

4 Serra Leoa

4.1. Introdução

Este capítulo discutirá nosso segundo estudo de caso, a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa. À Unamsil – assistida pela partes, a comunidade internacional e a ECOWAS – coube assegurar as condições para o cumprimento do Acordo de Lomé⁵⁰ e, posteriormente, dos cessar-fogos de Abuja⁵¹. Esta missão veio em substituição à Missão de Observação das Nações Unidas em Serra Leoa (“Unomsil”), que se mostrou incapaz de encerrar a guerra no país e garantir a paz. Apesar de ter se tornado a maior operação realizada pela ONU, superando até a UNMIBH em números, a Unamsil era menos complexa do que a operação desenvolvida na BiH, tendo sido encerrada ao final de seu mandato. Alguns de seus programas continuam a funcionar no Estado, apoiados por ONG’s e agências da ONU; a participação de organizações internacionais, por outro lado, se encerraram ao final de 2005, restando apenas um escritório da ONU encarregado de acompanhar o período posterior à saída das forças internacionais. Nosso estudo da operação desenvolvida em Serra Leoa terá como marco temporal os anos de 1999 a 2005.

Na seção 4.2 trabalharemos a história do conflito, buscando entender no passado de Serra Leoa as causas que deram origem à guerra civil, que durou quase dez anos, de 1992 a 2002. Discutiremos, brevemente, o envolvimento internacional e a dinâmica política que levou ao Acordo de Lomé, que tinha como alvo a desmobilização dos grupos militarizados e a reintegração dos ex-combatentes à sociedade. Traremos, também brevemente, uma descrição do

⁵⁰ O texto do Acordo de Lomé pode ser encontrado em versão integral no endereço <http://www.usip.org/library/pa/sl/sierra_leone_07071999.html>. Acesso em 26 de dezembro de 2005.

⁵¹ A menos que explicitado, a expressão “cessar-fogo de Abuja” se refere aos resultados obtidos através dos dois acordos realizados em Abuja, capital da Nigéria, em novembro de 2000 e maio de

período posterior ao Acordo, da violência que permaneceu e obrigou à celebração do cessar-fogo de Abuja.

No ponto 4.3 discutiremos os elementos verificadores do DSI desenvolvidos pela Unamsil. Iniciando com considerações gerais sobre a missão, estudaremos os verificadores em subseções: em 4.3.1 trabalharemos a reforma e reestruturação da polícia e do poder judiciário, que restaram incompletos; em 4.3.2 trabalharemos com o DDR, que foi parcialmente completo, apesar de ser o ponto principal do Acordo de Lomé; em 4.3.3, veremos o problema dos refugiados e DI's, questão que afetava a toda a região das fronteiras do *Mano River*. Nosso trabalho é auxiliado por estatísticas e números apurados junto à agências internacionais que trabalharam para o processo de paz em Serra Leoa.

Em 4.4 será feita uma conclusão acerca do nosso estudo. Por ter sido considerada como bem sucedida, a Unamsil deveria justificar positivamente nossa hipótese de pesquisa, demonstrando que a segurança foi um elemento determinante para a superação do DSI e para o sucesso da missão. Ademais, por se tratar de uma operação de *peacekeeping* multidimensional, a Unamsil deveria construir as bases para a reconciliação da sociedade de Serra Leoa, como disposto no Acordo de Lomé.

4.2. A História do Conflito

Desde a sua independência em 1961, a política de Serra Leoa foi marcada pelo uso da força. A posse de Siaka Stevens, eleito presidente em 1967 pelo *All People's Congress* (“APC”), foi protelada por um ano em razão dos golpes promovidos pelo Partido Popular de Serra Leoa (“PPSL”) (ICG, 2004, sp.). Durante seu governo, que durou até 1985, Stevens alienou a população civil da vida pública⁵² e trouxe para si os lucros com o comércio de diamantes: os recursos naturais eram dados em concessão a empresas estrangeiras e o presidente

2001, e que permitiram – especialmente o segundo – o aumento da colaboração das partes para atingir os objetivos do Acordo de Lomé, encerrando a guerra civil de Serra Leoa em 2002.

⁵² Siaka Stevens fechou o congresso e governou a partir de 1973 em um sistema de partido único; em 1978 o unipartidarismo foi ratificado por leis (Adebajo, 1998, p. 81).

recebia uma comissão pelos lucros⁵³. Com a corrupção na estrutura estatal e a espoliação da economia local pelo presidente, Serra Leoa se consolidou como um dos países mais pobres e desiguais do mundo (Reno, 1998; Chege, 2002).

Stevens transferiu o poder, em 1985, ao seu escolhido, o General Joseph Momoh. De pouca influência política, mas com representatividade junto ao exército, o novo presidente manteve a política de seu antecessor (Adebajo, 1998; Adebajo e Landsberg, 2000). A população continuava marginalizada e vivendo na pobreza, o que impedia o desenvolvimento da fraca economia local. Esta era cada vez mais dependente de traficantes e atravessadores de diamantes, enquanto empresas que poderiam contribuir para o país eram rejeitadas (Reno, 1998, p. 117).

Em março de 1991, a Frente Revolucionária Unida (“FRU”) liderada por Foday Sankoh e apoiada por Charles Taylor⁵⁴, invadiu o sudeste de Serra Leoa com o objetivo de “promover uma revolução pan-africana e lutar contra o governo corrupto de Momoh”. David Keen (2000, p. 14) aponta que a guerra civil em Serra Leoa seria uma resposta à exclusão – política, econômica e social – da maioria da população em detrimento a uma elite que era beneficiada pela desigualdade no Estado. Um ano depois, Momoh foi derrubado por um golpe liderado pelo Capitão Strasser e o Conselho Nacional de Comando Provisório (“CNCP”). Strasser tentou conter os avanços da RUF expandindo o exército e contratando mercenários sul-africanos. Com isso conseguiu empurrar os rebeldes para fora do país, mas lhe faltavam recursos para manter suas forças em atividade

⁵³ Sobre as condições econômicas e políticas da exploração da riqueza mineral de Serra Leoa, ver William Reno (1998, p. 118-123).

⁵⁴ Charles Taylor teve grande influência na guerra civil de Serra Leoa. Durante os primeiros meses de existência da FRU, ele foi um dos maiores financiadores do grupo, tendo um contato estreito com Sankoh, líder dos rebeldes. Sua motivação decorreria, segundo alguns autores, do desejo de revanche contra o governo de Serra Leoa, que apoiara a intervenção regional na Libéria, cerceando seu poder, além do seu interesse no comércio local de diamantes. Taylor, entretanto, alegava que seu apoio à luta da RUF vinha do seu reconhecimento da legitimidade de pleito daquele grupo, que lutava contra a elite corrupta do país, que era auxiliada pela Nigéria. Quando Charles Taylor assumiu a presidência da Libéria em 1997, passou a apoiar diretamente a luta, através de contribuições financeiras e materiais a FRU, além de servir como intermediário de contribuições indiretas de outros Estados (Berman, 2000, p. 16). Este apoio foi criticado pelo CS, que publicou a resolução 1.408 (2002) exigindo a colaboração da Libéria no processo de paz de Serra Leoa e o fim do apoio aos grupos rebeldes. Sua participação na guerra civil era significativa, motivo pelo qual Taylor foi indiciado por crimes contra a humanidade pelo Tribunal Especial de Serra Leoa.

(Reno, 1998, p. 126). Os conflitos entre governo e RUF continuavam sem solução.

Graças à pressão da comunidade internacional e de lideranças locais, em 1996 foram realizadas eleições presidenciais, vencidas pelo candidato do PPSL Ahmad Kabbah (Adebajo, 1998, p. 85). O novo presidente estimulou a criação das Forças de Defesa Civil (“FDC”), grupos locais que ajudariam o exército a enfrentar a RUF e proteger suas comunidades. Entretanto, o governo democrático instalado no país seria inaceitável para os rebeldes, que retornaram a usar o enfrentamento armado como instrumento de política. Como a violência continuava e a guerrilha controlava quase a metade do território (ONU, 2002?, sp.), governo e RUF assinaram o tratado de Abidjan, determinando a saída dos mercenários de Serra Leoa e alterando a balança de poder militar no país (ICG, 2004, sp.).

Em 1998, outro golpe mudou novamente a política de Serra Leoa. Liderado por Paul Koroma, o Conselho Revolucionário das Forças Armadas (“CRFA”) assumiu o poder e convidou a RUF a formar uma aliança nacional. A união entre o CRFA e Sankoh pôs uma pá de cal no Estado de Serra Leoa, esfacelando as instituições estatais e agravando a crise no país. Pressões internacionais, como a demonstrada pela resolução 1.132 (1997) do CS, exigiam que Kabbah fosse reconduzido à presidência. Ele, que ganhou o poder através de eleições, era considerado legítimo para governar o país. Apesar do CRFA/RUF ter concordado em fazê-lo, isto não aconteceu. A recusa do governo rebelde motivou a intervenção internacional liderada pela Nigéria: forças regionais do Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África (“Ecomog”), braço armado da ECOWAS, conseguiram derrubar e prender os líderes da CRFA e colocar novamente a RUF na marginalidade, reconduzindo Kabbah ao poder (Berman e Sams, 2000, p. 112).

A guerra civil continuava e a RUF contava com o apoio de soldados do exército nacional – supostamente seus adversários – e era financiada por governos estrangeiros e pelo comércio e exploração ilegal de diamantes. Isto deu origem aos chamados *sobels*, soldados do exército que atacavam a população civil e tomando para si – ilegalmente – o controle de parte da exploração de diamantes.

De forma a arrecadar recursos para uso particular, os *sobel*s trocavam armas por diamantes com os rebeldes, que continuavam a atacar a população. Para evitar o enfrentamento com seus “colaboradores”, exército e grupos militarizados buscavam coordenar suas ações, reduzindo os confrontos entre si e aumentando o sofrimento da população. A corrupção era freqüente no governo, refletindo em suas estruturas: agentes estatais de diferentes escalões, desde soldados até os líderes de Estado, participavam das atividades ilícitas que deveriam reprimir (Keen, 2000, p. 4).

Os confrontos entre rebeldes e governo atingiam diretamente a população civil através de atos de agressões brutais: a violência sexual e amputações de membros são exemplos dos atos de violência freqüentemente cometidos contra uma população indefesa, que não tinha a quem pedir socorro. A violência era tática de combate utilizada pelos dois lados, incluindo aqueles que deveriam proteger a população: as forças do governo atacavam as cidades e depois culpavam a RUF pelas atrocidades cometidas. As tropas da Ecomog e a FDC não foram capazes de enfrentar a coalizção CRFA/FRU, nem mesmo com a ajuda da Unomsil⁵⁵. O apoio nigeriano à missão da Ecomog era visto como interessado na obtenção de exploração das reservas de diamante de Serra Leoa. Diante deste cenário de violência, as partes foram induzidas por terceiros ao conflito a negociar um novo acordo de paz.

Em julho de 1999 foi assinado o Acordo de Lomé, que pretendia acabar com a guerra civil no país. O acordo, que foi bem recebido pelo CS⁵⁶, tratava de temas importantes para a consolidação da paz em Serra Leoa e previa formas para estimular o comprometimento dos rebeldes ao seu cumprimento, como a indicação de Foday Sankoh para a vice-presidência de Serra Leoa. Era também prevista a revisão do mandato das forças da ONU, dando origem a Unamsil, mais preparada que a Unomsil para exercer o papel de coerção⁵⁷. A participação de

⁵⁵ A Unomsil foi criada pela resolução 1.181 (1998) do CS e teve seu mandato definido por este documento. Seu objetivo principal era apenas monitorar as condições de segurança em Serra Leoa. As resoluções 1.220 (1999) e 1.245 (1999) do CS prorrogaram sua presença no país. Sobre a missão, <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosil.htm>>. Acesso em 10 de janeiro de 2006.

⁵⁶ Sobre as reações do CS ao Acordo de Lomé, ver resoluções 1.245 (1999), 1.260 (1999) e 1.270 (1999) do CS.

⁵⁷ A Unamsil substituiu a Unomsil em outubro de 1999, conforme determinado pela resolução 1270 de 1999 do CS. A nova missão era planejada para ter maior capacidade de coerção que a

agências internacionais para a revitalização da economia também fez parte dos acordos; por outro lado, grupos da sociedade civil não foram incluídos no Acordo de Lomé (Keen, 2000, p. 18).

Entretanto, ainda faltava às partes o interesse em cooperar e a guerra civil continuava. Acusações mútuas de descumprimento dos termos de Lomé eram feitas, impedindo que o acordo fosse cumprido.⁵⁸ Ademais, o apoio internacional, que contribuiria para aumentar a confiança dos grupos em conflito na busca pela paz, era insuficiente: os maiores esforços vinham do Reino Unido e de países africanos, o que não bastava para fomentar os progressos necessários para o sucesso de Lomé. Tal fato era constantemente lembrado pelo Secretário-Geral da ONU em seus relatórios para o CS, que transmitia em suas resoluções esta preocupação⁵⁹.

Os conflitos se intensificaram no primeiro semestre de 2000 com o ataque da RUF a instalações da ONU e aos integrantes das forças de paz. No entanto, apenas a partir do cessar-fogo de Abuja, em novembro de 2000, as partes começaram a cooperar rumo ao fim da guerra civil, que aconteceria dois anos depois, em janeiro de 2002. As negociações decorrentes deste segundo cessar-fogo em Abuja foram mais efetivas que o próprio Acordo de Lomé para o cumprimento de seus termos. Isto se deu, como mostraremos, pela maior presença internacional em Serra Leoa, fazendo com que as partes cooperassem com a missão de paz sem temer que o outro lado promovesse represálias. Ainda que as partes tivessem a capacidade bélica para voltar a atrapalhar os planos de paz, a coerção e o interesse transmitidos pela ONU através da Unamsil levavam as

primeira, favorecendo a implementação dos termos do Acordo de Lomé e o cumprimento deste pelas partes, restaurando a legitimidade do Estado de Serra Leoa e encerrando com a guerra civil no país. Seu mandato e sua presença foram tratados nas resoluções 1.289 (2000), 1.313 (2000), 1.317 (2000), 1.321 (2000), 1.334 (2000), 1.346 (2001), 1.370 (2001), 1.400 (2002), 1.436 (2002), 1.470 (2003), 1.508 (2003), 1.537 (2004), 1.562 (2004) e 1.610 (2005).

⁵⁸ As acusações contra a RUF podem ser encontradas nos relatórios trabalhados, divulgados entre o Acordo de Lomé e o cessar-fogo de Abuja e na resolução 1.313 (2000) do CS, quando o órgão lamenta a postura de *spoiler* assumida pela RUF durante os ataques realizados à missão de paz e autoriza que os *peacekeepers* respondam às agressões causadas pelos rebeldes. Na resolução 1.346 (2001) o CS exige a colaboração da FRU, em concordância com os termos acordados no primeiro cessar-fogo de Abuja. As alegações de violação dos termos do acordo de paz por parte do governo e da ECOWAS podem ser encontradas na carta de Foday Sankoh de 24 de fevereiro de 2000, disponível em <<http://www.sierra-leone.org/rufp022400.html>>. Acesso em 05 de janeiro de 2006. Em 2002, por outro lado, o CS elogia a participação de ambos os lados no processo de paz, através da resolução 1.400 (2002), após o segundo cessar-fogo de Abuja.

⁵⁹ Conforme resoluções 1.162 (1998), 1.260 (1999), 1.370 (2001), 1.436 (2002) e 1.407 (2003).

partes a cooperar, possibilitando o desenvolvimento de diversos programas que buscavam a paz no Estado.

A partir de então, as ações da Unamsil passaram a produzir maiores frutos. Durante o ano de 2003, com o cumprimento dos pontos estabelecidos pelo mandato do CS, começou a ser realizada a saída gradual da Unamsil de Serra Leoa, concluída em 2005, com a estabilização do cenário de segurança no país.

4.3.

O Dilema de Segurança Interno em Serra Leoa

O Acordo de Lomé foi celebrado em 25 de maio de 1999 envolvendo o governo de Serra Leoa e a FRU, duas das principais partes envolvidas na guerra civil da década de 1990. Mediadas e estimuladas por terceiros exteriores ao conflito, as partes chegaram voluntariamente a um acordo, que conciliaria interesses e aproximaria ambos os lados de uma solução satisfatória. Nele havia a previsão de anistia legal para os envolvidos na guerra civil e estabelecia as diretrizes para o programa de DDR em Serra Leoa. O Ecomog e a Unomsil ganhariam novos papéis no processo de paz e poderiam atuar agora de forma mais eficiente, tentando trazer a presença mais intensa da comunidade internacional para a resolução do conflito, de modo a aumentar a confiança das partes no processo de paz. O Acordo de Lomé previa ainda outras medidas para o período pós-conflito, como reorganização do exército nacional e da polícia e a prestação de ajuda humanitária. Finalmente, termos e prazos para a realização destas medidas foram estipulados, retirando o conflito da esfera da guerra civil e transformando-o em disputas na esfera política, não-violenta, através da criação de um partido político a partir da FRU.

O Ecomog teria um papel mais reduzido: seu novo mandato se limitaria à manutenção da paz e à garantia da proteção dos programas de DDR e do pessoal da ONU, conforme a resolução 1.270 (1999) do CS. A influência da Nigéria também seria reduzida, com a entrada de pelo menos outros dois países na composição do Ecomog. A Unomsil, por sua vez, deveria rever seu planejamento, de modo a desempenhar suas novas funções. Contudo, o Secretário-Geral da

ONU optou pelo seu encerramento e a criação da Unamsil, missão adaptada às novas necessidades da intervenção. Mesmo com estas mudanças, as condições de segurança em Serra Leoa continuavam instáveis: os conflitos entre as forças do governo e os grupos militarizados persistiam.⁶⁰ A ONU (2000, p. 18) reconheceu a atuação da Unamsil como um dos grandes desafios quanto a segurança nas operações de paz no pós-Guerra Fria.⁶¹

Para superar este desafio, a maior preocupação dos *peacekeepers* era dirigida ao DDR, como expresso nas resoluções 1.260 (1999), 1.270 (1999) e 1.370 (2001) do CS e no relatório S/2000/455: “[t]he process of disarmament, demobilization and reintegration (...) is the cornerstone of the peace process” (:16). O governo de Serra Leoa já tentara desenvolver um programa de DDR, mas este foi ineficaz.⁶² Por boa parte da população de Serra Leoa ser composta por adolescentes e crianças, havia a necessidade de se trabalhar especificamente com estas camadas sociais em um primeiro instante, dando condições de melhoria de suas condições de vida (Baker e May, 2004). Isto ajudaria a superar as causas que deram origem à guerra, conforme os propósitos buscados pelo *peacekeeping* multidimensional.

⁶⁰ A partir de junho de 2001 não houve oposição direta da RUF ao governo, conforme relatado a partir do documento S/2001/627. Entretanto a FDC era apontada neste período como *spoiler* no processo, por começar a ser fiscalizada com maior rigor pelo governo e forças internacionais, especialmente na questão do desarmamento. Tal situação mudaria apenas em setembro deste ano, conforme documento S/2001/857, quando os relatórios enviados pelo Secretário-Geral passaram a relatar a segurança em Serra Leoa como “estável”. Ainda assim, havia diversas ressalvas quanto a incidentes decorrentes dos grupos militarizados em choque, entre si e contra o Estado, especialmente nas regiões das minas de diamantes.

⁶¹ Os dados e informações deste capítulo terão como referência principal, a menos que explicitamente observado, o Acordo de Lomé e os documentos produzidos pelo Secretário-Geral da ONU para o CS, como forma de relatar os avanços e dificuldades da missão estabelecida em Serra Leoa. Tais relatórios consistem nos documentos S/1997/811, S/1999/958, S/1998/103, S/1998/249, A/52/871 (S/1998/318), S/1998/486, S/1998/486/Add. 1, S/1998/750, S/1998/960, S/1998/1176, S/1999/20, A/54/63 (S/1999/171), S/1999/237, S/1999/645, S/1999/836, S/1999/1003*, S/1999/1223, S/2000/13, S/2000/13/Add. 1, S/2000/186, S/2000/455, S/2000/751, S/2000/832, S/2000/832/Add. 1, S/2000/992, S/2000/1055, S/2000/1199, S/2001/228, S/2001/513, S/2001/627, S/2001/857, S/2001/1195, S/2002/267, S/2002/679, S/2002/987, S/2002/1417, S/2003/321, S/2003/663, S/2003/863, S/2003/1201, S/2004/228, S/2004/536, S/2004/724, S/2004/965, S/2005/135, S/2005/273, S/2005/273/Add. 1, S/2005/273/Add. 2, S/2005/596 e S/2005/777, além dos cinco *fact sheets* divulgados em dezembro de 2005 pela ONU sobre o balanço geral da UNAMSIL. Estes relatórios são decorrentes das instruções determinadas pelo CS através de suas resoluções 1.132 (1997), 1.181 (1998), 1.220 (1999), 1.260 (1999), 1.346 (2001), 1.370 (2001) e 1.470 (2003), que determinavam a sua periodicidade. Os acontecimentos descritos a partir de dezembro de 2000 são posteriores ao cessar fogo de Abuja, representando os efeitos do acordo no conflito, e a partir de janeiro de 2002 correspondem ao período posterior à guerra civil.

⁶² Conforme resolução 1.181 (1998) do CS.

Como estímulo à adesão ao DDR, o Acordo de Lomé previa medidas complementares que, se cumpridas, reforçariam os laços de confiança entre as partes. O acordo apresentava disposições em relação à formação de um novo exército nacional, a reforma da instituição policial e outras formas de estender a autoridade do Estado sobre o território de Serra Leoa, como o desenvolvimento de estruturas do poder judiciário e de fiscalização, especialmente nas zonas onde havia recursos minerais, as principais áreas de conflito. Estas medidas tinham como objetivo estimular a cooperação entre as partes e evitar que, caso sentissem ameaçadas pelo potencial ofensivo dos seus antigos adversários, retornassem à guerra como forma de garantir seu poder. Evitar o retorno dos combates ajudaria a afastar a possibilidade da formação do dilema de Clausewitz às avessas. O Acordo de Lomé garantia também o retorno dos refugiados e DI's às suas regiões de origem, com as partes se comprometendo a respeitar os direitos humanos e preservar a integridade dos retornados, de acordo com as normas internacionais. Mas havia limitações em razão da anistia ampla e geral aos responsáveis pela violência durante a guerra civil: os combatentes seriam isentos de acusação legal pelos atos que cometeram durante o início da guerra até a assinatura do Acordo de Lomé. A anistia poderia colocar em risco a confiança da população civil e comprometer a “reconciliação nacional”, objetivo expressamente referido no acordo de paz.

A resolução do DSI em Serra Leoa partia, assim, dos programas de DDR, com os outros elementos verificadores – reforça da polícia e das forças armadas, reconstrução do poder judiciário e incentivo ao retorno dos refugiados e DI's – atuando como condições facilitadoras de seu sucesso, impulsionando o estabelecimento de laços de confiança entre as partes e a sua cooperação. Desta forma, o Acordo de Lomé e os cessar-fogos de Abuja forneceria meios para diminuir a tensão entre os combatentes e superar a cultura da violência existente em Serra Leoa, ao se proporem a trabalhar diretamente com as causas da guerra. Estas consistiam nas disparidades sociais existentes em Serra Leoa desde a sua independência, levando à falta de perspectivas econômicas para a população.

Agravando este quadro, havia a questão da corrupção endêmica no Estado, impedindo o desenvolvimento econômico do país, enquanto as elites políticas enriqueciam às custas da população. Isto motivou a entrada de jovens nos grupos

rebeldes, dando início aos enfrentamentos com as forças do governo (Kaplan, 1994; Baker e May, 2004). O fornecimento de segurança, voltado ao fim da violência direta, deveria levar ao sucesso do *peacekeeping*, permitindo a reconstrução da economia local e proporcionando o acesso da população a melhores condições de vida. Dentro destes termos, a missão em Serra Leoa poderia ser considerada bem sucedida, pois trabalharia com as etapas positivas de consolidação da paz no Estado.

4.3.1. Reforma da Polícia e da Justiça

Ao longo dos governos de Stevens e Momoh a polícia de Serra Leoa foi deteriorada, pois estes governantes optaram por valorizar milícias particulares, que garantissem a sua segurança e a de seus interesses, ao invés de uma força que protegesse a população. Assim, quando se iniciou a guerra civil no país em 1991, a polícia se viu incapaz de atuar contra os guerrilheiros, pois era mal aparelhada e alvo constante de ataques dos guerrilheiros, não tendo como revidar os danos sofridos. A criação de grupos de defesa liderados por chefes tribais – a FDC – para combater a guerrilha, especialmente a FRU, acabou por esvaziar ainda mais a capacidade e importância da polícia. Desta maneira, era importante que a polícia fosse reconstruída e fortalecida, possibilitando que grupos vulneráveis a violência fossem protegidos durante períodos de paz e proporcionando a sensação de segurança para que o debate político pudesse acontecer no país. O investimento no fortalecimento desta instituição permitiria ajudar na resolução do DSI, abrindo caminho para outras reformas, não apenas no campo da segurança, mas também na esfera sócio-econômica.

O Acordo de Lomé previa a reconstrução das forças policiais e do exército⁶³, tarefa coordenada pela Unamsil e pelo departamento de polícia civil internacional, Uncivpol. Em 1992, antes da guerra civil, a polícia de Serra Leoa era composta por 9.500 agentes; em 2000, quando os relatórios do Secretário-

⁶³ Nossa opção foi por tratar a reforma do exército na seção destinada ao DDR porque estes processos estão intimamente ligados à reestruturação das forças armadas. Entretanto,

Geral passaram a tratar da reforma da instituição, a instituição possuía apenas 1.300 policiais. Esta redução se dava em razão dos ataques à polícia pelos rebeldes, que matavam um número grande de agentes; a falta de segurança para os policiais desestimulava a adesão de novos recrutas, o que explicaria a insuficiência em seu corpo. A falta de equipamentos e armas também era ressaltada. Enquanto a reforma e reestruturação do exército e da polícia eram realizadas, a segurança em Serra Leoa era garantida pelas tropas do Ecomog e da Unamsil e por policiais civis internacionais que atuavam na segurança pública, na proteção dos campos de desarmamento e desmobilização e nas áreas onde havia riquezas minerais.

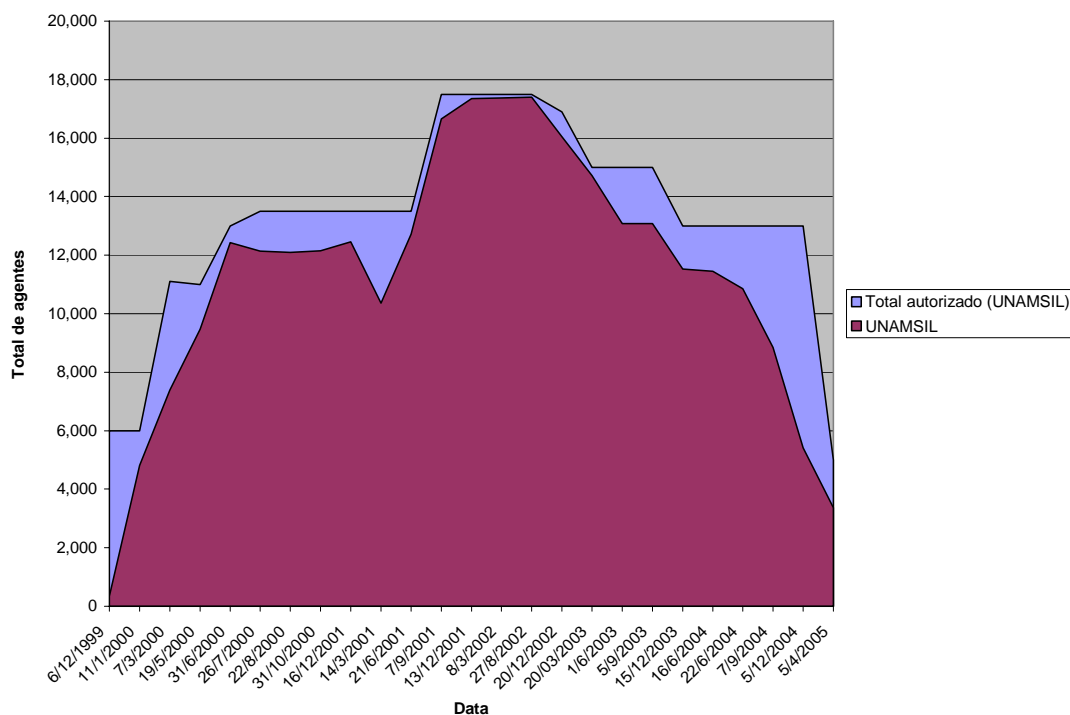
Apesar da crescente presença militar internacional a partir de 2000, a insegurança ainda era fator predominante: o grupo de Sankoh continuava a atacar cidades e vilas pelo país, colocando como alvo não só a população, mas também a polícia. Esta era vista como extensão do governo combatido. Os *peacekeepers* também eram alvos da violência dos rebeldes: o Ecomog, porém, enfrentava abertamente os seus agressores, enquanto a Unamsil, não autorizada a enfrentá-los, oferecia resistência, mas era alvo de roubo de equipamentos. Os acontecimentos mais graves relacionados às forças da ONU ocorreram durante os meses de maio e junho de 2000, quando suas instalações foram atacadas pela FRU; cerca de quinhentos *peacekeepers* foram mantidos como reféns pelos rebeldes. Estes ataques evidenciavam a fraqueza estrutural da Unamsil, conforme apontava a resolução 1.313 (2000).

Neste período, o acordo de paz celebrado em 1999 ficou seriamente comprometido e a missão rumava em direção ao fracasso: ainda não havia uma força capaz de enfrentar os rebeldes. A pressão internacional levaria ao primeiro cessar-fogo de Abuja, em novembro de 2000, ajudou a restabelecer os programas e trazer as partes para um ambiente de colaboração, mas não foi suficiente. Foi necessário um segundo cessar-fogo, também celebrado em Abuja – agora em maio de 2001 –, para estimular a cooperação das partes e sua adesão ao planejamento dos *peacekeepers*. Esta mudança no cenário do conflito possibilitou

mencionaremos o exército junto com a polícia civil em ocasiões em que seu trabalho foi desenvolvido conjuntamente.

que o presidente Kabbah declarasse que a guerra civil havia chegado ao fim, em janeiro de 2002. O fim da guerra civil, por sua vez e como anteriormente mencionado, possibilitou o aumento da participação dos grupos nos programas desenvolvidos pelos *peacekeepers*, dando a impressão de que haveria um sucesso semelhante ao ocorrido na BiH, poucos anos antes.

O Secretário-Geral solicitava ao CS o aumento do pessoal destinado a Unamsil e a Uncivpol sempre que percebia instabilidade no país, para evitar novos acontecimentos como os de 2000 e também para adequar melhor a missão ao cenário encontrado: seus pedidos, entretanto, nem sempre eram atendidos, com o total de pessoal autorizado pelo CS ficando sempre aquém daquele oferecido pelos Estados-membros. Os Estados-membros da ONU não contribuíam suficientemente com a Unamsil, havendo déficit entre o ideal e o disponível. A permanência das forças militares internacionais era considerada um aspecto importante para a paz em Serra Leoa, transmitindo segurança às partes. Era necessário que os *peacekeepers* se mostrassem materialmente capazes de coagir os rebeldes a cumprir com os termos do Acordo de Lomé e que atuassem de forma neutra. Assim, evitar-se-ia a repetição dos incidentes ocorridos com o Ecomog, vista pela RUF como favorável ao governo nacional. A presença internacional nos campos de desarmamento e desmobilização, além do patrulhamento mais intenso nas áreas onde os conflitos costumavam ocorrer, contribuiu para a adesão das partes aos programas oferecidos pelos *peacekeepers* e permitiu um maior comprometimento em aos termos do Acordo de Lomé. Estas mudanças facilitaram a chegada ao fim da guerra civil, em janeiro de 2002.

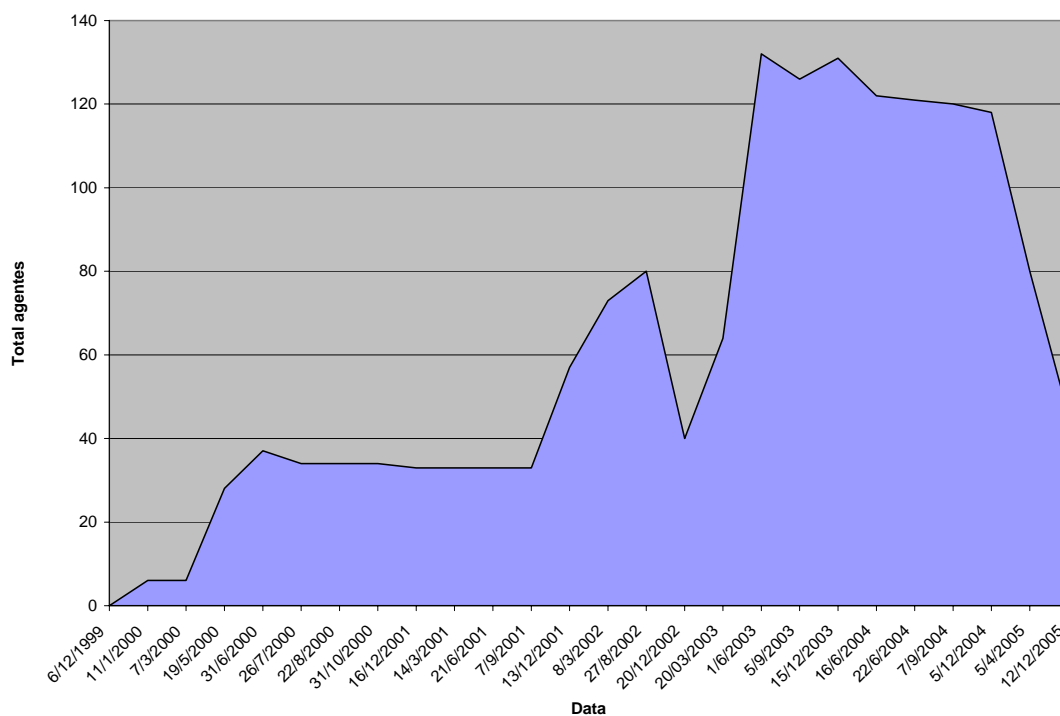


Quadro 2 – Presença da Unamsil (1999 – 2005)⁶⁴
(Fonte: Relatório do Secretário-Geral)

A presença mais efetiva da Unamsil também contribuiu para o fim dos ataques à polícia local, permitindo o seu desenvolvimento e o aumento gradual do corpo da instituição. Como já mencionado, desejava-se atingir os valores de 1992, com cerca de 9.500 agentes habilitados a atuar como polícia. Em junho de 2000, durante a fase de maior violência no país desde a assinatura do Acordo de Lomé, havia apenas 1.300 agentes treinados e capacitados pela Uncivpol e o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (“DBDI”). Enquanto o treinamento não era concluído e não havia pessoal suficientemente capacitado para exercer as funções esperadas de uma polícia, seria mantida uma presença maior de policiais civis internacionais em Serra Leoa. Estes seriam responsáveis por promover os valores democráticos que a nova polícia deveria preservar, capacitando-a para o exercício de tarefas especializadas, como o patrulhamento de fronteiras e serviços de inteligência. Mas a atuação da Uncivpol estava sujeita à estabilidade em Serra Leoa e se tornava mais intensa conforme as condições de segurança eram garantidas. Destarte, a reforma e reconstrução da

⁶⁴ A diminuição do número de membros na Unamsil a partir de 2003 é explicada pelo programa de redução de seu corpo, para a saída gradual da força do país. Apesar de haver indicações nos relatórios sobre a redução do número de tropas que seria deixado no país conforme cada etapa, o total autorizado pela ONU não se alterou.

polícia só ocorreram de maneira efetiva quando o enfrentamento dos principais grupos armados com o governo foi reduzido.



Quadro 3 – Presença da Uncivpol (1999 – 2005)
(Fonte: Relatórios do Secretário-Geral)

Em dezembro de 2000, no relatório imediatamente posterior a Abuja, o Secretário-Geral relatava que ainda não era possível colocar a polícia local para atuar porque não havia condições de segurança. Seu treinamento acontecia de forma lenta e, como a instituição ainda era muito frágil e visada pelos grupos em conflito, fracassos no desempenho de seu papel poderiam comprometer a sua credibilidade junto à população e aos combatentes em um futuro próximo. Desta forma, preferiu-se preservar a polícia enquanto ela não era capaz de cumprir com o esperado; as forças internacionais deveriam suprir seu papel durante este período.

A partir de março de 2001, a polícia local começou a desenvolver seu trabalho de segurança com o apoio e a supervisão da Unamsil e da Uncivpol. O primeiro teste da polícia de Serra Leoa aconteceu com as eleições de dezembro daquele ano, que mobilizou seus 6.500 agentes. A tarefa de monitorar os locais de votação e proteger os eleitores de eventual violência foi bem sucedida, possibilitando o bom desenvolvimento das eleições. Pouco mais de um ano

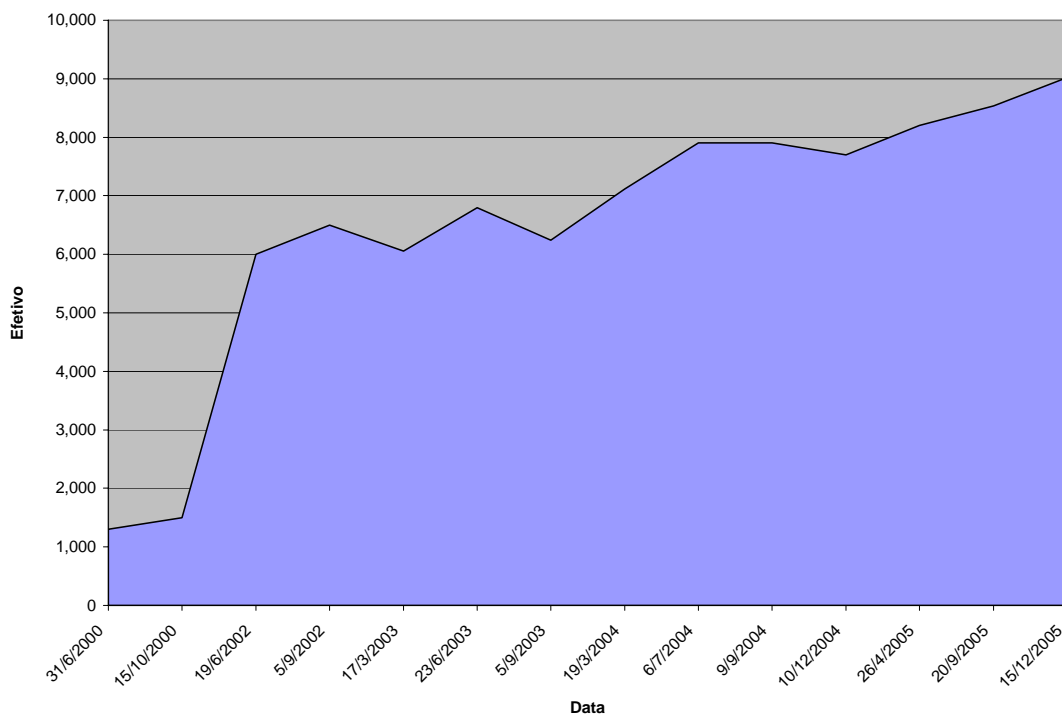
depois e já com a guerra civil encerrada, a polícia local foi considerada preparada para desempenhar um papel mais efetivo, substituindo as forças internacionais em algumas regiões, mas ainda contando com o seu apoio. O problema que ainda se enfrentava e que se manteve ao longo da presença da missão era em relação aos recursos disponíveis para a polícia. Diversos relatórios do CS acusavam a falta de recursos para a construção de prédios e para a aquisição de equipamentos. Diante destes fatos, o CS em diferentes resoluções solicitava a participação internacional na missão, contribuindo para que os recursos fossem fornecidos. Sem eles, havia dúvidas sobre a capacidade da polícia de Serra Leoa de se tornar auto-sustentável e manter sua estrutura após a saída dos *peacekeepers*.

Mesmo diante de dificuldades, o Pnud e a Uncivpol conseguiram desenvolver seu trabalho: a preparação dos novos recrutas acontecia em um nível satisfatório para a ONU, com cerca de mil novos policiais sendo treinados a cada ano a partir de 2002. Neste ritmo, esperava-se atingir o número desejado de 9.500 agentes ao final de 2005. As agências internacionais ofereceram aos novos recrutas e aos policiais em atividade cursos sobre direitos humanos para oficiais e agentes presidiários, deixando-os mais eficientes no trato à população. Em dezembro de 2005 havia 9.019 policiais treinados, sendo 15% mulheres. Como a meta não fora atingida no final do prazo estipulado, este foi prorrogado para 2006.

Toda a preparação feita com os aspirantes à polícia rendeu bons frutos: além da atuação nas eleições, outros eventos foram relatados pelo Secretário-Geral como provas do bom desenvolvimento da polícia. Em março de 2003, diante de ameaças ao funcionamento do Tribunal Especial para Serra Leoa⁶⁵ (“Tribunal Especial”), a polícia promoveu uma investigação sobre eventuais danos que eventuais manifestações e protestos poderiam gerar ao funcionamento daquela corte. Após apurar que não havia maiores problemas, as investigações foram encerradas. De todo modo, aos 84 agentes encarregados da segurança do Tribunal Especial em julho de 2004 – 24 internacionais e 60 locais – foram acrescentados 83 policiais, aumentando a segurança de magistrados, promotores e testemunhas. Em maio de 2005 foi realizado um intercâmbio entre as polícias de Serra Leoa e Libéria, com agentes de cada um dos países participando de

⁶⁵ Em inglês, no original, *Special Court for Sierra Leone*.

atividades e treinamentos no outro país. Esta experiência internacional tinha como objetivo aumentar a capacidade e experiência de ambas as forças para lidar com os novos preceitos que passavam a reger a sua atuação, conforme as missões da ONU iam reformando e reestruturando a polícia nestes dois países. O CS pretendia estimular a cooperação entre as missões de paz organizadas nos países da região.⁶⁶



Quadro 4 – Policiais capacitados pela Uncivpol e Pnud (2000 – 2005)
(Fonte: Relatórios do Secretário-Geral)

O teste cabal da polícia se deu no final de 2005, em incidentes nas cidades de Kenema, Koidu e Bo. Acidentes de trânsito vitimaram ex-combatentes, dando início a manifestações populares que perturbaram a ordem local e ameaçaram se transformar em conflito. A polícia agiu de maneira eficiente, controlando o tumulto sem a ajuda da Unamsil, demonstrando aos *peacekeepers* que a polícia era capaz de atuar de modo autônomo, tendo resgatado junto à população sua confiança. Até mesmo a cooperação entre polícia e exército, descrita pelo Secretário-Geral como conturbada, mostrava melhoras, com a realização de patrulhas em conjunto e o respeito mútuo. Alguns policiais foram enviados para compor as forças internacionais da ONU no Haiti. Entretanto a carência de

⁶⁶ Conforme resolução 1.537 (2004) do CS.

equipamentos e instalações não foi suprida, refletindo o baixo interesse da comunidade internacional à missão.

No campo da justiça, o Acordo de Lomé previa anistia total e completa aos combatentes desde 1991, início da guerra civil, como lembrado pela resolução 1.289 (1999) do CS. A lógica era de que ao terem certeza de que não seriam detidos pela violência praticada durante os conflitos, os combatentes se apresentariam espontaneamente para os programas de desarmamento e desmobilização, não temendo pela sua liberdade enquanto estivessem dentro das áreas protegidas pela ONU. A anistia permitiria também que os membros da RUF pleiteassem cargos públicos, sem impedimentos legais, especialmente ao seu líder, Foday Sankoh.

A anistia foi um instrumento de efeito duplo: se por um lado servia para aumentar a confiança dos guerrilheiros de que não seriam perseguidos politicamente pelo governo, como no episódio ocorrido em outubro de 1998⁶⁷, por outro levava à população o sentimento de que os responsáveis por quase dez anos de violência seriam simplesmente transformados em cidadãos comuns, sem que sua culpa fosse avaliada. Para a população, esse perdão poderia significar que o Estado continuaria acobertando as ações dos grupos, levantando desconfianças quanto a real vontade dos antigos combatentes em colaborar. Mas este era o acordado e a reconciliação entre vítimas e agressores deveria ser atingida de outras formas. Formas estas que os *peacekeepers* deveriam desenvolver e assegurar as condições para a sua implementação.

A reforma da justiça ficou a cargo da Unamsil e era custeada por fundos da própria missão, do Banco Mundial e do DBDI. O CS reconheceu a importância da conclusão deste programa para a reconstrução do país e a busca pela paz duradoura, como informado na resolução 1.334 (2000). Assim como os demais programas desenvolvidos, a reforma legal de Serra Leoa careceu de recursos. O pouco que era destinado a esta etapa não era suficiente à conclusão

⁶⁷ Neste episódio, vinte e quatro soldados, incluindo uma mulher, foram executados pela justiça de Serra Leoa, mesmo com recurso interposto ao Comitê de Direitos Humanos da ONU. A decisão foi tomada pelo presidente Kabbah e foi interpretada como de caráter político. O governante, mesmo convocado para prestar esclarecimentos sobre a sentença capital, não respondeu à ONU sobre sua decisão.

satisfatória da formação da infra-estrutura de trabalho, nem para a adequação e capacitação do pessoal especializado, que cuidaria da justiça no país.

A estrutura legal, preparada e equipada pela Unamsil, só foi mencionada em 2002 pelo Secretário-Geral, posteriormente ao fim da guerra civil e dos relatos sobre o Tribunal Especial; desde então, passou a ser objeto constante de referência, ainda que negativa, nos relatórios produzidos. A sua reconstrução era lenta, o que dificultava o andamento dos processos e protelava o oferecimento de justiça. Faltava pessoal administrativo preparado para cuidar dos trâmites burocráticos, provocando acúmulo de trabalho nas mãos dos poucos juízes em atividade, instalados em pontos centrais de Serra Leoa. Províncias mais distantes – por vezes os lugares mais afetados pela violência – eram carentes do provimento de justiça e da presença da autoridade do Estado.

O fortalecimento da justiça era visto como necessário para a garantia e respeito aos direitos humanos em Serra Leoa, tanto pelos grupos participantes dos programas de desarmamento e desmobilização, quanto pelos agentes estatais encarregados de vigiar e proteger a sociedade civil. Sua atuação complementar o papel da polícia, pois lhe daria a legitimidade necessária e aumentaria sua coerção e efetividade. Entretanto o provimento da justiça à sociedade não conseguiu ter a atenção devida para que funcionasse de maneira eficiente: havia problemas estruturais crônicos, como a falta de juízes nas províncias e de pessoal capacitado para o trabalho administrativo. Faltavam ainda instrumentos legais adequados ao novo cenário que se construía em Serra Leoa, dificultando o indiciamento e o julgamento dos acusados.

Em função disso, entre outubro de 2000 e junho de 2001, o governo detinha em suas prisões indivíduos – homens, mulheres e crianças – suspeitos de promover a violência e desrespeitar os termos do Acordo de Lomé, em sua maioria membros ou supostos membros da FRU. O número de detidos variou entre 265 e 568 indivíduos, muitos deles presos políticos sem acusações formais; como não poderiam ser acusados por atos cometidos entre 1991 e 1999, deveriam ser indiciados por outras práticas. Tal comportamento assumido pelo governo demonstrava aos rebeldes um desejo de não cooperar e respeitar os termos do acordo de paz, ao mesmo tempo em que estes eram coagidos a participar. Assim,

frente às irregularidades cometidas pelo governo de Serra Leoa, era de se esperar a pouca adesão dos rebeldes aos termos do Acordo de Lomé.

A Unamsil buscou formas alternativas de estender a prestação de justiça e, conseqüentemente, a autoridade do Estado sobre o território, aproximando o aparato judiciário dos segmentos menos privilegiados da população. Para tanto, criaram-se tribunais de pequenas causas, chamados de tribunais de conciliação⁶⁸. Estes não substituíam os tribunais tradicionais, mas aumentavam a presença da autoridade estatal, facilitando a diminuição da insegurança no período posterior ao desarmamento e desmobilização.

Os maiores esforços no campo da justiça se dirigiam à formação do Tribunal Especial. Esta instituição, *ad hoc*, foi criada para julgar os indivíduos acusados de cometer crimes de guerra e genocídio: a punição ia ser buscada para os líderes dos grupos envolvidos na violência, privando-os da anistia concedida em Lomé. O presidente Kabbah pedia ao Secretário-Geral da ONU Kofi Annan ajuda para criar um tribunal forte onde os responsáveis pela agressão ao povo de Serra Leoa – i.e., os líderes da RUF – fossem punidos. Entretanto a população de Serra Leoa sabia que os dois lados, governo e rebeldes, eram responsáveis pelas atrocidades cometidas. Assim não só a RUF deveria ser levada a julgamento, mas também os líderes do CRFA, FDC e do próprio partido do governo, que comandavam o exército nacional à época. A condenação dos criminosos de guerra numa instância internacional se fazia importante para a reconciliação entre os grupos em conflito ocorresse, com a certeza de que as atenções internacionais estariam voltadas aos problemas do país. Mas Kabbah desejava que o tribunal tivesse natureza política, que punisse seus inimigos – especialmente Foday Sankoh – e protegesse seus aliados, garantindo que o poder de coerção perdido em função da anistia fosse retomado de alguma forma.

Porém, a despeito do que o presidente de Serra Leoa pretendia, o Tribunal Especial acabou sendo uma instância onde se julgaria os responsáveis pelas maiores atrocidades durante a guerra civil, violando normas domésticas e internacionais a partir de 30 de novembro de 1996, i.e., durante o período

⁶⁸ No original em inglês, *peace justice*.

anistiado pelo Acordo de Lomé.⁶⁹ Suas investigações se dirigiram aos líderes envolvidos na guerra civil, rebeldes e governo, inclusive estendendo a jurisdição além das fronteiras de Serra Leoa, ao indiciarem Charles Taylor pelo apoio à FRU.

Inicialmente, houve receio da RUF e da população de Serra Leoa em relação ao Tribunal Especial. O grupo de Sankoh temia que o tribunal se tornasse um órgão político, voltado para a repressão ao grupo e ao seu partido. A população, por sua vez, temia que a RUF – motivada por declarações semelhantes à da carta de Kabbah à ONU e de sua tentativa de violar os termos do acordo de paz e do cessar-fogo – impedisse a continuidade dos programas de desarmamento e desmobilização, estagnados naquele ano de 2000.

Apenas em julho de 2002, dois anos depois de sua criação, o Tribunal Especial começou a desenvolver efetivamente suas atividades. Em setembro daquele ano contava com oito juízes, entre magistrados locais e internacionais. Todo este avanço se deu apenas alguns meses após o fim formal da guerra civil em Serra Leoa (ICG, 2003, p. 11), o que possibilitou ao órgão apresentar um progresso significativo se comparado à justiça “comum”. Com o importante auxílio fornecido pela Unamsil, o tribunal pôde formalizar em março de 2003 as primeiras acusações contra sete ex-líderes e durante os quatro meses seguintes, outros cinco indivíduos, entre eles Sankoh e Taylor, foram chamados a julgamento.⁷⁰ Esta movimentação intensa do Tribunal Especial trouxe preocupação à ex-combatentes e soldados que participaram da violência junto com seus líderes, que agora eram julgados. Ex-combatentes e os grupos militarizados envolvidos na guerra civil, com medo da revogação da anistia pelo Tribunal Especial, organizaram diversas manifestações dirigidas ao Tribunal Especial e aos seus membros. Ainda que houvesse pressão interna contra aquela corte, não foi registrado nenhum incidente que impedisse seu funcionamento. Ainda assim, em 2005 o CS demonstrava preocupação quanto à segurança do

⁶⁹ Seu mandato é descrito na resolução 1.315 (2000) do CS. Sobre o Tribunal Especial, ver também resoluções 1.400 (2002) e 1.537 (2004) do CS e <<http://www.sc-sl.org/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2006. Ver também ICTJ (2004d).

⁷⁰ Maiores informações sobre o andamento dos processos, mandato e jurisdição do Tribunal Especial, ver <<http://www.sc-sl.org/>>. Acesso em 19 de janeiro de 2006.

Tribunal Especial, mesmo com a guerra encerrada e os programas de DDR concluídos.⁷¹

Apesar da mobilização e dos esforços desenvolvidos por esta corte, Charles Taylor e Koroma não foram trazidos a julgamento; Sankoh e Sam Bokarie morreram durante o processo, sem que suas responsabilidades fossem julgadas. Os demais réus estão detidos e com o processo em andamento, mas ainda longe de sua conclusão.

Foi criada também a Comissão de Verdade e Reconciliação (“CVR”)⁷², que escutaria vítimas e agressores em audiências fechadas, produzindo ao final de seu mandato um relatório que poderia ou não ser utilizado pelo Tribunal Especial. A CVR tinha dois objetivos principais: (i) estimular as partes a narrarem suas histórias para que se evitasse que o esquecimento das atrocidades e combates levasse ao ressurgimento dos mesmos; e (ii) através dessas narrativas, as vítimas poderiam identificar seus algozes e perdoá-los, atingindo a reconciliação mencionada no Acordo de Lomé. Seu relatório, concluído no final de 2005, foi divulgado por diversas formas, como em transmissões radiofônicas e através de publicações dirigidas a segmentos específicos da sociedade, para atingir o maior número possível de pessoas.

Os resultados obtidos pela Unamsil com a reforma policial e a da estrutura legal foram distintos: na primeira, houve o sucesso no recrutamento e capacitação dos agentes de polícia, com a reestruturação e fortalecimento de suas fileiras a ponto de torná-la capaz de intervir em situações críticas sem a ajuda dos *peacekeepers*. No caso da justiça, apesar dos avanços obtidos durante os quase seis anos em que a missão esteve no país, os resultados não foram suficientes para se perceber a efetiva presença da autoridade estatal. O déficit de juizes e recursos para os tribunais de Serra Leoa não foi solucionado, mesmo com a saída da Unamsil, tornando inviável a prestação eficiente da justiça. A missão é elogiada por ter feito o possível para que a reforma legal tivesse o mesmo sucesso que a policial, mas isto não ocorreu. Apesar destas disparidades, a cooperação entra a

⁷¹ Conforme resolução 1.620 (2005) do CS.

⁷² Em inglês, no original, *Truth and Reconciliation Commission*. Ver também ICTJ (2004c).

polícia e a estrutura judiciária era elogiada pelo Secretário-Geral, respeitando os direitos humanos e aumentando a sua credibilidade junto à população.

4.3.2. Desarmamento, Desmobilização e Reintegração

O Acordo de Lomé previa que uma força neutra composta pela ONU e pelo Ecomog seria responsável pelo desarmamento e desmilitarização em áreas criadas especialmente para isso. A presença internacional na coordenação do processo serviria como estímulo à sua adesão, ajudando a reduzir a incidência de *spoilers* e assegurando a credibilidade das estruturas de segurança então em desenvolvimento através do oferecimento de informações às partes (Licklider, 2001, p. 704). Seria mais um passo que contribuiria para a resolução do DSI. Ademais, a realização destas etapas em locais apropriados foi pensada para garantir a segurança dos ex-combatentes contra a violência praticada por rivais. Estes processos foram planejados com datas para sua conclusão e previsões de meios para estimular a participação em seu anexo quinto: o DDR, por exemplo, deveria ser completado em até sessenta dias após a assinatura do acordo de paz. Posteriormente os ex-integrantes, caso desejassem, poderiam fazer parte do novo exército nacional que seria reconstruído. Para tanto, deveriam participar dos programas de desarmamento e desmobilização de seus grupos e, após esta etapa, se alistarem para participar dos treinamentos oferecidos aos recrutas do exército, assim como qualquer outro cidadão.

Complementarmente, havia a previsão de recompensas financeiras aos participantes e o oferecimento de capacitação profissional aos ex-combatentes para a sua reintegração à sociedade que se formava. As mulheres e crianças envolvidas na violência teriam uma abordagem diferenciada nestes programas, em razão suas das necessidades específicas. Para tanto, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (“Unicef”) e da Agência das Nações Unidas para Crianças em Conflitos Armados⁷³ também participariam destes programas. Tamanho esforço era condizente com o grande volume de indivíduos envolvidos que, segundo os

⁷³ Em inglês, *Office of the UN Special Representative for Children in Armed Conflicts*.

relatórios do Secretário-Geral, variava entre quarenta e cinco mil e setenta e cinco mil combatentes.⁷⁴

Apesar de considerado fundamental para a estabilidade política e social em Serra Leoa, o desarmamento teve seu início retardado por cerca de quatorze meses (Berman, 2000, p. 12): este se iniciou apenas em outubro de 2000, com a abertura do primeiro centro de desarmamento e desmobilização. Seu encerramento oficial aconteceu em janeiro de 2002. Os programas de desmobilização dos grupos e reintegração dos seus ex-membros se encerraram posteriormente, em dezembro de 2003⁷⁵, não atingindo todo o seu público alvo, principalmente devido à falta de recursos para a sua execução.

Ao contrário do discutido no capítulo 2, quando apresentamos o desarmamento como consequência da desmobilização dos combatentes, o DDR foi iniciado em Serra Leoa pelo desarmamento. A preocupação dos *peacekeepers* era de recolher as armas, tirando-as de circulação, antes da entrada dos combatentes em seus complexos para iniciar os programas de desmobilização e reintegração.

Para tanto foram desenvolvidos programas individuais, baseados na máxima de “um soldado, uma arma”, ao invés da promoção de destinadas aos grupos, mais rápidas e eficazes (Banco Mundial, 2002, sp.). Mesmo com a entrada nos campos de desarmamento e desmobilização condicionada a entrega de armas, esta regra não foi cumprida de forma rígida, facilitando a entrada de ex-combatentes nos programas: em 1999, a ONU estimava que a proporção de armas devolvidas era de uma para cada quatro indivíduos nos campos. Em função da própria ausência de informações precisas sobre os resultados do programa – algo

⁷⁴ Segundo estatísticas da ONU de setembro de 1999, a RUF era composto por cerca de quinze mil homens, aproximadamente o mesmo tamanho da FDC; o CRFA teria algo em torno de seis mil homens e o exército de Serra Leoa, cerca de sete mil soldados. Deste total, a UNICEF estimava em 12% a presença de crianças. Em dezembro de 2005, a ONU divulgou que 75.490 ex-combatentes passaram pelos programas de desarmamento e desmobilização, com cerca de 73% deste total tendo recebido algum tipo de benefício de reintegração.

⁷⁵ O ICG (2003, p. 14) aponta que o encerramento do programa de desmobilização se deu juntamente com o desarmamento, em janeiro de 2002. Consideramos neste trabalho como data de encerramento aquela apontada pela ONU, em função da sua liderança nos programas desenvolvidos no território de Serra Leoa e pela chefia da Unamsil, responsável pela garantia de segurança nos centros e áreas de desarmamento e desmobilização.

que lembramos por diversas vezes em nosso estudo –, não há informações sobre variações desta proporção durante os anos seguintes.

Com seus soldados deixando os grupos antes do fim da guerra para participar da desmobilização, os comandantes das facções temiam pela não-colaboração dos seus adversários, que poderiam atacar suas bases, percebendo sua fraqueza. Desta maneira, a menos que percebessem o interesse dos demais grupos em participar do desarmamento, os comandantes das milícias assumiram postura hostil ao processo, por medo de verem sua sobrevivência em jogo. A superação desta tensão e o encerramento da violência contra aqueles que participavam dos programas eram necessários para o sucesso desta empreitada, cumprindo o planejamento acordado em Lomé, ainda que fora do prazo inicialmente previsto.

Iniciou-se de fato o desarmamento em 4 de novembro de 1999⁷⁶, através da inauguração dos complexos de desarmamento e desmobilização em Port Loko, Daru, Kenema e Freetown. Posteriormente outros centros foram construídos pelo país, de modo a estimular e facilitar o ingresso dos combatentes nos programas. Excetuando-se as instalações de Freetown, onde havia áreas separadas para cada facção, cada complexo era destinado a um grupo específico, assegurando que os membros de uma facção não seriam ameaçados por membros de outros grupos. A expectativa inicial era de que este processo se encerrasse em meados de dezembro de 1999, mas os *peacekeepers* e os centros destinados a receber os ex-combatentes eram alvos de constantes ataques, impedindo que procedessem com seus trabalhos. Mesmo que seu grupo não estivesse plenamente envolvido com os esforços para o cumprimento do Acordo de Lomé, Foday Sankoh ameaçava suspender a participação da FRU: ele não acreditava que as demais milícias – especialmente a FDC – estavam participando dos programas, preservando a sua capacidade bélica. Assim, havia o receio da RUF de se desarmar e por em risco sua existência, enquanto outros grupos se mantiveram plenamente capazes de retornar a assumir posturas belicosas.

⁷⁶ Oficialmente, a data de início do programa de desarmamento foi em 22 de outubro de 1999, com a abertura do centro de Lungu. Este centro, todavia, já existia e a cerimônia de abertura de suas instalações serviu mais como forma de demonstrar o avanço na busca pela paz em Serra Leoa (Berman, 2000, p. 24).

Os números referentes ao desarmamento e desmobilização permaneceriam baixos pelos meses seguintes. A RUF continuava agindo como *spoiler*, especialmente pela influência de Charles Taylor, então presidente da Libéria. Até o cessar-fogo de Abuja, as relações entre o governo e os rebeldes foram conturbadas, refletindo nos resultados abaixo do esperado. Como apontado, era pequena a parcela de guerrilheiros que se dirigia às áreas de desarmamento portando armas. Quando o faziam, estavam em condições deploráveis, oferecendo mais risco ao atirador do que ao alvo; as devoluções aconteciam apenas para receber uma quantia em dinheiro a título de incentivo⁷⁷. Muitas vezes as armas devolvidas aos *peacekeepers* eram rifles caseiros ou granadas de mão, mostrando que os melhores equipamentos eram mantidos pelos grupos militarizados; a recompensa de trezentos dólares por arma alimentou um mercado negro, desvirtuando a idéia original de estimular a participação integral no processo de DDR (Berman, 2000; Banco Mundial, 2002).

Sanções anteriormente previstas pela ONU, se observadas, poderiam ter auxiliado no desarmamento: diversas resoluções do CS previam embargos de armas e combustível contra os grupos armados não-estatais, com o objetivo de evitar o financiamento da guerra por grupos internacionais e Estados⁷⁸. Contudo, estes embargos foram constantemente violados, possibilitando que os rebeldes que enfrentavam o governo mantivessem seu poderio bélico e financeiro. Segundo Eric Berman (2000, p. 16), a RUF era alimentada por Charles Taylor, com a assistência dos governos da Líbia, Costa do Marfim, Burkina Faso, Guiné e Ucrânia. Estes últimos não apoiavam o grupo diretamente, mas o faziam através de “contribuições” à Libéria. Equipamento militar também era conseguido através da troca de armas por diamantes com os soldados do Ecomog e do exército nacional, que alegavam a sua perda em áreas em conflito.⁷⁹ A FDC foi

⁷⁷ Os benefícios econômicos e a capacitação profissional destes ex-combatentes levaram ao aumento em relação ao número inicialmente previsto de indivíduos envolvidos nos conflitos. Muitos indivíduos que não eram guerrilheiros se sentiam estimulados a identificar-se como tal, vendo nestes centros uma chance para melhorar a sua situação social, tornando-se capacitados a buscar por empregos na sociedade que se construía (Berman, 2000, p. 26). Este ingresso de não-combatentes pode ter distorcido os números apresentados no final da missão, sendo uma possível explicação para as disparidades encontradas entre os números da ONU e do Banco Mundial, que participou diretamente do desarmamento e desmobilização dos combatentes.

⁷⁸ Ver resoluções 1.132 (1990), 1.181 (1998), 1.306 (2000), 1.385 (2001) e 1.446 (2002) do CS.

⁷⁹ Eric Berman (2000) relata que destacamentos militares da Guiné perdiam sucessivamente seu equipamento, requisitando armamentos básicos freqüentemente: “[e]ither the Guineans were

abastecida pelo próprio governo, o que acabara por se tornar um problema durante os programas de desarmamento voluntário da população. O CRFA, por sua vez, contava com o equipamento adquirido durante sua permanência no governo para alimentar suas fileiras.

O desarmamento praticamente estagnou quando a RUF assumiu uma postura hostil a partir de maio de 2000 e passou a atacar os integrantes da operação de paz.⁸⁰ Os demais grupos militarizados envolvidos nos programas, em face da incerteza das ações do grupo de Foday Sankoh, suspenderam a sua participação. Durante este período a missão correu riscos de fracassar. Os programas só voltariam a funcionar, ainda que lentamente, após o primeiro acordo de Abuja e assim se mantiveram até maio de 2001, quando um novo cessar-fogo foi assinado em Abuja pelas partes. A partir de então, foram abertos novos centros em Makeni, Lunsar, Kamakwie, Masingbu, Koidu, Pujehun e Bonthe, além de estações itinerantes coordenadas pela Unamsil. A descentralização dos complexos de desarmamento e desmobilização, espalhando-os pelo país, proporcionou maior rapidez na sua realização. A ONU se manteve presente em todas as etapas do programa, de acordo com o que fora estipulado, buscando aumentar a confiança entre as partes.

Uma saída para divulgar os programas dos *peacekeepers* e ampliar a participação dos combatentes era divulgar informações sobre os acordos de paz e seus avanços, especialmente através da transmissão de rádio. Desta maneira, as partes envolvidas na guerra recebiam notícias sobre a participação de seus adversários, rompendo com eventuais hesitações motivadas por desconfianças. Isto acabava por convencer os grupos de que seus adversários estavam participando do desarmamento, diminuindo as suas incertezas quanto à sua segurança, caso optassem por participar.

really, really stupid or some kind of a deal had been made. The unofficial consensus is that, while the former cannot be ruled out, the likelihood is that someone was paid off" (:19). Não apenas a FRU, mas todos os grupos militarizados que enfrentavam o governo de Serra Leoa se valiam do roubo e apreensão de armas portadas pelos *peacekeepers* e policiais para manter seu poderio de combate.

⁸⁰ Neste mesmo período, forças militares britânicas organizaram a Operação *Palliser*, que tinha como objetivo principal retirar os cidadãos britânicos e da União Européia da capital Freetown em segurança. A operação se prolongou até o dia 15 de junho, defendendo o aeroporto local e possibilitando a chegada de ajuda da ONU. Sobre a Operação *Palliser*, <<http://britains-smallwars.com/Sierraleone/Operation-Palliser.html>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2006.

A mudança do tratamento dispensado pelo governo a FDC também contribuiu para o aumento da colaboração da FRU: grande parte do equipamento da FDC era formada por rifles de caça e submetralhadoras, fornecidas pelo governo no início da luta contra a FRU. Estas armas foram inicialmente dispensadas de registro nos programas de desarmamento, não integrando o rol de armas recolhidas, o que garantia a FDC certa estabilidade na manutenção de sua força. Enquanto isso, a RUF era obrigada a se desarmar (ICG, 2001b, p. 5). Visando superar este impasse, a ONU desenvolveu um processo de recolhimento de rifles junto à população, encerrado em março de 2001, que possibilitou o recolhimento de 8.536 armas e 33.968 cartuchos de munição especialmente da FDC.

Relatório	S/200/455	S/2000/751	S/2001/228	S/2001/857	S/2001/1195	S/2002/267	S/2003/663	Totais
Desarmamento dos combatentes nos centros de DDR								
Armas	10.840	525	2.991	6.502	13.500	15.840	-	50.198
Munição (cartuchos)	-	-	150.000	728.058	2.800.000	2.000.000	-	5.678.058
Explosivos	-	-	6,95 Kg	-	-	-	-	6,95 Kg
Desarmamento voluntário da população (armas legais e ilegais)								
Armas	-	-	-	-	-	8.536	253	8.789
Munição (cartuchos)	-	-	-	-	-	33.968	800	34.768
Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS.								

Tabela 10: IPTF – Armas Recolhidas (2000 - 2003)

Contudo, os números do desarmamento promovido em Serra Leoa não podem ser precisados com exatidão em função dos ataques aos centros de desarmamento e desmobilização entre 1999 e 2001 pelos grupos rebeldes. Os guerrilheiros pilhavam o material recolhido, geralmente não destruído pelos *peacekeepers*. Assim, os dados apresentados pelos relatórios do Secretário-Geral constituem apenas referências sobre o que foi obtido com a entrada dos combatentes nos centros, apresentando grandes lacunas em seus totais. Mais apurado, o artigo de Eric Berman (2000, p. 25) com base em “documentos internos da ONU”, traz dados referentes ao desarmamento até 9 de maio de 2000, período anterior ao primeiro cessar-fogo de Abuja. Neste projeto ele aponta que um total de 12.695 armas, 1.855 granadas de mão e 253.535 cartuchos de munição foram recolhidos, um número superior ao informado nos relatórios do Secretário-Geral à época. O Banco Mundial (2002, sp.) estima em 42.330 armas e 1,2

milhões de cartuchos de munição recolhidos durante todo o período de desarmamento.

Com a declaração do fim da guerra civil em janeiro de 2002, o desarmamento também foi encerrado neste período. Os esforços dos *peacekeepers* se voltaram então para os programas de desmobilização e reintegração dos ex-combatentes. Apesar dos estudiosos do campo da resolução de conflitos indicarem o desarmamento como consequência da desmobilização dos grupos militarizados, em Serra Leoa optou-se primeiro por desarmar os combatentes para depois desmobilizá-los. A guerra civil tinha acabado, mas os grupos armados continuavam a existir, desafiando o monopólio da força do Estado. Ainda assim, a primeira opção dos *peacekeepers* foi pela retirada das armas de circulação do país, não pela mudança da cultura de violência existente. Os ex-combatentes se dirigiram para os complexos dos *peacekeepers* e, ao entregar suas armas, lá permaneciam durante prazos que variavam conforme o grupo que faziam parte. Os membros da RUF ficavam por até quatro semanas nas instalações, enquanto a FDC e CRFA permaneciam por um período mais curto, não apontado em nenhum dos documentos trabalhados. Os soldados do exército de Serra Leoa eram mantidos em seus quartéis enquanto o seu treinamento era realizado. Como a lealdade do exército ao governo de Kabbah era questionada (ICG, 2001b, p. 12), era preferível retirá-los do ambiente de conflito para que não fossem influenciados por líderes carismáticos, recrutando-os para a guerrilha ou contribuindo para o tráfico de armas. Assim evitava-se que os novos soldados se comportassem tal como os *sobel*s, comprometendo os resultados obtidos pela reforma do exército.

O exército, enquanto mantido dentro dos quartéis, passou por um processo de treinamento financiado pela Grã-Bretanha que pretendia transformar a instituição em referência de segurança para a população, superando a imagem negativa associada à violência durante a década de 1990. Posteriormente aconteceria a sua reestruturação onde ocorreria a redução do número de seus integrantes, adaptando as forças armadas às necessidades do país. No início do treinamento, o número de soldados era baixo, totalizando apenas dois mil em outubro de 2000; ao final deste ano, o exército era composto por três mil soldados. A reforma do exército foi desenvolvida simultaneamente ao processo de

desarmamento e desmobilização dos combatentes, prosseguindo de maneira considerada satisfatória pela ONU até 2002, ano do fim da guerra civil. A partir daí, com o planejamento da Unamsil de retirar suas tropas do país, o exército nacional deveria assumir o papel de garantidor da segurança⁸¹: o desarmamento dos ex-combatentes já estava concluído e a desmobilização dos grupos estava quase no fim. O exército, agora reformado, possuía quatorze mil homens preparados para agir e manter a segurança do Estado no período posterior ao encerramento formal dos conflitos. Entretanto, grande parte deste contingente vinha dos centros de desarmamento e desmobilização, i.e., os outrora rebeldes agora demonstravam interesse em assumir um novo papel social.

O processo de reestruturação do exército não ocorreu de maneira tão tranqüila quanto a sua reforma. Iniciada em dezembro de 2002, a reestruturação previa a redução nas forças armadas de Serra Leoa em cerca de um terço, passando de quatorze mil para dez mil e quinhentos soldados até o final de 2005. A primeira redução no contingente do exército aconteceu somente em novembro de 2004, quando mil soldados foram desmobilizados; frente o atraso, o prazo de conclusão da reestruturação foi prorrogado para 2007. A escassez de recursos consistia em uma das maiores dificuldades enfrentadas para a reestruturação do exército, pois prejudicaria a re-inserção dos soldados na vida civil. Por diversas vezes os relatórios do Secretário-Geral ressaltavam a falta de material para uso das forças armadas, especialmente de veículos e equipamentos de comunicação: doações de países europeus eram realizadas com alguma freqüência, mas não conseguiam suprimir as necessidades que um exército em processo de reconstrução enfrentava. Em 2005, a falta de recursos prejudicou o andamento dos programas de desmobilização dos soldados, o que poderia implicar em uma prorrogação ainda maior do prazo para a sua conclusão.

Os grupos militarizados que lutavam contra o governo eram formados a partir de adesões voluntárias e compulsórias. Os voluntários, em sua maioria jovens, viam nestes grupos a oportunidade de parte um grupo, visto que o Estado não oferecia os serviços básicos necessários para que se sentissem como parte da nação. A pobreza endêmica e a corrupção das instituições governamentais

⁸¹ Conforme resolução 1.610 (2005) do CS.

contribuíam para reforçar este sentimento de exclusão (ICG, 2001a; Baker e May, 2004). Já os soldados recrutados à força, igualmente jovens, eram retirados de suas comunidades e obrigados a lutar sob as ordens dos líderes destes grupos. Para criar lealdade ao grupo – ainda que artificial – os guerrilheiros lutavam sob o efeito de drogas e entorpecentes, aumentando sua coragem e permitindo que cometessem atos que em estado normal não fariam (ICG, 2001a, p. 15). Para evitar a sua fuga, os guerrilheiros eram marcados com símbolos identificadores do grupo que faziam parte e obrigados a cometer atrocidades contra suas próprias comunidades, impedindo-os de retornar aos seus locais de origem, já que seriam reconhecidos como agressores e sujeitos às penas legais e hostilidades da população. A ameaça de serem mortos pelos seus companheiros em caso de tentativa de fuga também ajudava a afastar a possibilidade de debandar. Desta forma, era importante que se garantisse àqueles que desejavam abandonar seus grupos de que sua segurança e integridade estariam garantidas dentro dos centros. Os ataques realizados contra instalações da ONU tinham por objetivo amedrontar e fazer com que eventuais dissidentes abandonassem os programas de DDR, mostrando a força que os grupos rebeldes possuíam. A presença ostensiva dos *peacekeepers* nos centros de desarmamento e a credibilidade de suas respostas às ações dos rebeldes eram importantes para assegurar o sucesso do DDR.

A FDC se encontrava numa situação contraditória: mesmo atuando como uma força rebelde, prejudicando a estabilidade política e social em Serra Leoa e promovendo a violência tal como fazia a FRU, o governo nacional ainda garantia certas liberdades ao grupo. Kabbah relutava em desmobilizar a FDC, preferindo transformá-la em uma força de defesa territorial, com controle unificado em nível nacional, garantindo o equilíbrio de poder em relação a FRU. Entretanto, a FDC não era nem um grupo, nem promovia esforços para coordenar suas ações, pois era formada por diversas facções lideradas por chefes locais⁸².

⁸² O ICG (2001b) aponta como principais facções componentes da FDC os *Kamajors*, que se localizavam no sul do país; os *Gbethis*, no leste; os *Kapras* no Oeste; e os *Tamaboros* no norte.

Relatórios	S/1999/1223	S/2000/1055	S/2000/228	S/2001/857	S/2001/1195
CRFA	658	554	N/D	175	198
FRU	1.469	138	N/D	6.523	12.087
FDC	518	14	N/D	9.399	24.456
Crianças	546	N/D	600	1.860	N/D
Outros	1.572	N/D	N/D	N/D	N/D
Total	4.217	706	20.000	16.097*	36.741*
Números totais (Dezembro/2005): Ex-combatentes – 75.490, incluindo 6.800 crianças					
Legenda: CRFA, RUF e FDC: integrantes desmobilizados de cada um dos grupos. Crianças – crianças de todos os grupos que participaram do programa; Outros: indivíduos que participaram do programa de desmobilização, mas que não são referidos como integrantes de nenhum dos principais grupos; Total: valores fornecidos pela ONU nos relatórios trabalhados em relação ao período de análise do documento, não representando necessariamente a soma das categorias anteriores. * – indivíduos desmobilizados desde 18 de maio de 2001.					
Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS e <i>fact sheets</i> divulgadas em dezembro de 2005 no <i>site</i> da UNAMSIL.					

Tabela 11: Unamsil – Indivíduos registrados nos programas de desmobilização (1999 - 2001)

O fim da guerra civil permitiu que a desmobilização ocorresse por vias mais rápidas⁸³, mais simples e baratas: os ex-combatentes que se apresentavam eram identificados e depois de um período de permanência nos centros – quando recebia capacitação profissional – eram enviados às suas regiões de origem. A segurança no país caminhava para a estabilidade; a partir de setembro de 2002, todos os relatórios do Secretário-Geral indicavam não haver grupos armados que pudessem perturbar o processo de paz, graças à presença das forças da Unamsil: aparentemente os grupos rebeldes haviam sido desmobilizados. Entretanto, o relatório S/2000/1417 de dezembro de 2002 apontou indícios de que a FDC continuava ativa e que poderia ser encarada como *spoiler* na consolidação da paz⁸⁴: suas ações poderiam pôr a perder todos os avanços obtidos, especialmente em relação à FRU. Mas nenhum incidente mais grave foi noticiado e em dezembro de 2003 o programa de desmobilização foi encerrado, após quase quatro anos do seu início⁸⁵, com cerca de 75.490 ex-combatentes desarmados e desmobilizados.⁸⁶

⁸³ A expressão utilizada originalmente nos documentos é “*fast-track*” *demobilization*.

⁸⁴ Segundo os relatórios trabalhados, a FDC foi desmobilizada completamente apenas em janeiro de 2003.

⁸⁵ O relatório S/2004/536 aponta o dia 31 de março de 2004 como data oficial do encerramento oficial dos programas de desarmamento, desmobilização e reintegração em função do surgimento

Quanto às crianças envolvidas no combate, boa parte delas foi devolvida às suas famílias⁸⁷: das 6.845 que participaram do desarmamento e desmobilização, cerca de 3.000 delas foram absorvidas em programas desenvolvidos pela Unicef, conforme números de dezembro de 2005. Estes programas buscavam a proteção das crianças através do desarmamento, desmobilização, cuidados emergenciais e iniciativas para a reunificação com suas famílias. De acordo com a Unicef, houve sucesso nestas medidas, pois desde o final do DDR nenhuma criança foi recrutada pelas forças armadas e grupos militarizados. Apesar disso, há críticas vindas das agências envolvidas nos programas de desmobilização de que a participação de ONG's foi pouco estimulada e de que não havia planejamento específico para as crianças, que eram tratadas como adultos e participavam das mesmas atividades que eles (Banco Mundial, 2002, sp.), contradizendo as informações fornecidas pelas agências da ONU. Mesmo assim, a ONU recomenda este para ser utilizado em missões onde haja a presença de crianças no conflito.

Os programas de reintegração consistiam na última etapa do processo de DDR, considerado no Acordo de Lomé fundamental para a paz em Serra Leoa. Eles foram oferecidos durante o curto período em que os combatentes passavam nos centros de desarmamento e desmobilização e propunham alternativas viáveis à sua sobrevivência em longo termo, fora das atividades militarizadas. Como forma de estimular a adesão dos combatentes, os programas foram abertos também às suas famílias e dependentes.

Através da reintegração se buscava transformar os antigos adversários em parceiros, renunciando à violência e levando a posturas colaborativas para estimular o desenvolvimento da economia e da sociedade (Baker e May, 2004, p. 49). Os participantes recebiam tratamento de saúde, capacitação profissional e instrumentos para exercer uma atividade profissional ao saírem dos centros.

de cerca de 2.800 combatentes elegíveis aos benefícios oferecidos, ao contrário do que vinha sendo relatado pelo Secretário-Geral, que colocava a data de encerramento como dezembro de 2003.

⁸⁶ O Banco Mundial (2002, sp) calcula em 72.500 o número total de indivíduos desarmados e desmobilizados em quatro anos.

⁸⁷ A ONU não especifica este número, trabalhando, nos *fact sheets* divulgados em dezembro de 2005, com a assertiva de que “the majority of the over 6.800 demobilized child soldiers were reunited with their families” (fact sheet 1: Disarmament, Demobilization and Reintegration, sp).

Financeiramente, contavam com a recompensa recebida quando da entrega de suas armas, além de uma ajuda pecuniária durante os seis meses seguintes à sua saída dos centros. Ao retornar à sociedade, os ex-combatentes estariam preparados para exercer atividades como carpintaria, construção civil e agricultura, que se faziam necessárias na reconstrução social. A maior parte dos ex-combatentes estava interessada, porém, em treinamento em áreas como carpintaria e metalurgia, mas não havia verbas, nem vagas para todos nestes campos. A economia, ainda em fase de estabilização e reconstrução, não possuía os recursos suficientes para comportar atividades complexas. A agricultura, que poderia suportar um maior número de trabalhadores, não registrava grande procura (ICG, 2001b, p. 14).

Cerca de 20% dos desmobilizados – aproximadamente doze mil indivíduos – optaram por ingressar em cursos de educação formal, com as despesas acadêmicas pagas e uma bolsa mensal durante um período pré-determinado. As verbas para o pagamento destas despesas vinham de contribuições internacionais.

A resposta aos programas de DDR foi considerada positiva e, até certo ponto, superior ao inicialmente estimado.⁸⁸ O desarmamento e a desmobilização envolveram cerca de 75.490 ex-combatentes, incluindo 6.845 crianças e 4.651 mulheres. Os programas de reintegração, entretanto, não foram capazes de oferecer capacitação ou empregos para todos os que se apresentaram nos centros: cerca de 3.500 ex-combatentes, que não puderam fazer parte dos programas receberam uma pequena quantia em dinheiro e se juntaram a um grande número de desempregados – a maioria jovens – que não foi absorvido pela economia local. Esta parcela da população forma uma perigosa camada social que pode prejudicar a estabilidade construída ao longo da presença da Unamsil:

(...) but while jobs fail to materialise, unemployed or exploited children are vulnerable and are a ready source of recruitment for potential troublemakers. They are those most likely to resort to violence and anti-social behaviour if their condition is neglected” (Baker e May, 2004, p. 43).

⁸⁸ Conforme variação apontada na nota n. 86.

Relatórios	S/2000/455	S/2001/228	S/2001/857	S/2001/1195	S/2002/267	S/2002/679	S/2002/987
CRFA	-	-	62	-	-	-	-
FRU	-	-	150	-	-	-	-
FDC	-	-	106	-	-	-	-
Crianças	800	-	-	-	-	566	-
Dependentes	-	2.100	-	-	-	-	-
Não discriminado	-	-	544	17.000	-	20.268	-
Totais	-	6.853	-	13.741	17.951	6.490*	31.000
Aguardando reintegração	-	-	-	-	-	-	24.000
Em outros países	-	-	-	-	-	-	-
Relatórios	S/2002/1417	S/2003/321	S/2003/663	S/2003/863	S/2003/1201	S/2004/228	S/2004/536
CRFA	-	-	-	-	-	-	-
FRU	-	-	-	-	-	-	-
FDC	-	-	-	-	-	-	-
Crianças	7.134	-	-	-	-	-	-
Dependentes	-	-	-	-	-	-	-
Não discriminado	-	-	-	-	-	-	-
Totais	38.850	-	48.000	-	32.892	51.000	54.000
Aguardando reintegração	17.900	14.700	5.500	6.000	4.500	-	-
Em outros países	-	-	-	-	-	-	1.000 a 2.800
Totais: 55.000 indivíduos reintegrados 3.500 receberão compensação financeira apenas							
Legenda: CRFA, RUF e FDC: integrantes desmobilizados de cada um dos grupos. Crianças: crianças de todos os grupos que participaram do programa; Dependentes: membros das famílias dos combatentes que foram aceitos nos programas; Outros: indivíduos que participaram do programa de desmobilização, mas que não são referidos como integrantes de nenhum dos principais grupos; Total: valores fornecidos pela ONU nos relatórios trabalhados em relação ao período de análise do documento, não representando necessariamente a soma das categorias anteriores. Aguardando reintegração: indivíduos desmobilizados, mas que ainda não foram beneficiados; Em outros países: guerrilheiros de Serra Leoa lutando em países da região (Libéria e Costa do Marfim); *: concluíram os programas.							
Fonte: Relatórios do Secretário-Geral para o CS e <i>fact sheets</i> divulgadas em dezembro de 2005 no <i>site</i> da UNAMSIL.							

Tabela 12: Unamsil – Inscritos nos programas de reintegração (2000 - 2004)

A existência de uma camada marginalizada era uma das causas da guerra civil em Serra Leoa, algo que nem mesmo a presença prolongada da operação de *peacekeeping* da ONU foi capaz de resolver. O que a Unamsil promoveu foi uma capacitação de uma parte da população, mas manteve a exclusão de outra parcela, não resolvendo os problemas que levaram inicialmente ao conflito. Ainda assim, esta etapa foi considerada um sucesso, dando-se por encerrada no final de 2005.

4.3.3. Refugiados e Deslocados Internamente

Os conflitos em Serra Leoa implicaram no deslocamento de grande parcela da população para outras áreas, dentro e fora do país. Baker e May (2004, p. 35) estimam em cerca de dois milhões de pessoas – algo próximo a um terço da população – o número de deslocados pelos conflitos. A ONU aponta este mesmo número como o de indivíduos afetados pela guerra civil⁸⁹. Deste total, cerca de 80% se localizava originalmente em áreas controladas pela FRU. Os fluxos se formavam em razão da violência decorrente da guerra civil. Os conflitos em Serra Leoa tinha origem nas disputas por poder e pelo controle dos recursos, sob a alegação de ilegitimidade do governo; não havia a tensão étnica de uma guerra de exclusão, como no caso da BiH. Desta forma, o retorno destes deslocados demonstraria a existência de paz em Serra Leoa, indicando que o DSI tinha sido resolvido.

O Acordo de Lomé previa o retorno dos refugiados e DI's, fossem eles civis ou ex-combatentes, com as partes se comprometendo a respeitar os direitos humanos e garantir o seu retorno, espontâneo ou auxiliado por programas oficiais, em segurança. Para estimular o fluxo de retorno era necessário devolver aos deslocados a sensação de segurança: os programas de DDR, a reforma e reestruturação da polícia, forças armadas e estruturas legais eram etapas fundamentais para possibilitar que os refugiados e DI's se restabelecessem novamente em suas regiões de origem. Mas os esforços internacionais não se limitaram apenas à questão da segurança física dos retornados: assim como aconteceu com os ex-combatentes, os refugiados que regressassem a Serra Leoa seriam recebidos com programas de reintegração à sociedade, dentro dos campos da saúde, educação e capacitação profissional. Estes programas formariam o que foi chamado pelo Secretário-Geral de 4R's: repatriação, re-inserção, reabilitação e reconstrução. Os programas seriam oferecidos pelo Pnud, Unicef e OMT, com o Banco Mundial promovendo o levantamento dos fundos necessários para a sua execução.

⁸⁹ Nem a ONU, nem o Acnur, apontaram um total consolidado de quantos indivíduos foram deslocados em função dos dez anos de guerra civil em Serra Leoa.

Entretanto, pelas dificuldades na estabilização da segurança no país até o fim da guerra civil, o retorno era pouco mencionado, constando nos relatórios apenas números de refugiados de Serra Leoa nos países vizinhos, especialmente Guiné e Libéria. Posteriormente, com o fim da guerra civil, os conflitos em outros países da região geraram fluxos migratórios para o país, criando uma população de refugiados em Serra Leoa que participava dos programas desenvolvidos pela Unamsil e consumia seus escassos recursos⁹⁰.

Nos primeiros meses em que se começou a estimular o retorno dos deslocados às suas regiões – e até pela própria incapacidade de evitar o enfrentamento entre as partes – a proteção aos DI's oferecida pela Unamsil era insuficiente e, até certo ponto, preocupante, segundo as palavras do Secretário-Geral da ONU. Os constantes ataques da RUF às cidades, associados aos enfrentamentos entre rebeldes e forças do governo, aumentavam o volume de indivíduos que saíam de suas regiões de origem para outras e para outros Estados, buscando asilo. A movimentação de deslocados e grupos de rebeldes entre os Estados da região gerava também instabilidade na fronteira da *Mano River Union*: os refugiados acabaram por se tornar um problema regional. A Guiné, um dos principais destinos dos refugiados junto com a Libéria, precisou da ajuda do Acnur para dar apoio ao grande volume de indivíduos em busca de asilo em seu território, já saturado pelos fluxos vindos de Serra Leoa.

Países de asilo	Valores	Porcentagem
Guiné	190.515	70%
Libéria	79.915	29,3%
Outros países	1.561	0,7%
Total de repatriados	271.991	100%
Fonte: Relatório S/2005/273		

Tabela 13: Serra Leoa – Repatriados (principais países de asilo)

No Acordo de Lomé não havia previsão sobre qual organização seria responsável pelos indivíduos deslocados pelos conflitos: o tema seria tratado pela ONU, suas agências e países aliados. Coube a Unamsil a responsabilidade pela

⁹⁰ Com o objetivo de resolver os conflitos na região, a ONU desenvolveu missões na Libéria, a Missão das Nações Unidas na Libéria (“Unmil”), e na Costa do Marfim, a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (“Unoci”). Neste trabalho nos limitaremos à análise da questão dos refugiados em Serra Leoa e das formas encontradas pela Unamsil em tratar tal assunto. Sobre a Unmil e a Unoci, <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2006.

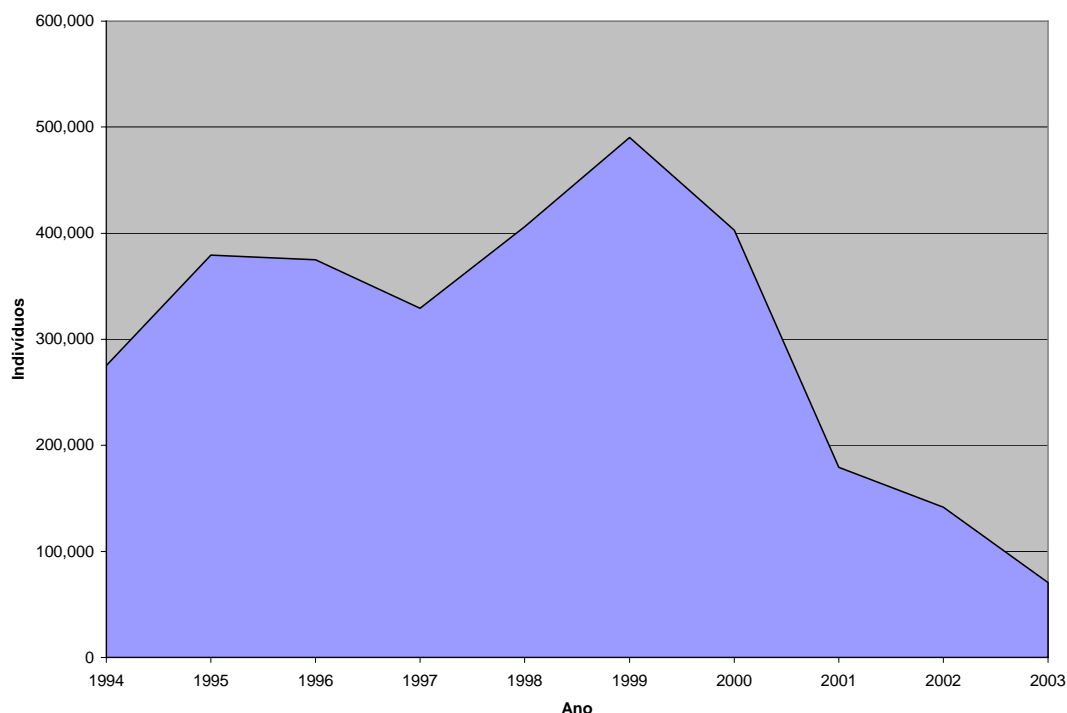
garantia de segurança destes indivíduos, auxiliada pelo Acnur, Banco Mundial e ONG's internacionais de proteção aos direitos humanos. Mas o acordo celebrado em 1999 não se mostrou suficiente para garantir a adesão das partes aos seus termos, inclusive em relação ao retorno dos refugiados. A ajuda humanitária era barrada pelos rebeldes, fazendo com que os campos de refugiados, cheios, passassem por sérias restrições. Isto estimulou o retorno voluntário de alguns grupos em outubro de 2000, cerca de doze mil indivíduos, mesmo sem as garantias de segurança necessárias em Serra Leoa. Para tornar a travessia de volta menos perigosa, alguns programas de transporte foram desenvolvidos, onde se buscava levar os refugiados utilizando rotas fora das áreas de conflito. Estes esforços permitiam o retorno com segurança para algo entre quinhentas e duas mil e quinhentas pessoas por semana.

A partir de dezembro de 2000 – depois do primeiro cessar-fogo de Abuja – , os relatórios indicaram aumento nos índices de retorno de refugiados e DI's a Serra Leoa, justificando tais argumentos com números do refluxo de indivíduos. A estes valores, contudo, raramente era dada qualquer referência temporal: não se especificava a que período exato aqueles números se referiam. A confusão e a superposição de dados e números estatísticos sem o apontamento de referenciais ou elos de ligação dificultam a apuração dos fluxos de retorno. Tamanha imprecisão impossibilita o entendimento dos valores apresentados: resta a dúvida se são consolidados ou apenas se referiam ao intervalo entre o relatório e o seu anterior. A consolidação destes valores pela ONU só veio em março de 2004, no documento S/2004/228, para os DI's e em abril de 2005, no documento S/2005/273, para os refugiados; o Acnur produziu balanços anuais com seus dados, mas que compreendem apenas o período entre 1994 e 2003.

Conforme se dava o aumento da segurança no território de Serra Leoa, com o desenvolvimento dos programas, os relatórios apontavam o aumento no retorno de deslocados, mesmo para áreas dominadas pela FRU, que antes eram evitadas. Com o aumento do fluxo, o número de pessoas necessitando de ajuda do Acnur também aumentava. A instabilidade nos Estados da *River Mano Union* era um outro agravante: os distúrbios nas fronteiras e a intensificação da guerra na Guiné obrigaram a Ecowas em março de 2001 a deslocar um contingente de pouco menos de dois mil soldados para garantir a segurança naquela região. Estes

conflitos motivavam o re-direcionamento dos fluxos de refugiados para áreas mais povoadas, mais acessíveis à ajuda humanitária, de forma a se sentirem mais protegidos do que em áreas isoladas e sujeitas a ataques. Por outro lado, o Secretário-Geral se preocupava com o aumento da densidade populacional nestas regiões que, segundo seus relatórios, levaria ao aumento dos índices de criminalidade. A falta de recursos atrapalhava o bom desenvolvimento dos programas de ajuda aos refugiados. Em 2002 os programas foram suspensos pela falta de recursos: durante este período o atendimento aos refugiados vindos de outros Estados foi comprometido, enquanto os programas para os cidadãos de Serra Leoa foram drasticamente reduzidos, limitando-se praticamente às áreas de mais fácil acesso.

Em 2003, após a reforma policial e o encerramento dos programas de DDR, a questão dos refugiados parecia que iria se resolver. Estimava-se que todos os refugiados seriam capazes de retornar a Serra Leoa até junho de 2004, quando os programas oficiais – cerca de 1.800 entre 2001 e 2004 – seriam encerrados. Naquela data, entretanto, apenas cerca de 80% dos refugiados haviam retornado, permanecendo como DI's. De janeiro de 2001 a junho de 2003, cerca de 234 mil refugiados retornaram para Serra Leoa; entre junho desse ano e junho de 2004, o número aumentou para 250 mil; um mês depois, o total era de 261 mil, de acordo com estimativas da ONU. Mas os valores apontados pela ONU são imprecisos e não se pode observar uma progressão mais exata do aumento do número de retornados. Assim, estimamos o volume de refugiados que retornaram com base em registros no exterior e de entrada de indivíduos em outros países, além da variação no total da população alvo das ações do Acnur em Serra Leoa. Houve um crescimento entre 1995 e 1999, quando então passou a cair, refletindo o sucesso obtido nas outras áreas para a resolução do DSI.



Quadro 5 – Refugiados de Serra Leoa no exterior
(Fonte: 2003 UNHCR Statistical Yearbook)

Categoria	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Refugiados	15.874	4.675	13.532	13.011	9.866	6.570	6.546	10.501	63.494	61.194
Em busca de asilo	-	-	8	-	3	26	459	274	277	141
Refugiados em retorno	113	-	504	1.800	194.639	3.502	40.900	92.330	75.978	33.255
DI's	782.000	654.600	654.600	670.000	670.000	500.000	300.000	-	-	-
DI's em retorno	-	-	-	-	-	-	200.000	-	-	-
Total	797.897	659.275	668.644	684.811	874.508	510.098	547.905	103.105	139.749	94.590
<i>Fonte: 2003 UNHCR Statistical Yearbook</i>										

Tabela 14: Unamsil – População alvo do Acnur

A situação em Serra Leoa a partir de 2003 era tida como boa pelo Secretário-Geral da ONU, ainda mais se comparada a de seus países vizinhos, que sofriam com guerras civis: o país passou a ser destino de refugiados vindo principalmente da Libéria, o que demonstraria que o objetivo de garantir a segurança às pessoas estava sendo conseguido. Os prazos propostos eram cumpridos e a infra-estrutura para receber os refugiados estava sendo formada, garantindo condições sociais, de saúde e educacionais para aqueles que voltavam. A economia permitia a abertura de empregos aos retornados. Todavia, estes ainda eram poucos e disputados com os ex-combatentes participantes dos seus programas de reintegração.

Forma de Retorno	Retornados
Programas oficiais	179.497
Espontaneamente	92.494
Total de repatriados	271.991
Fonte: Relatório S/2005/273	

Tabela 15: Serra Leoa – Repatriados (forma de retorno)

Os programas de incentivo ao retorno dos DI's e refugiados se encerraram, respectivamente, em dezembro de 2003 e junho de 2004. O número de indivíduos registrados como deslocados internos atendidos pelo programa foi de 223.000, enquanto quase 280.000 refugiados foram repatriados. Ambos os programas foram considerados bem sucedidos, assim como os planejamentos complementares a eles, que iniciaram o desenvolvimento das condições que possibilitaram o retorno dos refugiados ao país; 13.500 refugiados, contudo, optaram por permanecer em seus países de asilo. Mesmo após o término dos programas oficiais, o Acnur continuou atuando no território de Serra Leoa, fornecendo ajuda humanitária para os refugiados da Libéria e proporcionando auxílio aos DI's e refugiados que não haviam retornado ainda às suas regiões.

4.4. Considerações Finais

A Unamsil foi encerrada em dezembro de 2005, após seu mandato ter sido considerado como cumprido. Apontada em 2000 como um dos grandes desafios da ONU no pós-Guerra Fria e dificultada pelos recursos limitados, a missão conseguiu reverter um cenário de hostilidade e desenvolver pontos importantes do acordo de paz, promovendo eleições e desenvolvendo mecanismos para a segurança dos cidadãos, especialmente depois do cessar-fogo de Abuja.

A preocupação com a segurança foi a tônica da missão de *peacekeeping*, dedicando seus esforços a medidas que levassem a um cenário de estabilidade, especialmente através das ações descritas no capítulo. O Secretário-Geral, entretanto, considerou esta preocupação como excessiva, levando outros pontos importantes do Acordo de Lomé a serem negligenciados ou privados dos recursos necessários para o seu bom desenvolvimento. A busca excessiva por segurança

acabou por limitar a atuação da Unamsil em solucionar as causas da guerra civil que durou quase dez anos. Mesmo assim, a Unamsil conseguiu superar as hostilidades e dificuldades impostas pelos grupos em conflito, inserindo-os nos seus programas e garantindo a segurança da população, ex-combatentes e retornados de asilo no exterior. Para tanto, foi fundamental que a operação fosse vista como imparcial, independente e dotada de credibilidade suficiente para atuar, superando as desconfianças iniciais das partes, conforme aponta a resolução 1.315 (2000) do CS.

A polícia, apesar de reformada e capaz de enfrentar desafios sem o auxílio das forças internacionais, continuava mal equipada e desprovida dos recursos materiais necessários para a continuidade de seu desenvolvimento. A estrutura judiciária era insuficiente para atender à demanda por justiça no país e mesmo o Tribunal Especial não conseguiu dar continuidade aos julgamentos dos responsáveis pela violência na década de 1990 dentro dos prazos inicialmente estipulados. O número de magistrados em atuação no país era insuficiente para atender às necessidades da justiça transicional, tornando lenta a provisão da justiça. O pessoal administrativo não era capaz de exercer suas funções e lhes faltava recursos materiais. Mesmo os tribunais de pequena causa não foram capazes de levar à estrutura judiciária estatal aos locais mais necessitados.

O retorno dos refugiados apresentou progressos consideráveis ao longo dos anos, refletindo os avanços no campo da segurança no país. Numa área conturbada como a África ocidental, a questão dos refugiados constituía um problema regional e sua solução era de interesse dos países em guerra civil e daqueles que eram destinatários dos fluxos de refugiados em busca de asilo: em ambos os casos, a diminuição no número de refugiados indicaria estabilização da segurança interna em função da redução da violência entre grupos armados.

Quanto ao DDR, considerado fundamental para a paz, os resultados de suas etapas foram distintos: enquanto o desarmamento e a desmobilização apresentaram resultados considerados satisfatórios, a reintegração não acompanhou este sucesso. Diferentemente do que pudemos perceber em nosso capítulo 2, o desarmamento não seguiu o processo de desmobilização dos combatentes. Ele foi iniciado antes da desmobilização, tendo sido a maneira

encontrada pelos *peacekeepers* para levar os combatentes aos centros de desmobilização. O programa de desarmamento conseguiu retirar de circulação uma quantidade de armas em uma proporção próxima a 1:1 em relação aos números finais de combatentes desmobilizados. Nenhum programa de desarmamento, todavia, pode esperar recolher todas as armas existentes no país, especialmente em um local como Serra Leoa, onde os grupos deliberadamente guardavam armas para o caso de retorno dos conflitos (ICG, 2001b, p. 4); a quantidade de armas ainda em circulação ainda é desconhecida, apesar dos trabalhos de recolhimento junto à população.

A desmobilização enfrentou resistências vindas dos líderes dos grupos, com receio de perder sua importância na cultura da violência que havia em Serra Leoa. Porém, uma vez encerrada a guerra civil, a desmobilização se deu de maneira rápida, permitindo atender a um maior número de indivíduos com os poucos recursos existentes. A desmobilização rápida, no entanto, limitaria a prestação dos serviços de saúde e educação, comprometendo os resultados em médio e longo prazo esperados pela UNAMSIL. A reintegração sofreu do mesmo problema, falta de recursos, limitando o volume de beneficiados e não conseguindo por si só criar oportunidades econômicas aos participantes. A partir de julho de 2004 começou a se falar de estratégias de longo prazo para garantir a continuidade do sucesso dos programas desenvolvidos durante a permanência da Unamsil, especialmente através da reintegração durável e da assistência a comunidades em risco, buscando superar as limitações inerentes à desmobilização rápida. Contudo o problema dos recursos continuou a colocar empecilhos no planejamento da paz em longo prazo no Estado de Serra Leoa.

Apesar da descrição favorável da presença internacional em Serra Leoa a partir de 1999, faltava ainda a força institucional para que a presença do Estado se fizesse notar e que a ausência de conflitos se constituísse manutenção da paz. As medidas voltadas para a garantia da segurança esbarraram no tratamento incompleto das causas dos conflitos em Serra Leoa. A má distribuição da renda no país persistia, mantendo parte da população marginalizada e vivendo em condições de pobreza, mesmo após os programas de reintegração e capacitação oferecidos pela missão de paz. O cenário que originou os conflitos continuava a existir e o encerramento da missão de paz indica que a atuação da Unamsil não foi

suficiente para a sua solucionar as causas da guerra: a garantia de segurança não levou ao sucesso do *peacekeeping*, ainda que o mandato tenha sido cumprido. A Unamsil foi originalmente concebida como uma missão de paz multidimensional, mas se transformou em uma missão tradicional. De acordo com os elementos verificadores do DSI, o provimento de segurança em Serra Leoa foi falho, não sendo capaz de oferecer o acesso à justiça para a população, nem promover a reintegração dos ex-combatentes, existindo o risco do ressurgimento dos conflitos em um futuro próximo.