



PLATFORM FOR DIALOGUE FOR CONFLICT RESOLUTION IN CABO DELGADO

GUARDIÃO DA DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS | www.cddmoz.org

Sexta - feira, 8 de Outubro de 2021 | Ano 1, n.º 7 | Director: Prof. Adriano Nuvunga | Português

Desenvolvimento da estratégia e definição do sucesso: Um plano para a resolução de conflitos em Cabo Delgado

Quando os governos decidem lançar os dados na actividade mais complexa, destrutiva e incerta em que os humanos podem envolver-se – a guerra – o desenvolvimento de uma estratégia global para pôr fim ao conflito (ou seja, uma estratégia de saída) deve ser um pré-requisito, e não uma consideração posterior.¹ Uma estratégia de saída, particularmente no contexto militar, é um meio de sair de uma situação, quer depois de *objectivos ou condições pré-determinados terem sido alcançados*, quer como uma estratégia para mitigar o fracasso. Este resumo visa fornecer orientações para assegurar que a primeira é o caso em Cabo Delgado, e não a segunda. Os últimos 70 anos forneceram demasiados exemplos trágicos de situações em que as estratégias de saída não foram contempladas antes do início da intervenção militar – muito especialmente Vietname, Iraque, Síria e Afeganistão.

Este resumo baseia-se nas seis publicações anteriores da Série de Resolução de Conflitos/ *Conflict Resolution Series* e procura fornecer considerações para o desenvolvimento de uma estratégia coerente para a resolução de conflitos armados. Ao mesmo tempo que reflecte sobre os vários constrangimentos e desafios, o resumo fornece também um projecto conceptual para a resolução de conflitos

em Cabo Delgado, com o objectivo de estimular um maior debate.

As publicações anteriores desta série delinearam que uma estratégia coerente de resolução de conflitos não deve basear-se apenas em meios militares. Esta abordagem continua a falhar em todo o mundo, com exemplos intratáveis na Somália, na RDC e no Sahel. Organizações Violentas Extremistas (VEO), como se viu em Cabo Delgado, aprendem rapidamente a adaptar-se aos seus novos inimigos e condições, desenvolvem diferentes e melhores técnicas de funcionamento, e recebem um maior apoio externo para a sua causa. Isto porque as causas profundas dos conflitos não são resolvidas através do uso da força. Por conseguinte, a resolução sustentável de conflitos (que aborda queixas enraizadas, privação socioeconómica, e ideologia extrema) precisa de envolver iniciativas complementares no espaço humanitário e de desenvolvimento, abordagens especializadas para prevenir e combater o extremismo violento (P/CVE) e, criticamente, diálogo e negociações em fase inicial para explorar ganhos militares e outras alavancas. Por outras palavras, um “Nexo Humanitário, Desenvolvimento e Construção da Paz +”²

Felizmente, todas as componentes de resolução de conflitos e recursos-chave acima

¹ Adam Wunische, The Lost Art of Exiting a War, Oct 19. <https://warontherocks.com/2019/10/the-lost-art-of-exiting-a-war/>.

² A ajuda humanitária, os programas de desenvolvimento e a construção da paz não são processos em série: todos eles são necessários ao mesmo tempo para abordar coerentemente as vulnerabilidades das pessoas antes, durante e depois das crises. Isto significa satisfazer necessidades imediatas, ao mesmo tempo que se assegura um investimento a mais longo prazo para enfrentar as causas sistémicas do conflito e da vulnerabilidade.

enumerados já existem em Cabo Delgado, mas aparentemente funcionam de forma independente, irregular (ou por vezes não funcionam de todo) e sem coerência. Portanto, levanta-se a questão de saber se o Governo de Moçambique e as elites governantes definiram rigorosamente os seus objectivos (nacionais / políticos) de alto nível e o estado final desejado relativamente ao conflito armado em Cabo Delgado? Será que desenvolveram uma estratégia global para os atingir, utilizando os instrumentos e recursos relacionados com o poder económico e *soft power* acima identificados, bem como a força de intervenção militar?

Desenvolver estratégia é difícil, mas isto não nega a sua necessidade. Além disso, “sem estratégia que oriente acções em conflito e guerra, a força militar não é mais do que violência por si só e uma solução de fachada”. Desenvolver uma estratégia coerente é frequentemente um processo exigente e dinâmico porque a guerra - seja a que nível for - é complexa, com variáveis ilimitadas que mudam regularmente a natureza e o resultado de uma situação, necessitando assim de um conjunto variável de competências e postura política. Por conseguinte, o reconhecimento das principais restrições, constrangimentos e variáveis é crítico desde o início do processo. Um factor chave com relevância recorrente no contexto de Cabo Delgado é o tempo. Alguns dos principais desafios relacionados com o tempo estão listados abaixo:

- Identificar o ponto culminante das operações militares: Este é o momento em que as forças alcançam o máximo de vantagem militar antes de uma acção adicional vir com custos cada vez mais inaceitáveis para ganhos mínimos. O timing do ponto culminante também está relacionado com a rapidez com que um adversário pode adaptar-se, contrariar e recuperar a iniciativa. Também, à medida que o ponto culminante se aproxima, este é um dos momentos em que as negociações podem ser mais eficazes.
- Com tempos de desdobramento prolongados, muitas vezes devido a uma incapacidade de reconhecer ou tirar partido

do ponto culminante, o custo de sustentar operações da força multinacionais aumenta. Por quanto tempo poderão tanto a nação anfitriã como os países que contribuem com as tropas continuar a absorver os custos (humanos e financeiros), quando muitos na comunidade internacional em geral estão cépticos quanto às hipóteses de sucesso?

- Ainda que a transformação da defesa e da segurança a longo prazo seja um imperativo em Moçambique, mesmo o tempo necessário para treinar, preparar e orientar as forças especificamente para a transição com as forças multinacionais ainda levará anos. Por conseguinte, o meio não militares para resolver o conflito, enquanto as forças multinacionais se mantiverem no terreno, é sem dúvida uma abordagem mais viável.
- A perda ou atraso de grandes oportunidades económicas e investimentos, especificamente o desenvolvimento do GNL, aumenta com o tempo (especialmente num mundo de preços de energia voláteis e incertos). A criação das condições para o rápido reinício do desenvolvimento do GNL deve ser um objectivo estratégico fundamental, dado o seu significado económico nacional. Com a abordagem certa, o desenvolvimento do GNL poderia ser retomado nos 2-3 meses. Além disso, o *quid pro quo* para garantir as condições para o reinício do GNL deve ser a promessa de um financiamento significativo da reconstrução comunitária por parte dos operadores e empreiteiros.
- As iniciativas de desenvolvimento que envolvem infra-estruturas, desenvolvimento do capital humano e realocização/reassentamento levam frequentemente anos a ser implementadas com sucesso. Contudo, iniciativas de desenvolvimento direccionadas podem trazer ‘ganhos rápidos’ sustentáveis que irão contribuir para a resolução de conflitos e melhorar a estabilidade, assim como podem os programas que melhorem a resiliência da comunidade para comba-

ter e prevenir o extremismo violento.

- O mais importante de tudo, a ausência de uma estratégia de resolução atempada e coerente prolongará o sofrimento humanitário, dificultará o desenvolvimento de oportunidades de subsistência e, portanto, aumentará o descontentamento e a frustração entre as populações locais - que são alguns dos principais motores de conflito e levam ao acolhimento de extremistas violentos.

Considerando estes factores (entre outros), quais são os principais constituintes de uma estratégia coerente? O seguinte esquema conceptual fornece algumas ideias para debate, dentro de um quadro estratégico padrão de *fins, formas e meios*. Os *fins* são os objectivos nacionais / políticos e o estado final desejado; as *formas* são o 'como' ou 'conceito' utilizado para alcançar os '*fins*', e os *meios* são os recursos necessários para viabilizar os meios. Como já foi identificado, os componentes-chave destes últimos já estão disponíveis.

Objectivos de alto nível e estado final desejado:

No contexto de Cabo Delgado, apresentam-se a seguir exemplos de objectivos de alto nível e estado final desejado:

- Objectivo 1: Assegurar interesses económicos estratégicos vitais.
- Objectivo 2. Proporcionar ambientes seguros e prósperos para o regresso e/ou reassentamento das pessoas deslocadas, e daquelas que permaneceram nos distritos afectados pelo conflito.
- Objectivo 3. Aumentar a segurança, estabilidade e resiliência em áreas periféricas dos distritos afectados pelo conflito e evitar a propagação do extremismo violento.

Estado de Fim: Uma província segura e próspera para os seus habitantes; retomada do desenvolvimento de interesses económicos estratégicos vitais, como meio de apoiar

um maior crescimento provincial, estabilidade e melhor governação pública; os motores do extremismo violento abordados e a sua propagação evitada.

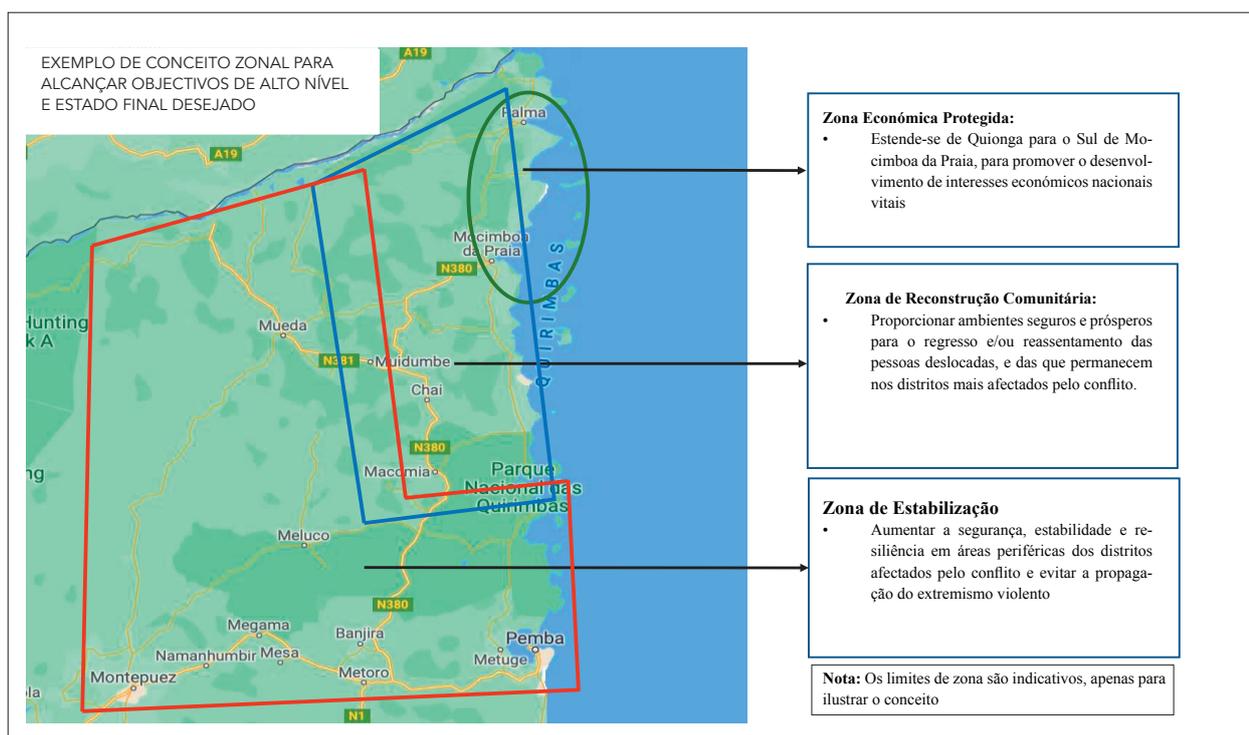
Formas: Um conceito de exemplo para atingir os fins

Há muitas maneiras de conceptualizar os caminhos para alcançar os fins. Muitas vezes, são articuladas como uma série de fases, centradas em objectivos de nível operacional, procurando colectivamente alcançar os requisitos de alto nível; e/ou, através de um enfoque geográfico específico com coordenação localizada de iniciativas combinadas militares, humanitárias, de desenvolvimento e de resiliência. Qualquer que seja a articulação, os conceitos devem ter em conta o contexto específico, o ambiente e o estado final desejado.

No contexto de Cabo Delgado, é possível articular uma abordagem mais flexível para alcançar o estado final através de um conceito zona orientado e/ou apoiado através do diálogo entre múltiplos intervenientes (o que também ajuda a fechar lacunas na governação pública). O exemplo abaixo considera três zonas complementares e sobrepostas, reforçadas através do diálogo e das negociações.

- Uma Zona Económica Protegida para permitir a realização do Objectivo de Alto Nível 1 (assegurar interesses económicos nacionais / estratégicos vitais).
- Uma Zona de Reconstrução Comunitária para permitir a realização parcial do Objectivo de Alto Nível 2 (proporcionar ambientes seguros e prósperos para o regresso e/ou a reinstalação de pessoas deslocadas, e das que permaneceram nos distritos mais afectados pelo conflito), apoiando simultaneamente o Objectivo de Alto Nível 1.
- Uma Zona de Estabilização para permitir a realização dos Objectivos de Alto Nível 2 (conforme o acima mencionado) e 3 (reforçar a segurança, estabilidade e resiliência em áreas periféricas dos distritos afectados pelo conflito e evitar a propagação do extremismo violento).

Em termos geográficos, um conceito zonal pode ser ilustrado da seguinte forma:



A operacionalização de um conceito de zona deve ser da responsabilidade de um grupo de trabalho de diversas agências, com representantes de todo o espectro de capacidades e recursos necessários, combinado com o diálogo e consultas a varios intervenientes interessados. As fases-chave do processo de planeamento detalhado devem ser a de organizar adequadamente os recursos (sejam eles militares, de desenvolvimento, humanitários, P/CVE, etc.) e aplicá-los às zonas específicas, juntamente com a atribuição de missões e tarefas operacionais para assegurar que os objectivos de alto nível sejam alcançados. Os facilitadores do diálogo e das negociações apoiam o processo em qualquer altura.

A Zona Económica Protegida poderia ser criada imediatamente, pelas Forças de Defesa Ruandesas, e o desenvolvimento do GNL poderia ser retomado dentro de 2-3 meses. A situação garante que a transição para as forças moçambicanas aconteça gradualmente, e apenas quando estas estiverem prontas para a missão. Do mesmo modo, com o nível de investimento adequado (através de grandes contribuições de operadores e empreiteiros de GNL), a Zona de Reconstrução Comunitária poderia ser iniciada dentro do mesmo

período de tempo. O diálogo entre os várias intervenientes interessados, necessário para apoiar estas abordagens, poderia ser iniciado imediatamente. É provável que a implementação plena da Zona de Estabilização leve algum tempo, uma vez que o desenvolvimento em maior escala, a resiliência e os esforços P/CVE são pouco prováveis de iniciar até ao próximo ano.

Em última análise, qualquer estratégia de resolução deverá ter como objectivo evitar a indução de um conflito intratável, ou um conflito congelado que impeça a realização dos objectivos de alto nível e fruste o desenvolvimento de um processo de pacificação genuíno. Se se permitir que estas condições prevaleçam, é altamente provável que a ameaça do extremismo violento aumente, que o conflito continue, e inclua apoio directo ao terrorismo transnacional. A janela para desenvolver uma estratégia coerente continua aberta, e os principais recursos necessários já se encontram disponíveis, mas o tempo não está do lado da paz, do governo e dos seus aliados. Ao contrário, é importante reconhecer que a capacitação temporal (isto é, ganhar força com o tempo) é uma abordagem estratégica importante do VEO, e de seus potenciais apoiantes transnacionais.



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beula
Autor: CDD
Equipa Técnica: Emídio Beula
Layout: CDD

Contacto:
 Rua de Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
 Telefone: +258 21 085 797

 CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: <http://www.cddmoz.org>

PARCEIRO PROGRAMÁTICO



PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

