio, uma vez que existe uma alta rotatividade entre os profissionais devido ao estresse de se trabalhar com ex-crianças soldado. Estes jovens apresentam

expectativas infladas, orgulho exagerado de sua identidade militar e aprenderam a utilizar a violência como meio para lidar com os problemas e conseguir o que desejam. Há casos, inclusive, em que as ex-crianças soldado roubaram bens materiais dos ICCs para oferecer aos líderes dos grupos armados em troca de drogas ou de parceiros sexuais (Verhey, 2001).

Em resumo, a desmobilização de crianças soldado deve marcar o rompimento com o passado militar e enfatizar as necessidades mais urgentes destas ex-crianças soldado, especialmente, a localização de suas famílias. Já a fase de reintegração é um processo a longo prazo que representa o restabelecimento da vida civil. Isto é, os programas de reintegração devem apoiar as crianças na construção de um novo e positivo caminho de desenvolvimento (Ibid., p.15).

Como o processo de reintegração dos soldados adultos, as atividades voltadas às crianças soldado, nesta fase, focam não somente nos participantes do programa, mas também na reconstrução das próprias famílias e comunidades que recebem estes jovens. Dentro desta idéia, a reintegração trata mais de contribuir para as ex-crianças soldado se tornarem úteis nas próprias comunidades do que apenas da reinserção delas no ambiente civil. O programa, nesse sentido, orienta estes jovens a desempenharem tarefas que contribuem para resolução dos problemas locais, por exemplo, atuar na reparação de escolas (Singer, 2006). Assim, as crianças desmobilizadas trocam a identidade militar por papéis sociais reconhecidos na vida civil.

Longe de ser somente um processo individual, a reintegração é um processo fortemente social que visa à aceitação das ex-crianças soldado pela sociedade e ao desenvolvimento de relações apropriadas na escola e nas vidas familiares e profissionais. Ou seja, a reintegração é um processo dual:

This powerful desire for normalcy and acceptance, in people whose childhood experiences were so far from ordinary, testifies to their resilience, and it reminds us that the journey from soldiering to civilian life is as much social as individual (Wessels, 2006, p.207).

O processo de reintegração³⁴ é complexo e deve incluir uma turba de questões inter-relacionadas: atendimento das necessidades básicas e de saúde, apoio psicológico, adequação ao contexto familiar, estabelecimento de relações interpessoais positivas e oportunidades educacionais e para geração de renda. Dentre estes, as Nações Unidas enfatizam três elementos considerados pela instituição indispensáveis à transição de ex-crianças soldado à vida civil: educação, treinamento vocacional e reunificação familiar (UNDPKO, 2006). Assim, as experiências passadas demonstram que a reintegração bem-sucedida depende da boa sintonia entre os programas voltados às crianças soldado e a reconstrução da própria sociedade.

A reunificação das ex-crianças soldado com suas famílias é um passo fundamental para transição bem-sucedida destes jovens à vida civil. Segundo uma pesquisa com ex-crianças soldado em El Salvador, 84% afirmaram que o apoio das famílias é essencial (Verhey, 2001, p. 15; Wessels, 2006). Isto porque o reencontro com a família coloca para trás a vida militar, fator importante psicologicamente e socialmente. No entanto a volta à vida familiar nem sempre é um processo tranquilo e, em muitos casos, o staff deve desempenhar o papel de mediador entre as crianças desmobilizadas, suas famílias e a comunidade. Dificuldades são justificadas uma vez que uma criança soldado desmobilizada não equivale à mesma pessoa antes do recrutamento militar, logo tanto a criança quanto a família devem se adequar aos novos papéis, expectativas e privações:

Child soldiers experience a process of *asocialization* in armed conflict (...) They are deprived of the normal cultural, moral, and values socialization usually gained from family and community. These elements have to be restored during the reintegration process (Verhey, 2001, p.17. Ênfase minha)

Fora isso, é preciso lembrar que algumas das ex-crianças soldado se envolveram com os grupos armados justamente para escapar da violência doméstica, logo a reunificação familiar não pode ser considerada universalmente apropriada (Wessels, 2006). Outro empecilho é o fato de muitas crianças voltarem para famílias muito pobres incapazes de cuidarem deles. A opção nestes casos é a

³⁴ A discussão acerca da coerência do prefixo “re” de reintegração para tratar do retorno dos soldados adultos à vida civil feita neste capítulo pode ser transposta para análise sobre o DDR das crianças soldado. Isto porque estes jovens também vivenciam um processo mais semelhante à *integração* a circunstâncias completamente distintas daquelas características do período anterior à guerra. No caso da criança, isto é ainda mais forte, pois muitas delas assumem a identidade civil que até então desconheciam.

chamada *Youth Home*, onde grupos de jovens vivem juntos e gerenciam as tarefas de casa.

A reintegração de crianças soldado apresenta desafios psicossociais. A adolescência – fase que muitos destes jovens viveram enquanto vinculados aos grupos armados – é o período em que a identidade é estabelecida, logo a transição da identidade militar para civil pode ser negada pelas próprias crianças desmobilizadas. Assim, como sublinha Verhey (2001, p.17), a resposta deve enfatizar a construção de relações positivas na comunidade:

Demobilized child soldiers model their behavior on the violence and assertiveness learned in the armed conflict (...) This is why reintegration programs must emphasize the opportunity to form positive, trusting, consistent relationships with adults, with an emphasis on family-based environment.

A construção de uma nova identidade para ex-criança soldado depende do acesso às oportunidades tanto econômicas quanto em termos de educação. Com o acesso à escola e à possibilidade de trabalho, estes jovens podem participar da dinâmica da vida em sociedade, ou seja, podem se tornar *úteis aos olhos das próprias comunidades* e, assim, se redefinirem como civis (Jareg, 2005). No entanto o simples envio das crianças desmobilizadas às escolas não é suficiente. Verhey (2001, p.19) lista algumas das dificuldades apontadas pelos jovens em relação à reinserção nos sistemas de educação formal: a impossibilidade de frequentar a escola no horário normal, pois é preciso trabalhar para ajudar no sustento das famílias; falta de professores e o sentimento de vergonha por estar na turma de crianças mais novas. Nesse sentido, a autora sugere:

Former child soldiers need education opportunities with flexible hours and an emphasis on literacy and numeracy skills. Training in life skills – including nutrition, sexual and reproductive health, and managing finances – should be incorporated. These education modalities are gravely lacking in reintegration programs (p.19).

A geração de oportunidades educacionais e de capacitação profissional adequada às necessidades da sociedade em questão deve estar associada aos esforços mais amplos de reabilitação psicológica. A assistência psicológica não significa a cura das feridas da guerra, mas contribui para integração social destas ex-crianças soldado. Este tipo de apoio pode variar desde os métodos tipicamente ocidentais para lidar com traumas violentos – como sessões com psicólogos - até a ação de curandeiros, considerados por muitas crianças o único capaz de limpar as

impurezas espirituais adquiridas ao longo da guerra (Honwana, 2006). Estes rituais apontam para o erro comum, nos programas de DDR, de ignorar que ex-crianças soldado demandam diferentes tipos de assistência, fortemente influenciados pelo ambiente cultural:

Although war-affected people frequently need outside support, they have capacities for self-help and valuable local healing resources that fit better the local context and are more sustainable than outside healing methods (...) Humanitarian agencies should learn about and work with these resources, increasing people's access to them, instead of seeking to replace them. Effective assistance to former child soldiers, then, entails a willingness to help the children engage fully with the cultural resources already present in their villages (Wessels, 2006, p.197).

Além das diversidades entre as ex-crianças soldado, assim como entre os indivíduos em geral - em função da personalidade, histórico familiar, noções educacionais, afinidades culturais, medos e sonhos - que impactam a resposta de cada jovem desmobilizado ao programa de reintegração, é importante destacar três grupos, geralmente, ignorados no planejamento das atividades. O primeiro é constituído por ex-crianças soldado que se tornaram adultos enquanto membros dos grupos armados. Embora maiores de 18 anos quando o cessar-fogo é estabelecido, estes jovens apresentam mais semelhanças com as crianças do que com aqueles que se alistaram já adultos, uma vez que cresceram no ambiente de guerra:

For many families, boy children went away, but young men came back. These were not young men like their fathers and grandfathers had been; they had missed the training and initiation into adult male roles that their communities normally offer and had. Instead, transgressed the boundaries of acceptable adult male behavior. Reintegrating these returned soldiers was a formidable challenge (Honwana, 2006, p.144).

Por outro lado, é preciso atentar para os chamados “jovens adultos” (Breadley, 2009³⁵; Wessels, 2006), isto é, crianças em termos legais pois são menores de 18 anos, mas “adultos” no que diz respeito às responsabilidades que acumulam. Muitas destas ex-crianças soldado retornam à vida civil já chefes de família, isto é, acompanhados de esposa/marido e de filhos, ou são as únicas fontes de renda da família à qual foram reinseridas, logo suas prioridades são distintas no processo de reintegração no pós-conflito armado. Por exemplo, em detrimento da escola, estes jovens priorizam treinamento vocacional, assistência

³⁵ Em entrevista por e-mail à autora, em Fevereiro de 2009, Sean Breadley classifica este grupo como “Young Adults”.

na aquisição de terras cultiváveis, de empregos ou de pequenos fundos para iniciarem os próprios negócios³⁶.

O terceiro grupo é constituído por meninas soldado que não são devidamente reconhecidas nos programas de DDR para crianças. Em função das dificuldades práticas inerentes à coleta de informações sobre as meninas – seja porque os grupos armados são reticentes em admitir o uso de meninas soldado ou devido à própria relutância das meninas em assumir a participação nos conflitos armados – os programas carecem de dados para elaboração de processos de DDR adequados. Dessa forma, por exemplo, poucos centros de desmobilização são exclusivos para meninas. Conseqüentemente, as ex-meninas soldado precisam ser alocadas em centros de desmobilização mistos, onde elas receiam serem violentadas e, portanto, abandonam o programa: “Those girls and young women who did enter DDR noted that demobilization sites were full of adult males, crowded, and lacked proper security and hygienic and medical care” (Mckay e Mazurana, 2004, p.101). Somado a isso, a classificação de meninas abduzidas em categorias como “escravas sexuais”, “esposas” ou “camp followers” - como ocorreu em Serra Leoa - impossibilita o estabelecimento de programas adequados às suas necessidades, já que estes grupos são, geralmente, excluídos dos programas formais de DDR de criança. Por fim, outro desafio é enfrentado especificamente por ex-meninas soldado casadas e já mães, uma vez que estas jovens se distanciam da representação de infância adotada pela ONU ao desenvolver os programas de DDR direcionados às crianças soldado (Ibid.). Assim, estas meninas são excluídas quase que automaticamente dos programas.

Visto as especificidades do programa de reintegração, finalizamos a análise sobre o DDR direcionado às crianças soldado. Em resumo, argumentamos que o DDR de criança deve considerar as circunstâncias e as necessidades de todas as crianças soldado; fazer parte do processo mais amplo de *peace-building*; e, por fim, deve lidar com as demandas de toda sociedade à qual estes jovens serão reintegrados (Honwana, 2006).

A literatura de DDR de criança ainda é restrita, logo muitos pontos aqui levantados devem continuar sendo questionados e estudados. Um dos avanços mais recentes, nesse sentido, foi a publicação dos Princípios de Paris, em 2007,

³⁶ A questão do “jovem adulto” será melhor trabalhada no capítulo seguinte, quando os

que apresentam grande parte do que foi aprendido sobre as possibilidades de sucesso no DDR. No entanto pouco deste conhecimento é colocado em prática (Coalition, 2008a). Independentemente destas dificuldades, podemos afirmar que, diante das necessidades particulares destes jovens no pós-conflito armado e do reconhecimento da relevância deste grupo na construção da paz duradoura, o investimento em respostas internacionais específicas ao fenômeno da criança soldado é imperativo. Não há dúvidas de que a recuperação destas milhares de crianças que estiveram envolvidas no conflito armado é um desafio enorme, no entanto é prematuro afirmar que as ex-crianças soldado constituem uma geração perdida.

Hoje, como vimos, há poucas opções de mecanismos capazes de lidar com as especificidades das crianças combatentes. O DDR de crianças, neste contexto, é considerado a principal ferramenta para lidar com as demandas destes jovens e garantir a transição deles à vida civil (Coalition, 2008a; Singer, 2006; Verhey, 2001; Wessels, 2006). No entanto, a partir da análise acima, sabemos que o programa apresenta uma série de debilidades e dilemas a serem resolvidos. Assim, nos resta questionar qual a real relação entre o DDR de crianças e a reação destes jovens ao processo de reintegração às suas comunidades no período de pós-guerra. Diante disso, seguimos para o próximo capítulo, no qual analisamos depoimentos de ex-meninos e meninas soldado de diferentes localidades com o objetivo de identificar proximidades ou distanciamentos em relação ao discurso da ONU sobre o DDR de ex-crianças soldado.

depoimentos de ex-crianças soldado são analisados.